

An den Landrat

Glarus, 10. Dezember 2024

Neuordnung des Gemeinderechts

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

B. Gemeindegesetz

(Postulat Karl Mächler, Ennenda, und Unterzeichnende «Ausserordentliche Gemeindeversammlung nach zurückgewiesenem Voranschlag oder Steuerfuss»)

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Die Vorlage im Überblick

Das totalrevidierte Gemeindegesetz stellt das Gemeinderecht auf eine bereinigte, neue Basis. Dies, nachdem verschiedenste Gesetzgebungsprojekte und namentlich die Gemeindestrukturreform zu zahlreichen Anpassungen und Streichungen im Gemeindegesetz geführt haben. Im Jahre 2021 zeigten zudem zwei Memorialsanträge auf, dass das Gemeinderecht überprüft und in wesentlichen Fragen neu geregelt werden muss. Deren Behandlung an der Landsgemeinde 2023 gab die Stossrichtung für die vorliegende Totalrevision in wesentlichen Punkten vor.

Das neue Gemeindegesetz (E-GG) will neuen Ideen Platz schaffen ohne Bewährtes über Bord zu werfen. Es will den Gemeinden viel Gestaltungsspielraum verschaffen und ihnen viel Verantwortung übertragen. Namentlich können die Gemeinden künftig zwischen zwei grundsätzlichen Organisationsformen auswählen. Sie sollen sich entweder für eine Gemeindeorganisation mit einem Gemeindeparlament oder aber für eine solche mit nur einer Gemeindeversammlung entscheiden können. Fällt die Wahl auf eine Organisation mit Gemeindeparlament, können die Gemeinden darüber entscheiden, ob die Stimmberechtigten über Geschäfte in ihrer Kompetenz an der Urne oder an einer Gemeindeversammlung befinden. Der Regierungsrat sieht von einer Favorisierung einer Variante im Gesetz ab. Die Gemeinden sind in der Lage, eine für sie passende Organisationsform zu finden. Der Regierungsrat ruft die Gemeinden jedoch dazu auf, die Einführung eines Gemeindeparlamentes zeitnah zu prüfen und dazu in den Dialog mit ihren Stimmberechtigten zu treten.

Für beide Organisationsformen enthält das neue Gemeindegesetz einige wenige Regelungen, die sicherstellen sollen, dass die Vorteile des jeweiligen Systems zum Tragen kommen bzw. dass sich allfällige systemimmanente Schwächen nicht verwirklichen. Referenden sollen möglich sein, allerdings nur gegen Beschlussfassungen des Gemeindeparlaments, nicht gegen solche der Gemeindeversammlung. Unnötige oder mit Blick auf die politische Partizipation hinderliche Regelungen aus dem geltenden kantonalen Recht wurden nicht ins neue Gemeindegesetz überführt (z. B. verschiedene Vorschriften zu Wahlen oder die strikte Zuweisung der Budget- und Rechnungsabnahmekompetenz an die Gemeindeversammlung).

2. Ausgangslage

2.1. Geltendes Recht

Das Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 (GG) trat am 1. Juli 1994 in Kraft. Es ging damals von der «ordentlichen Gemeindeorganisation» bzw. vom Versammlungssystem als einzige Organisationsform aus. Dabei meint man vorliegend die Gemeindeorganisation mit einer Gemeindeversammlung, an der über Geschäfte direkt und ohne anschliessenden Urnengang entschieden wird. Nach dem Beschluss der Landsgemeinde 2006 zur Gemeindestruktureform nahm die Landsgemeinde im Jahre 2008 verschiedenste Anpassungen in der Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) und im Gemeindegesetz vor. Unter anderem sollten diesen den neuen Gemeinden per 1. Januar 2011 ermöglichen, mit einem Gemeindeparlament eine «ausserordentliche Gemeindeorganisation» einzuführen. Insbesondere waren zahlreiche übergangsrechtliche Regelungen zu treffen. Schliesslich führten auch die Verabschiedung der neuen Gesetze über die politischen Rechte (GPR) und über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) zu tiefen Einschnitten in das Gemeindegesetz. Von rund 160 Artikeln des Gemeindegesetzes wurden mehr als zwei Dutzend ganz aufgehoben. Ungefähr gleich viele weisen Lücken auf. Mehrere Gesetzesartikel wiederholen zudem Verfassungsbestimmungen.

2.2. Handlungsbedarf

Die obenstehend genannten Teilrevisionen schufen in Verbindung mit dem Zeitablauf einen Handlungsbedarf in formeller Hinsicht. Die Teilrevision von 2008 erfolgte unter zeitlichem Druck und im Bestreben, den Gemeinden ein optimales und vor allem möglichst vielfältiges Spektrum an Möglichkeiten zu bieten, um die Gemeindestruktureform per 1. Januar 2011 erfolgreich umsetzen zu können. Entsprechend lag das Hauptaugenmerk auf der Regelung inhaltlicher Aspekte. Tatsächlich zeigten sich in der Praxis denn auch kaum Schwierigkeiten bei der Anwendung dieses Gesetzes.

2.2.1. Postulat «Ausserordentliche Gemeindeversammlung nach zurückgewiesenem Voranschlag oder Steuerfuss»

Zusätzlichen Handlungs- oder zumindest Überprüfungsbedarf schuf das Postulat Karl Mächler, Ennenda, und Unterzeichnende «Ausserordentliche Gemeindeversammlung nach zurückgewiesenem Voranschlag oder Steuerfuss» (s. Beilage). Die Urheber wollten damit das GG mit einer Regelung für den Fall, dass ein Voranschlag oder der Steuerfuss von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung zurückgewiesen wird, ergänzen. Der Landrat überwies das (ursprünglich als Motion eingereichte) Postulat im September 2014 und beschloss im Februar 2016, dieses zuhanden der Überarbeitung des Gemeindegesetzes pendent zu halten. Das Anliegen des Postulats wird in dieser Revision aufgenommen.

2.2.2. Zwei Memorialsanträge

Sehr viel umfassenderen Handlungsbedarf sahen die Urheber von zwei im ersten Semester 2021 eingereichten Memorialsanträgen: jenen von Ruedi Schwitter, Näfels, und Unterzeichnenden «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» sowie jenen der SP des Kantons Glarus «Glerner Gemeinden 2030». Beide Anträge setzten sich mit der Gemeindeorganisation auseinander bzw. zielten auf deren künftige Ausgestaltung in einem neuen Gemeindegesetz ab. Zwar lehnte die Landsgemeinde 2023 beide Anträge ab. Dies aber nicht zuletzt gestützt auf die Zusicherung, dass man die aufgeworfenen Fragen im Rahmen der Erarbeitung eines neuen Gemeindegesetzes beurteilen und in einem Gesamtkontext beantworten und regeln wolle (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2023, § 4).

Das Memorial für die Landsgemeinde 2023 (§ 4, Ziff. 8, S. 12) hielt in Bezug auf die künftige Organisation der Gemeindelegislativen im Grundsatz fest, dass das künftige Gemeindegesetz ein System mit einem Gemeindeparlament favorisieren und damit das Hauptanliegen

des Antrags der SP aufnehmen werde; allerdings nicht als zwingende und alternativlose Vorgabe. Von einer Bevorzugung eines bestimmten Modells im Gesetz sah der Regierungsrat nach reiflicher Überlegung schliesslich jedoch ab (s. Ziff. 3.4.2.1); er entschied sich für eine Gleichstellung der beiden grundsätzlichen Modelle und damit für eine Aufwertung des Gemeindeparlaments gegenüber dem heutigen Recht. In Gemeinden mit Parlament sollen zudem Referenden möglich sein, womit ein Anliegen beider Memorialsanträge aufgenommen wurde.

Dem Antrag Schwitter folgend, werden unnötige oder mit Blick auf die politische Partizipation hinderliche Regelungen aus dem kantonalen Recht entfernt. Dabei hatte man die Regelung von Wahlzuständigkeiten im Auge und dachte an die Zuweisung der Budget- und Rechnungsabnahmekompetenz an die Gemeindeversammlung. Insofern fliessen auch gewichtige Anliegen aus dem Antrag Schwitter in die neue Gesetzgebung ein.

2.2.3. Einordnung der Revision des Gemeinderechts in die politische Planung

Die Totalrevision des Gemeindegesetzes ist Teil der Umsetzung des Politischen Entwicklungsplans 2020–2030, der eine Stärkung der partizipativen Demokratie vorsieht. Daraus abgeleitet hat die Legislaturplanung 2019–2022 das Ziel formuliert, dass sich im Kanton Glarus mehr Menschen an der Politik beteiligen. Eine Arbeitsgruppe mit Mitgliedern aus Kanton, Gemeinden und Wissenschaft erarbeitete einen Massnahmenkatalog; darin wurde ebenfalls Handlungsbedarf in Bezug auf die Organisation der kommunalen Legislativen festgestellt. Mit der Legislaturplanung 2023–2026 wurde das ursprüngliche Legislaturziel leicht angepasst, indem sich die Bevölkerung im Kanton Glarus einfacher an der Politik beteiligen können soll.

3. Gemeindeorganisation

Die Legislative der Gemeinde bildet in der Regel entweder die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament. Die Glarner Gemeinden kennen heute allesamt ein System mit einem Gemeinderat als Exekutive und einer Gemeindeversammlung als Legislative. Seit 2011 lässt das kantonale Recht andere Legislativmodelle zwar zu, doch hat mit Ausnahme der Gemeinde Glarus Nord niemand von dieser Organisationsautonomie Gebrauch gemacht. Von 2011 bis 2016 verfügte Glarus Nord nebst der Gemeindeversammlung über ein Gemeindeparlament.

Das geltende Recht schreibt eine Gemeindeversammlung zwingend vor, ermöglicht aber auch die Durchführung von Sachabstimmungen an der Urne. Solche wurden jedoch nie durchgeführt. Unter den Begriff der Urnenabstimmung fällt auch die briefliche Stimmabgabe. Die überwiegende Mehrheit der Glarner Stimmenden beteiligt sich heute an eidgenössischen Urnengängen brieflich.

3.1. Gemeindeversammlung

Seit längerem steht das Gemeindeversammlungssystem in der Öffentlichkeit in der Kritik, auch im Kanton Glarus. Insbesondere tiefe Beteiligungen, überladene Traktandenlisten und damit zu lange, unattraktive Versammlungen sowie das Phänomen der Betroffenheitsdemokratie werden als Schwächen moniert. Insofern griffen die erwähnten Memorialsanträge zur Gemeindeorganisation ein aktuelles Thema auf.

3.1.1. Beteiligung als Massstab

Für den Regierungsrat rechtfertigt eine tiefe Teilnahmequote die Abschaffung der Gemeindeversammlung nicht. Die Qualität einer Demokratie bemisst sich nicht alleine an der numerischen Teilnehmerquote. Der Fokus auf die Zahl der Teilnehmenden greift zu kurz, weil diese eher die Anzahl konfliktgeladener Themen und nicht die Qualität der Demokratie an sich erfasst. Der Mehrwert der Gemeindeversammlung zeigt sich in der Möglichkeit, dort jederzeit teilnehmen und die Geschicke der Gemeinde – auch mit Änderungsanträgen – unmittelbar

und im direkten Austausch mit den Stimmberechtigten mitbestimmen zu können. Auch wenige Teilnehmende können repräsentative Entscheidungen für das ganze Stimmvolk fällen. Eine Bevölkerungsbefragung von 2020 zeigte denn auch auf, dass die Zusammensetzung des Stimmkörpers an Glarner Gemeindeversammlungen deren Legitimität nicht grundsätzlich in Frage stellt.

3.1.2. *Vorzüge der Partizipation*

Der Vorzug des Glarner Versammlungssystems besteht darin, dass sich die Teilnahme der Stimmberechtigten nicht nur auf die Zustimmung oder Ablehnung einer Vorlage beschränkt. Vielmehr können die vorgelegten Geschäfte diskutiert, ergänzt, abgeändert oder zur Überarbeitung zurückgewiesen werden. Dieser direkte Austausch unter den Stimmberechtigten wie auch zwischen Stimmberechtigten und den Gemeindebehörden schafft gegenseitiges Verständnis für unterschiedliche Meinungen. Nicht zu unterschätzen ist sodann auch die Funktion der Gemeindeversammlung als traditionell gesellschaftlicher Anlass. Für die Gemeindeversammlung spricht auch, dass es sich um eine Institution handelt, welche viele legitime, breit akzeptierte Entscheidungen produziert. Beschwerden gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse waren im Kanton Glarus schon vor der Gemeindestrukturreform sehr selten und sind es auch heute. Sie blieben zudem praktisch immer erfolglos.

3.1.3. *Gemeindeversammlung und Landsgemeinde*

Im Zuge der Gemeindestrukturreform wurde gefordert, die künftige Gemeindeorganisation nach dem Vorbild des Kantons auszugestalten bzw. zumindest den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, diese so bestimmen zu können. Allerdings stellt sich die Frage, weshalb die kommunale Organisation der kantonalen in Bezug auf ein Versammlungssystem nachempfunden werden sollte. Die blosser Nachbildung der kantonalen Organisation bietet für die Gemeinden nicht per se einen gangbaren Weg. Die schweizerische Gemeindevielfalt beweist dies. Auch die aktuellen Systeme in den Glarner Gemeinden sind nicht der kantonalen Organisation nachempfunden. Die Übereinstimmung besteht im Wesentlichen darin, dass in beiden Fällen der Souverän in einer Versammlung beschliesst. Indes fehlen auf kommunaler Ebene Parlamente.

Die Landsgemeinde im Kanton Glarus kann ohnehin nicht mit den Gemeindeversammlungen verglichen werden. Am augenfälligsten sind die Unterschiede in Bezug auf den Austragungsort. Die Landsgemeinde findet unter freiem Himmel statt, Gemeindeversammlungen sind Indoor-Veranstaltungen. Während in der Regel nur eine Landsgemeinde – am ersten Sonntag im Mai – pro Jahr stattfindet, finden die zwei ordentlichen Gemeindeversammlungen von Gesetzes wegen Mitte und Ende Jahr statt. Sind ausserordentliche Gemeindeversammlungen nichts Aussergewöhnliches, bildet eine ausserordentliche Landsgemeinde eine seltene Ausnahme. Die Landsgemeinde ist für die Stimmberechtigten auf lange Sicht planbar, was für Gemeindeversammlungen nicht in gleichem Masse zutrifft. Die bedeutendste Differenz ist wohl, dass sich die Stimmberechtigten im Kanton Glarus gegenüber der Landsgemeinde sehr viel stärker verpflichtet fühlen als gegenüber einer Gemeindeversammlung. Die Verbundenheit mit dem Institut Landsgemeinde ist eine ungleich höhere. Entsprechend ist die Zahl der Teilnehmenden relativ höher und kleineren Schwankungen unterworfen als bei Gemeindeversammlungen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass verschiedenste Unterschiede zwischen diesen beiden Versammlungen der Stimmberechtigten auszumachen sind. Dennoch will der Regierungsrat im vorliegenden Gesetzesentwurf das Versammlungssystem auf Gemeindeebene ermöglichen. Urnenabstimmungen über Sachgeschäfte sollen indes im Gegensatz zum geltenden Recht in Versammlungsgemeinden nicht mehr zulässig sein, auch nicht mehr ausnahmsweise.

3.2. Gemeindeparlamente in der Gemeindelandschaft

3.2.1. Mengengerüst

Von den 2131 (Stand 1. Januar 2024) Schweizer Gemeinden haben deren 458 ein Gemeindeparlament. Der Grossteil der Gemeinden mit Gemeindeparlament (379) findet sich in der Romandie und im Tessin, wobei diese Organisationsform in den Kantonen Genf und Neuenburg zwingend und im Kanton Waadt die Regel ist. In der Deutschschweiz bilden Gemeindeparlamente eher die Ausnahme. Sie sind den grösseren Gemeinden vorbehalten. In der Lehre hält man diese Organisationsform für Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern für prüfenswert. Auch deutlich grössere Gemeinden und auch Städte (z. B. Grenchen oder Solothurn) fühlen sich im Versammlungssystem aber nach wie vor wohl. Diese weisen aber teilweise eine besondere Ausgestaltung des Gemeinderats auf. In Grenchen zählt der Gemeinderat beispielsweise 15 Mitglieder, in Solothurn gar deren 30 und 15 Ersatzmitglieder.

Erst im Juni 2015 und gleich nochmals am 12. März 2023 sprach sich die Gemeinde Rapperswil-Jona mit annähernd 28'000 Einwohnern gegen die Einführung eines Gemeindeparlaments aus – entgegen der Empfehlung des Stadtrates und sämtlicher Parteien. Eine Übersicht über die schweizerische Gemeindelandschaft findet sich im Memorial für die Landsgemeinde 2023 unter § 4 (S. 9).

3.2.2. Gründe für tiefe Akzeptanz in der Deutschschweiz

Neben historischen Gründen mag auch der Kostenfaktor der Einführung von Gemeindeparlamenten in der Deutschschweiz entgegenstehen. Allerdings wird gerade die Kostenfrage sehr kontrovers diskutiert, wobei sich namentlich die indirekten Kosten als einigermaßen unwägbare erweisen. So soll das Gemeindeparlament Glarus Nord jährliche Kosten von insgesamt 350'000 Franken verursacht haben. Zurückzuführen ist dies darauf, dass Parlamentssysteme die Gefahr bergen, dass Kandidierende im Hinblick auf anstehende Wahlen vermehrt Vorstösse lancieren und dadurch teils unnötige Kosten verursachen. Sodann hängt der Erfolg jedes Parlamentssystems davon ab, wie die Parlamentsdienste bestückt werden und wieviel Unterstützung den Parlamentariern hier gewährt werden kann – dies wiederum mit Auswirkungen auf die Kosten.

3.3. Bedeutung der Kompetenzabgrenzung

Als entscheidend erweist sich die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Gemeinderat, Gemeindeparlament, Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung. Sie stellt in der Praxis hohe Anforderungen an alle Beteiligten. Jedenfalls bildete diese Frage mit ein Grund für die Abschaffung des Gemeindeparlaments in Glarus Nord. Rückblickend erwies sich wohl die Grundkonstellation mit Gemeindeparlament und Gemeindeversammlung als in der Praxis zu herausfordernd. Sie liess in Verbindung mit einer stark zugunsten der Gemeindeversammlung ausgerichteten Zuständigkeitsordnung die neue Gemeindeorganisation scheitern.

Es ist nachvollziehbar, dass es für Gemeindeorgane, die eine Vorlage sorgfältig und mit viel Aufwand vorbereitet haben – zunächst im Gemeinderat und sodann im Gemeindeparlament (Kommission und Plenum) – schwer zu akzeptieren ist, wenn die Gemeindeversammlung die Vorlage in wesentlichen Teilen abändert und dabei die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht oder Fragen nach der technischen Machbarkeit ganz anders beurteilt. Der Regelung der Budgethoheit kommt in der Gemeindeorganisation Gemeindeparlament mit Gemeindeversammlung entsprechend eine ganz entscheidende Bedeutung zu. Wenn, wie seinerzeit in Glarus Nord, die Budgethoheit nicht dem Gemeindeparlament, sondern der Gemeindeversammlung zusteht, stellt das Nebeneinander dieser beiden Legislativen wohl mehr Herausforderungen, als es Chancen für ein erfolgreiches Miteinander bieten kann. Es ist deshalb nicht abwegig anzunehmen, dass diese Besonderheit (Budgethoheit Gemeindeversammlung) für das Scheitern des Gemeindeparlaments in Glarus Nord mitunter ursächlich war.

Dafür, dass ein System mit Parlament und Versammlung im Kanton funktioniert, während es damals in Glarus Nord nicht erfolgreich war, lassen sich – neben der angeführten Budgetregelung – weitere Gründe anführen. So sind die kantonalen Institutionen seit Jahrzehnten aufeinander eingespielt und die Kompetenzen geklärt. Die Landsgemeinde geniesst ein sehr hohes Ansehen, und zwar in den Augen der Stimmberechtigten wie auch in denjenigen des Landrates. Kommt hinzu, dass die Landsgemeinde Vorlagen ratend, mindernd und mehrend in aller Regel nicht völlig auf den Kopf stellt.

Wie bereits ausgeführt, dürften die unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben zu Budget und Rechnung gerade in Bezug auf die Frage, weshalb das Nebeneinander von Gemeindeparlament und Versammlung im Kanton im Unterschied zur Gemeinde Glarus Nord funktioniert, eine zentrale Rolle spielen. Während die Budgethoheit beim Landrat liegt, bestimmt das geltende Recht, dass die Budgethoheit selbst in Parlamentsgemeinden obligatorisch den Stimmberechtigten zusteht. Diese Regelung kann dazu führen, dass das Gemeindeparlament – im Rahmen der eigenen Finanzkompetenzen gemäss Gemeindeordnung (GO) – nach getaner Kommissionsarbeit und Diskussion im Plenum einen Verpflichtungskredit verabschiedet, worauf die Gemeindeversammlung den zugehörigen Budgetkredit aus dem Budget streicht und damit eine in der Kompetenz des Parlamentes liegende Ausgabe blockiert. Demgegenüber ist der Landrat im Rahmen der eigenen Finanzkompetenzen weitgehend souverän, indem ihm die Budgethoheit zusteht. Eine gewisse Abhängigkeit besteht einzig in Bezug auf den Steuerfuss, den die Landsgemeinde festsetzt.

In Versammlungsgemeinden verhält sich dies zwar ähnlich, doch zeigt sich dort die Problematik weniger akzentuiert. Zum einen sind gemeinderätliche Verpflichtungskredite über mehrere Jahre seltener und zum anderen ist sich der Gemeinderat der Budgetverantwortung der Budgetbehörde bewusst. Auch hat sich in diesen Fällen erst der Gemeinderat mit der Sache auseinandergesetzt und wurde das Geschäft namentlich noch nicht in einer parlamentarischen Kommission und anschliessend im Parlamentsplenum politisch diskutiert.

3.4. Optimierungspotential

3.4.1. Gemeindeversammlung

3.4.1.1. Nutzungsplanung

Die Erfahrungen in den Glarner Gemeinden in den vergangenen Jahren belegen, dass die Gemeindeversammlungen bei der Beratung von Raumplanungs-Geschäften an ihre Grenzen stossen. Die Bearbeitung dieser komplexen Themen in zumutbarer Dauer ist herausfordernd. So können die Stimmberechtigten das Baureglement und den Zonenplan – nach Abschluss des Einspracheverfahrens – wegen der Auflagepflicht nur gesamthaft oder teilweise annehmen, gesamthaft ablehnen oder mit einem Antrag auf Änderung an den Gemeinderat zurückweisen. Die ganze Tragweite der sich hier einer Gemeindeversammlung stellenden Herausforderungen zeigte sich am Beispiel der Gemeinde Glarus Nord im Zusammenhang mit dem Erlass eines neuen Zonenplanes und Baureglementes mit mehreren Auflageverfahren, insgesamt hunderten von Einsprachen und schier unzähligen Einzelanträgen, die an einer Vielzahl von Versammlungen behandelt werden mussten. Die zwischenzeitlich überwiesene Motion «Vereinfachung im Raumplanungs- und Baugesetz: Mehr Effizienz an NUP-Gemeindeversammlungen» greift dieses Problem auf.

3.4.1.2. Finanzkompetenzen

In der Praxis wird des Öfters die Meinung vertreten, dass die tiefen gemeinderätlichen Finanzkompetenzen zu einer Aufblähung der Traktandenlisten führen, was sich negativ auf die Attraktivität der Gemeindeversammlung auswirke. Deren Anhebung dürfte jedoch bloss Teil der Lösung bilden, zumal sich die Aufgaben in anderen Jahren wieder ganz anders präsentieren könnten. Oft kann auch ein Mangel an Koordination zu überladenen Traktandenlisten führen. Um dem vorzubeugen, sind im Rahmen der Machbarkeit auch die von den einzelnen

Verantwortlichen als (aus ihrer Sicht) gerade günstig (gemeinsame Bautätigkeit), nötig und dringlich bezeichneten Investitionen sorgfältig zu priorisieren und durch den Gemeinderat dementsprechend zu terminieren. Zwar hilft gemeinsames Bauen im Infrastrukturbereich, Kosten zu sparen, doch muss dies auch finanzierbar sein. Verzichtet der Gemeinderat auf die notwendige Priorisierung, kann sich die Gemeindeversammlung berufen fühlen, diese Aufgabe wahrzunehmen.

3.4.1.3. Wahlgeschäfte

Als problematisch erwiesen sich in der Vergangenheit oftmals Wahlgeschäfte, die sich über mehrere Wahlgänge hinzogen. Die Grenzen der Machbarkeit in Bezug auf Wahlgeschäfte zeigt exemplarisch die Gemeindeversammlung Glarus Nord vom 20. Juni 2014 auf, als die Wahlen von sechs Mitgliedern der Schulkommission, des Vermittlers und dessen Stellvertreters, 30 Mitgliedern des Wahlbüros, von vier Delegierten des Abwasserverbandes Glarnerland, von zwei Delegierten der Kehrichtverbrennungsanlage Linth, von drei Vertretern des Zweckverbandes Kehrichtgebühren sowie von je zwei Verwaltungsratsmitgliedern der Technischen Betriebe Glarus Nord und der Alters- und Pflegeheime Glarus Nord traktandiert waren. Die Versammlung dauerte von 19.30 bis 23.00 Uhr, obschon verschiedentlich in globo gewählt werden konnte. Dass dies kein Einzelfall ist, beweist die genauso lange Gemeindeversammlung Glarus Nord vom 22. Juni 2018 und auch diejenige vom 9. Juni 2022. Da half auch wenig, dass die Versammlungsleiter solche Veranstaltungen abkürzten, indem sie mitunter in Anlehnung an Artikel 67 Absatz 1 KV auf eine Auszählung verzichteten und vorab die Bisherigen und Wiederkandidierenden in globo wählten, sodass die Ausmarchung um die noch zu vergebenden Mandate unter den sich neu Bewerbenden erst anschliessend und folglich nur unter diesen erfolgte.

Das neue Gemeindegesetz folgt dem Leitgedanken, Wahlen von Kommissionen von demjenigen Organ vornehmen zu lassen, dem diese zugeordnet werden. Im Wesentlichen reduzieren sich damit die Wahlkompetenzen der Stimmberechtigten im Versammlungssystem auf die Wahl der Geschäftsprüfungskommission (GPK). Im Parlamentssystem ist die GPK ein Organ des Parlaments und besteht somit aus Mitgliedern des Gemeindeparlaments. Über die Regelungen in Artikel 25 Absatz 2 und Artikel 28 Absatz 1 E-GG hinausgehende konkrete Wahlzuständigkeiten zugunsten des einen oder anderen Organs gibt das neue Recht nicht vor; sie sind in der Gemeindeordnung im beschriebenen Sinne zu regeln. Festzuhalten ist indes, dass spezialgesetzlich festgelegte Wahlkompetenzen der allgemeinen Regelung im Gemeindegesetz vorgehen bzw. in der Gemeindeordnung zu beachten sind. So sieht etwa die anstehende Teilrevision des Gesetzes über Schule und Bildung vor, dass die künftig vorgesehene Bildungskommission durch den Gemeinderat gewählt wird.

Die Mitglieder des Gemeindeparlaments und des Gemeinderates werden immer von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt.

3.4.1.4. Kommunikation

Nebst weiteren Instrumenten, die den Stimmberechtigten in diesem Zusammenhang zur Verfügung gestellt werden sollen (z. B. Anträge auf geheime Abstimmung), kommt dem Gemeinderat in Bezug auf Optimierungen eine zentrale Rolle zu. Es obliegt ihm, dafür zu sorgen, dass die Stimmberechtigten laufend informiert werden und damit auch bereits im Vorfeld einer Gemeindeversammlung über die wichtigen Geschäfte im Bild sind. Orientierungsversammlungen wenige Tage vor der Gemeindeversammlung dienen diesem Zweck. Solche Veranstaltungen können eine Traktandenliste entlasten bzw. deren Abarbeitung durch die Gemeindeversammlung beschleunigen. Es ist der Gemeinderat, der in der Regel die Anträge mit Blick auf das Gemeindeinteresse formuliert. Dass ihm dies gelingt, zeigt sich auch daran, dass die Stimmberechtigten in der Regel erst aktiv partizipieren, wenn der Antrag des Gemeinderates aus ihrer Sicht den gemeinsamen Willen nicht adäquat abbildet, was die Protokolle der Gemeindeversammlungen der drei Glarner Gemeinden eindrücklich bestätigen.

3.4.1.5. Versammlungsleitung

Eine effiziente, gut strukturierte Versammlungsleitung sichert das Funktionieren der Versammlungsdemokratie. Emotionale Debatten sind in geordnete Bahnen zu lenken, damit Entscheidungen auf der Basis gegenseitigen Respekts und mit Blick auf das Gemeinwohl der ganzen Gemeinde gefällt werden können. Die Versammlungsleitung hat darauf zu achten, dass sich niemand nicht ernst genommen fühlt oder sich sozial exponiert oder gar isoliert glaubt. Dies ist anspruchsvoll, doch lohnt sich die Mühe zugunsten einer starken demokratischen Kultur. Sie verlangt, dass man sich unvoreingenommen in gegenseitigem Respekt unterschiedliche, mitunter auch widersprüchliche Meinungen nicht nur anhört, sondern sie vor allem auch ernst nimmt. Sie beinhaltet auch, dass die freiwillig Abwesenden das nötige Vertrauen in die Institutionen und die teilnehmenden Stimmberechtigten setzen. Von diesen wird verlangt, dass sie versuchen, auch die nicht vertretenen und nicht artikulierten Positionen der anderen Teilnehmenden, der Abwesenden und auch der Nichtstimmberechtigten so gut als möglich zu berücksichtigen. Dies illustriert die grosse Verantwortung, die mit der Teilnahme an einer direktdemokratischen Versammlung einhergeht.

3.4.1.6. Beteiligungsanreize

Mittlerweile wird davon ausgegangen, dass Beteiligungsanreize kein taugliches Mittel sind, die Motivation zur Teilnahme an Gemeindeversammlungen zu erhöhen. Die Zusammensetzung einer Gemeindeversammlung kann sich zudem je nach gewähltem Anreiz verändern. Regelmässig Teilnehmende empfinden solche Aktionen als entwürdigend, indem man nichts weiter als die Erfüllung einer Bürgerpflicht noch weiter honorieren möchte. Selbst wenn die Wirkung der einzelnen Massnahmen nur schwer messbar scheint, dienen die meisten doch zumindest der Imagepflege. Es gilt dies jedenfalls für die verbreitetste aller Massnahmen, den Apéro, der ganz bewusst an das Kernanliegen einer jeden Gemeinde anknüpft; an der Gemeinschaft. Die Vorlage ermöglicht den Gemeinden nach wie vor solcherart Potenzial zu realisieren.

3.4.1.7. Weitere Optimierungen

Eine weitere Möglichkeit, Gemeindeversammlungen zu optimieren besteht darin, die Berichterstattung durch den Vorsitzenden anderweitig zu gewährleisten (Art. 57 Abs. 1 GG). Es bietet sich mittlerweile eine Fülle anderer Möglichkeiten an, die Stimmberechtigten über die Geschehnisse («seit der letzten Versammlung») bedeutend zeitnaher informieren zu können. Das Informationsbedürfnis der Stimmberechtigten ist heute ein anderes als noch vor 30 Jahren. Auch sollen keine Stimmzähler mehr gewählt werden müssen. Diese Funktion soll das ständige Wahlbüro oder ein Ausschuss desselben übernehmen, welcher vom Gemeinderat vorab bestimmt werden kann (vgl. Art. 36 Abs. 1 E-GG und Art. 57 Abs. 2 GG). Die Gemeinden konnten dies bereits nach geltendem Recht so regeln (Art. 56 GG).

3.4.1.8. Systembedingte Unterschiede bei Gemeindeversammlungen

Der Gemeindeversammlung kommt eine andere Stellung zu, je nachdem, ob sie als alleiniges Legislativorgan eingesetzt oder ob ihr ein Gemeindeparlament vorgelagert ist. Im ersten Fall wird vor allem die Geschäftslast eine höhere sein, soweit man der Exekutive nicht sehr weitreichende Kompetenzen zuweist. Die höhere Geschäftslast bringt entsprechend höhere Anforderungen an die Effizienz der Versammlung mit sich; oder es sind mehr Veranstaltungen anzusetzen. Für Versammlungsgemeinden besteht die Herausforderung hauptsächlich darin, die Aufgaben und Zuständigkeiten möglichst zweckmässig zwischen Gemeinderat und Gemeindeversammlung aufzuteilen. Der Gemeindeversammlung sind diejenigen Aufgaben zuzuweisen, die sie attraktiv machen. Andererseits sind Geschäfte, namentlich Wahlen, von ihr fernzuhalten, für deren Behandlung sich derartige Veranstaltungen weniger eignen. Im zweiten Fall hingegen soll das Gros der Zuständigkeiten beim Gemeindeparlament liegen und die Gemeindeversammlung soll nur mehr für ausgewählte Geschäfte einberufen werden müssen. Sie soll nur noch eine gut überblickbare Traktandenliste mit Geschäften besonderer Tragweite – namentlich zustande gekommene Referenden und die Gemeindeordnung – behandeln müssen.

3.4.2. *Gemeindeparlament*

3.4.2.1. Stellung des Gemeindeparlaments im Gesetz

Der Regierungsrat sprach sich in der bisherigen Diskussion im Grundsatz für eine Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament aus. Daran hält er weiterhin fest. Nachdem bereits das geltende Recht den Gemeinden die Wahl einer solchen Gemeindeorganisation ermöglicht, geht es nun vor allem darum, das Modell mit Gemeindeparlament jenem mit Gemeindeversammlung im Gesetz gleichzustellen. Das Parlamentsmodell erfährt dadurch gegenüber dem geltenden Recht eine klare Aufwertung. Auf eine eigentliche Favorisierung des Parlamentsmodells im Gesetz verzichtet der Regierungsrat hingegen. Dies würde einerseits den Erlass stark verkomplizieren. Andererseits – und wichtiger – gewichtet der Regierungsrat die Gemeindeautonomie hoch. Die Gemeinden sollen im Rahmen des kantonalen Rechts, aber ohne unnötige Einschränkungen frei über die jeweils passende Organisation entscheiden können. Dazu sind sie in der Lage. Der Regierungsrat fordert die Gemeinden auf, die Einführung von Gemeindeparlamenten zeitnah zu prüfen und mit ihren Stimmberechtigten den Dialog über die künftige Ausgestaltung der Gemeindelegislative zu führen. Er ist überzeugt, dass der Übertritt vom heute in allen Gemeinden geltenden Versammlungs- zum Parlamentssystem durch die Stimmberechtigten selbst in einem direktdemokratischen Prozess soll bestimmt werden können.

Um die Einführung von Gemeindeparlamenten zu unterstützen, legt der Regierungsrat einerseits viel Wert darauf, dass im kantonalen Recht jene Regelungen eliminiert werden, die das Funktionieren eines Parlamentsmodells gefährden. Andererseits sollen übergeordnete Regelungen eingeführt werden, die sicherzustellen, dass die Stärken eines Parlamentssystems zum Tragen kommen können.

Des Weiteren bedarf es einer gesonderten Betrachtung je nachdem, ob die Gemeindeversammlung alleiniges Legislativorgan bildet oder aber dem Gemeindeparlament nachgelagert ist.

3.4.2.2. Budget, Rechnung und Steuerfuss

Gemäss Artikel 41 Absatz 1 GG sind die Stimmberechtigten für die Festsetzung des Budgets (Bst. a), des Steuerfusses (Bst. d) wie auch für die Genehmigung der Rechnungen der Gemeinde (Bst. e) zuständig. Artikel 42a Absatz 1 Buchstabe c GG behält diese Kompetenzen den Stimmberechtigten auch in Gemeinden mit Gemeindeparlament vor und beschneidet damit den Handlungsspielraum der Gemeinden in Bezug auf die Ausgestaltung der Aufgaben und Kompetenzen eines Gemeindeparlaments wie auch dessen Attraktivität massgeblich. Kommt hinzu, dass dies auch nicht das kantonale System widerspiegelt, wo dem Landrat die Budget- und Rechnungshoheit zusteht und die Stimmberechtigten lediglich den Steuerfuss festsetzen. Die neue Regelung geht nun dahin, dass dem Gemeindeparlament die Budget- und Rechnungshoheit inkl. Festsetzung des Steuerfusses zukommt.

3.4.2.3. Gemeindeversammlungen im Parlamentssystem

Das geltende Recht verpflichtet Gemeinden mit Gemeindeparlament, jährlich mindestens eine ordentliche Gemeindeversammlung abzuhalten. Sie haben spätestens bis 15. Dezember über die Rechnung des Vorjahres und über das Budget für das folgende Jahr zu beschliessen und dabei auch den Steuerfuss für das Folgejahr festzusetzen und periodisch Kenntnis von der Finanzplanung zu nehmen (Art. 47 Abs. 2 GG). Künftig müssen Parlamentsgemeinden nicht mehr zwingend eine Gemeindeversammlung pro Jahr durchführen. Eine solche findet nur dann statt, wenn Geschäfte in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten beratungsreif sind. Das Gesetz bezeichnet einige wenige, sehr gewichtige Zuständigkeiten, die den Stimmberechtigten nicht entzogen werden können (Art. 24 E-GG). Im Übrigen aber obliegt es den Gemeinden, die für ihre Bedürfnisse passende Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten unter ihren Organen festzulegen. Dadurch, dass das Gemeindegesetz

das Referendumsrecht garantiert, sind den Stimmberechtigten je nach Ausgestaltung der kommunalen Regelungen weitere Aufgaben sicher.

3.4.2.4. Urnenabstimmungen im Parlamentssystem

In der parlamentarischen Beratung der beiden Memorialsanträge zur Gemeindeorganisation äusserte die vorberatende Kommission den Wunsch, es den Gemeinden zu ermöglichen, sich für eine Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament und Urnenabstimmungen und ohne Gemeindeversammlung entscheiden zu können. Dies ermögliche eine breitere Partizipation. Die Gemeinden könnten selbst entscheiden, ob sie einem Gemeindeparlament eine Urnenabstimmung oder eine Gemeindeversammlung nachlagern wollten (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2023, § 4, S. 12). Die vorliegende Gesetzesvorlage nimmt dieses Anliegen auf und schafft quasi eine Untervariante für Parlamentsgemeinden. Die Gemeinden können damit zwischen insgesamt drei Möglichkeiten auswählen.

3.4.3. *Fakultatives Referendum*

Das geltende Recht kennt zwei Formen des fakultativen Referendums, um gegen einen Beschluss der Exekutive (oder des Gemeindeparlaments) einen Entscheid der Stimmberechtigten (stets an der Gemeindeversammlung) zu erzwingen (vgl. Art. 43 und 44 GG). Daran soll vorliegend inklusive Dringlichkeitsrecht festgehalten werden (vgl. Art. 43 GG und Art. 19 und 82 E-GG). Allerdings sollen das fakultative Referendum und die Kompetenzen der Exekutive (im Parlamentssystem des Gemeindeparlaments) ausgebaut werden, mit dem Ziel, dass die Stimmberechtigten nur noch Geschäfte von besonderem Interesse zu behandeln haben; einerseits die dem obligatorischen Referendum unterstehenden und andererseits diejenigen, für die das Zustandekommen des fakultativen Referendums ein solches Interesse beweist. Absolut zentral und unverzichtbar ist das fakultative Referendum im Parlamentssystem. In dessen präferiert der Regierungsrat die Möglichkeit, über ein zustande gekommenes Referendum an einer Gemeindeversammlung abzustimmen. Kommunalen Urnenabstimmungen begegnet der Regierungsrat mit Skepsis.

3.4.4. *Gemeindeführung*

Das geltende Gemeindegesetz regelt die Vorsteherschaft in den Artikeln 83–94 und bestimmt dort weitgehend die Aufgaben und vor allem auch die Organisation der Gemeindeexekutive sowie deren Zusammenspiel mit der Verwaltung. Namentlich bestimmt Artikel 85 ein «Kollegialsystem». Das neue Gesetz verzichtet darauf, ein Gemeindeführungsmodell vorzugeben oder die Gemeinden auf eine bestimmte Auswahl zu beschränken. Es ist den Gemeinden überlassen, das passende Modell in jeweils individueller Ausgestaltung für sich bestimmen zu können. Die aktuelle Situation zeigt denn auch, dass sich die drei Gemeinden je für ein unterschiedliches Grundmodell entschieden haben, angepasst auf ihre spezifischen Bedürfnisse und Verhältnisse; Ressorts in Glarus Nord und Departemente in unterschiedlicher Ausgestaltung in Glarus und Glarus Süd.

3.4.5. *Ausländerstimmrecht*

In der Schweiz können Ausländer in rund 600 (von insgesamt 2131) Gemeinden abstimmen und teilweise auch wählen. Diese Gemeinden liegen fast alle in der Westschweiz, einige wenige in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Graubünden. Dieses Wahl- und Stimmrecht gilt nicht für eidgenössische Abstimmungen und Wahlen. Oft wird eine minimale Wohnsitzdauer im Kanton oder in der Gemeinde verlangt. Auf kantonaler Ebene kennen die Kantone Jura und Neuenburg das Stimmrecht für Ausländer, nicht aber das Wahlrecht. Die Kantone Freiburg, Jura, Neuenburg und Waadt gewähren auf kommunaler Ebene das Stimm- und Wahlrecht, zu jeweils unterschiedlichen Bedingungen bezüglich Aufenthaltsdauer und/oder Niederlassungsbewilligung. Auf kommunaler Ebene erlaubt der Kanton Genf das Stimm- und das aktive Wahlrecht, nicht aber das passive. Die Kantone Basel-Stadt, Graubünden und Appenzell Ausserrhoden erlauben ihren Gemeinden,

das Stimm- und Wahlrecht für ausländische Staatsangehörige einzuführen. Nur eine geringe Anzahl von Gemeinden hat diese Möglichkeit umgesetzt; die Bedingungen variieren von Gemeinde zu Gemeinde.

Das neue Recht ermöglicht den Gemeinden, für Ausländerinnen und Ausländer das Stimmrecht und aktive Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten unter den für Schweizer Stimmberechtigte geltenden Voraussetzungen einzuführen. Das passive Wahlrecht bedingt indes das Schweizer Bürgerrecht. Zusätzlich wird gefordert, dass Ausländerinnen und Ausländer ohne Unterbruch seit mindestens zehn Jahren im Kanton und seit mindestens drei Jahren in der Gemeinde wohnen. Die Gemeinden können weitere Voraussetzungen vorsehen. Den Gemeinden soll ermöglicht werden, einen grösseren Anteil ihrer Bevölkerung an ihren politischen Prozessen partizipieren zu lassen. Diese Möglichkeit soll für die politischen Gemeinden und die Kirchgemeinden bestehen. Den Zweckverbänden bleibt sie verschlossen. Die politische Partizipation der ausländischen Einwohnerschaft wird durch das Recht der Mitgliedgemeinden bestimmt. Für öffentlich-rechtliche Korporationen stellt sich diese Frage nicht, indem diese die Mitgliedschaft nicht an die Staatsangehörigkeit oder einen aufenthaltsrechtlichen Status anknüpfen, sondern regelmässig an die meist dingliche Berechtigung an den zugehörigen Grundstücken.

Die Diskussion darüber, ob eine solche Erweiterung der Stimmberechtigung eingeführt werden soll, ist in den drei Gemeinden zu führen. Das kantonale Recht schafft lediglich die Voraussetzungen dafür, macht diesbezüglich über die Mindestaufenthaltsdauer hinaus keine weiteren Vorgaben und verpflichtet die Gemeinden zu nichts. Gleich verhält es sich in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Graubünden. Das Risiko unterschiedlicher Regelungen in den drei Gemeinden ist unter höherer Gewichtung der Gemeindeautonomie hinzunehmen und erscheint überschaubar.

Ausländischen Staatsangehörigen wird in staatskirchlichen Angelegenheiten praktisch schweizweit und teils seit Jahrzehnten das Stimm- und Wahlrecht zugestanden. Den Konfessionsangehörigen der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Glarus stehen die entsprechenden Rechte bereits seit dem Jahre 1990 zu. Mittlerweile gilt für sie ebenfalls das Stimmrechtsalter 16 (Wählbarkeit mit 18 Jahren). Im Kanton Glarus setzt die römisch-katholische Kirche als letzte und einzige für die Stimmberechtigung die Staatsangehörigkeit voraus. Aktuell versucht der Verband der römisch-katholischen Kirchgemeinden des Kantons Glarus der in diesem Zusammenhang einzuführenden Regelung im E-GG mit einer eigenen zuvorzukommen, die diese Rechte für den ganzen Verband – d. h. kantonal einheitlich – regeln und konkret auch den Niedergelassenen zugestehen will.

4. Wesentliche Inhalte und Änderungen des neuen Gemeindegesetzes

Die Gesetzesvorlage enthält folgende wesentlichen Inhalte und Änderungen:

- Das Gemeindeparlament wird gegenüber seiner bisherigen Konzeption aufgewertet und der Gemeindeversammlung gleichgestellt. Somit können die Gemeinden zwischen einem Organisationsmodell mit Gemeindeparlament (Parlamentsgemeinde) oder mit Gemeindeversammlung (Versammlungsgemeinde) wählen. Der Regierungsrat legt allen drei Gemeinden eine zeitnahe Prüfung der Parlamentsgemeinde als favorisierte Alternative nahe.
- In Parlamentsgemeinden entscheiden die Stimmberechtigten entweder an der Gemeindeversammlung oder an der Urne über Sachgeschäfte.
- Urnenabstimmungen zu Sachgeschäften im Nachgang zu Gemeindeversammlungen sind nicht möglich.
- Das neue Recht macht für Parlamentsgemeinden wenige Vorgaben (Zuständigkeit, Parlamentsgrösse) und verzichtet für Versammlungsgemeinden weitgehend darauf.
- Das fakultative Referendum bleibt einfach zugänglich; Fristen werden angepasst, die Anzahl benötigter Unterschriften bleibt unverändert.

- Die Gemeinden bezeichnen die referendumspflichtigen Geschäfte; die Stimmberechtigten sollen sich nur noch mit Geschäften von besonderer Tragweite oder entsprechendem Interesse zu befassen haben.
- Die GPK wird gestärkt; sie prüft die finanzielle und die sachliche Angemessenheit von Geschäften; ihr obliegt die Recht- und Zweckmässigkeitsprüfung.
- Die Gemeindeversammlung wird weitgehend von Wahlgeschäften entlastet.
- Die Mitglieder des Wahlbüros amten auch als Stimmzähler bei Gemeindeversammlungen.
- Eine geheime Abstimmung kann von einem Viertel der Versammlungsmitglieder beantragt werden.
- Gemeinden fördern die Teilnahme an Gemeindeversammlungen namentlich, indem sie frühzeitig informieren.
- Gemeinden können das Ausländerstimmrecht, ausgenommen das passive Wahlrecht, in Gemeindeangelegenheiten einführen (Verfassungsänderung).

Das E-GG verzichtet im Vergleich zum geltenden GG sodann auf eine Vielzahl von Regelungen. Einen Grossteil dieser Sachverhalte werden künftig die Gemeinden zu regeln haben. Die Gemeinden sollen insbesondere auch bestimmen können, wann sie ihre Gemeindeparlamentswahlen durchführen wollen und wann die Amtsdauer des Gemeindeparlaments beginnen soll. Dies ermöglicht massgeschneiderte Lösungen. So könnten die Gemeindeparlamentswahlen im Wechsel mit den Landratswahlen durchgeführt werden. Dies würde die Verwaltung und gegebenenfalls auch die Parteien entlasten, indem sie nicht auf einen Termin hin zwei Wahlen zu bewältigen haben.

Analog zum geltenden Recht wurde darauf verzichtet, die Zuständigkeiten der Gemeindeorgane an bestimmten Beträgen festzumachen. Die Ausgangslage für die drei Gemeinden präsentiert sich unterschiedlich und die künftigen Entwicklungen könnten dazu führen, dass eine zu starre Regelung rasch unpassend erscheinen könnte. Stattdessen obliegt es den Gemeinden, die entsprechenden Werte festzusetzen und die für sie passenden Regelungen selber zu treffen. Dabei sollten den Gemeindeparlamenten weitreichende Kompetenzen zugewiesen und die Grenzen für Referenden hoch angesetzt werden.

Die Gemeinden sollen jedoch auch dafür besorgt sein, dass die Gemeindeparlamente nicht übermässig belastet werden, indem sie für die Vorsteherschaften entsprechende Zuständigkeiten bezeichnen.

Verzichtet wurde auch darauf, für die GO eine Genehmigungspflicht einzuführen. Es hätte sich dies allenfalls aufgrund der zahlreichen und weitgehenden Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden und der ihnen damit übertragenen grossen Verantwortung rechtfertigen können. Allfällige Rechtswidrigkeiten lassen sich jedoch auch im konkreten Fall korrigieren. Das vorgängige, abstrakte, auf die Rechtmässigkeitsprüfung beschränkte Genehmigungsverfahren verschafft nur eine Scheinsicherheit. Jede darüberhinausgehende Prüfung würde zudem in die Gemeindeautonomie eingreifen und drohte, die den Gemeinden durch das neue Recht eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten wieder auszuhebeln.

Schliesslich können die Gemeinden auch das Gemeindeführungsmodell frei wählen. Eine diesbezügliche kantonalrechtliche Regelung hätte dem Grundgedanken des neuen Gemeinderechts widersprochen. Dieses räumt den Gemeinden weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten ein und öffnet damit den Raum für unterschiedliche individuelle Lösungen.

5. Vernehmlassungsverfahren

5.1. Vorgehen und Rücklauf

Mit Beschluss vom 3. September 2024 nahm der Regierungsrat vom Entwurf des Departements Volkswirtschaft und Inneres für den Erlass des neuen Gemeindegesetzes Kenntnis und gab ihn für die Vernehmlassung frei. Die Vernehmlassung wurde im Amtsblatt vom 11. September 2024 öffentlich angezeigt. Sie dauerte bis am 31. Oktober 2024.

Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Gemeinden, die kantonalen Parteien, die Landeskirchen, das Verwaltungsgericht sowie alle Departemente der kantonalen Verwaltung und die Staatskanzlei. Bis zum Ablauf der Vernehmlassungsfrist gingen insgesamt 22 Rückmeldungen ein.

5.2. Generelle Beurteilung der Vorlage

Die Teilnehmenden begrüßten die Neuordnung des Gemeinderechts im Grundsatz. Ausnahme bildete die SP, die zwingend Gemeindeparlamente und Urnenabstimmungen forderte. Im Übrigen aber betrafen die Rückmeldungen mehrheitlich Detailfragen und damit verbundene Änderungsvorschläge. Ausnahmen sind diesbezüglich die vereinzelt geäußerte Kritik zum Ausländerstimmrecht (SVP, Glarus Nord) sowie die für Gemeinden mit Gemeindeversammlung nicht vorgesehene Möglichkeit, Urnenabstimmungen in Gemeindeangelegenheiten durchführen zu können (vgl. dazu Ziff. 5.4).

5.3. Berücksichtigte Anliegen

In formeller Hinsicht wurde das Geschäft in einen Teil A (Änderungen Kantonsverfassung) und einen Teil B (E-GG mit allen Nebenänderungen) aufgeteilt und die Gliederung des E-GG überarbeitet. Zudem werden die im E-GG verwendeten Begrifflichkeiten mit einer einleitenden Legaldefinition erklärt.

Das E-GG selber favorisiert die vom Regierungsrat bevorzugte Organisationsform nicht mehr ausdrücklich, sondern stellt die beiden Organisationsformen mit Gemeindeparlament und Gemeindeversammlung gleich und bietet den Gemeinden die volle Wahlfreiheit. Entsprechend wurden die Bestimmungen in der Kantonsverfassung angepasst, sodass diese die Aufwertung des Gemeindeparlaments und dessen Gleichwertigkeit zur Gemeindeversammlung widerspiegeln.

Aufgenommen wurde ferner der aus der Verwaltung gemachte Vorschlag, auch für Parlamentsgemeinden ohne Gemeindeversammlung einen Termin für die Beschlussfassung über Budget und Rechnung zu setzen, und zwar analog zur Regelung für Versammlungsgemeinden. Zudem sind die entsprechenden Veranstaltungen innert der bezeichneten Fristen nicht nur einzuberufen, sondern auch durchzuführen. Der in die Gegenrichtung laufende Antrag der SP die Frist von acht auf zwölf Wochen zu verlängern wurde verworfen. Die Frist, um Unterschriften für ein Referendum zu sammeln, wurde gegenüber dem geltenden Recht von 14 auf 30 Tage verlängert (Glarus). Die für die Zustellung der Unterlagen vor einer Gemeindeversammlung geltende Frist soll gemäss separater Vorlage (A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus und B. Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte, Projekt «Förderung der politischen Partizipation») auf 21 Tage verlängert werden (GLP).

Neu können die Gemeinden die Aufgaben der GPK teils auch auf weitere Kommissionen wie beispielsweise eine Finanzaufsichtskommission verteilen (Grüne, GLP). Die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Zweckverbänden wurden so geändert (Glarus, Glarus Süd), dass nur mehr der Bei- und Austritt zwingend in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten in Versammlungsgemeinden und in diejenige des Gemeindeparlaments in Parlamentsgemeinden fällt. Die Wahlzuständigkeiten werden zugunsten des Gemeindeparlaments und in Versammlungsgemeinden zugunsten der Vorsteherschaft geregelt.

Schliesslich wird das Inkrafttreten anders geregelt und die Inkraftsetzung dem Regierungsrat zugewiesen (Glarus, Glarus Süd). Dies verschafft dem Regierungsrat die Möglichkeit, optimal auf die Bedürfnisse der Gemeinden einzugehen. Den Gemeinden muss genug Zeit zur Verfügung stehen, bei Bedarf ihre eigenen Rechtsgrundlagen rechtzeitig anzupassen. Im Idealfall erfolgt dies auf den Beginn der neuen Legislaturperiode (per 1.7.2026). Zudem steht es den Gemeindeversammlungen damit bis zur Inkraftsetzung des neuen Rechts durch den Regierungsrat weiterhin frei, einen Entscheid über ein bestimmtes Sachgeschäft an die Urne zu überweisen. Gemeinden, welche die Einführung eines Gemeindeparlaments prüfen, können entsprechende Projekte weiterhin vorantreiben. Mit der Verabschiedung des neuen Rechts durch die Landsgemeinde sind Auftrag und Möglichkeiten im Detail bekannt. Einer früheren Inkraftsetzung bedarf es nicht.

5.4. Nicht berücksichtigte Anliegen

An der Verkürzung der Frist, um Unterschriften gegen einen Kästlibeschluss zu sammeln (von 14 auf 10 Tage) wird festgehalten (SP). Für einen Kästlibeschluss setzt das Gesetz hohe Hürden, wobei auch – und trotz einwohnerstärkerer Gemeinden – weiterhin bloss 100 Unterschriften für ein Referendum verlangt werden sollen (SVP). Namentlich bildet zeitliche Dringlichkeit die zentrale Voraussetzung, was – im Gegenzug – die Verkürzung der Frist rechtfertigt.

Nicht berücksichtigt wurden beantragte Änderungen im RBG, welche das Verfahren und die Zuständigkeiten bei der Behandlung von Nutzungsplänen zum Ziel hatten (Glarus). Sie werden im Rahmen der Behandlung der Motion der GLP-Fraktion «Vereinfachung im Raumplanungs- und Baugesetz: Mehr Effizienz an NUP-Gemeindeversammlungen» zu prüfen sein. Verschiedentlich (Glarus, GLP) wurde gefordert, dass die Gemeinden vermehrt oder gar unabhängig ihrer Organisationsform (Die Mitte) Urnenabstimmungen in Gemeindeangelegenheiten sollten durchführen dürfen oder dass sie dies selber sollten regeln können (SP, Grüne). Beispielsweise sollten sie über fakultative Referenden an der Urne entscheiden können. Andere lehnten Urnenabstimmungen ab oder begegneten diesen mit grosser Skepsis (SVP). Es wird daran festgehalten, dass Urnenabstimmungen nur in der Organisationsform mit Parlament möglich sein sollen. Nach einem Entscheid der Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung soll derselbe Gegenstand nicht einer weiteren Volksabstimmung unterworfen werden können. Ein solches Verfahren ist schwerfällig und nicht opportun. Gemeindeversammlungen würden weiter an Attraktivität einbüßen.

Ebenfalls mehrfach wurde beantragt, dass es der Gemeindeversammlung (Privatperson, FDP, Junge Mitte, GLP und SP) oder jedenfalls den Stimmberechtigten (Glarus Süd, Junge Mitte) in Parlamentsgemeinden vorbehalten bleiben solle, den Steuerfuss festzulegen oder dass die Gemeinden dies regeln sollen (GLP). Da Budget und Steuerfuss eng miteinander verknüpft sind und bezüglich der Budgethoheit Einigkeit herrscht, verdient die einheitliche Zuständigkeit beim Gemeindeparlament den Vorzug. In Versammlungsgemeinden stellt sich diese Frage nicht. Die Senkung des Quorums von der Hälfte auf ein Viertel der Stimmdenen, um an einer Gemeindeversammlung eine geheime Abstimmung zu erzwingen, wird teils begrüsst (Grüne), teils abgelehnt (FDP, GLP). Daran ist festzuhalten.

Die Mitgliederzahl der Vorsteherschaften wird nicht auf fünf bis neun erhöht und auch die Obergrenze von sieben Mitgliedern wird nicht aufgehoben (GLP). Nicht gefolgt wird dem Antrag, die Kognition der GPK auf die Rechtmässigkeitsprüfung zu beschränken (SP). Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende befassten sich mit der Frage, was das Kontrollorgan solle prüfen dürfen bzw. müssen (alle Gemeinden). Die entsprechenden Regelungen im Gesetz mit den zugehörigen Erläuterungen wurden präzisiert, ohne dass dies am Grundsatz einer weitgehenden Prüfungsbefugnis etwas änderte. Nicht gefolgt wird dem Antrag, die für das Ausländerstimmrecht formulierten Voraussetzungen mit denjenigen für die Einbürgerung abzustimmen (DSJ). Die differenzierte Regelung ist gewollt, zumal sie auch nicht den gleichen

Status regelt. Ausländern soll das passive Wahlrecht verschlossen bleiben – letzteres entgegen entsprechenden Anträgen (Grüne, Glarus Süd). Auch sollen die Gemeinden die Voraussetzungen nicht frei bestimmen dürfen (Grüne).

In Bezug auf das fakultative Referendum wird darauf verzichtet, ein solches zu ermöglichen, falls eine Gemeindeversammlung nicht eine Beteiligung von drei Prozent der Stimmberechtigten erreicht, wobei man die Anzahl für das Referendum benötigter Unterschriften ebenfalls an einem Prozentsatz der Stimmberechtigten festmachen wollte (GLP). Eine solche Regelung schafft Rechtsunsicherheit und widerspricht insbesondere dem Grundsatz, dass gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung keine Urnenabstimmungen zulässig sein sollen. Kommt hinzu, dass sich die Beteiligung während einer Gemeindeversammlung in Abhängigkeit der Traktanden ändern kann. Selbst während der Behandlung eines Geschäftes könnten sich Verschiebungen ergeben. Die Form der «parlamentarischen Gemeindeversammlung» (SP), die nur berät und die Vorlage zuhanden der Urne bereinigt (vgl. Kanton SZ), lehnt der Regierungsrat ab. Ebenfalls nicht gefolgt wird dem Vorschlag (SP, Privatperson), dass das Präsidium unter den Mitgliedern der Vorsteherschaft einem Turnus folgend für eine zu bestimmende Amtszeit nach kantonalem Vorbild beispielsweise von der Gemeindeversammlung gewählt bzw. weitergegeben werden soll. Es ist dies aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen zu verwerfen; der Landammann ist primus inter pares unter vollamtlichen Regierungsratsmitgliedern. Die Pensen der Gemeindepräsidien und der Gemeinderatsmitglieder unterscheiden sich demgegenüber stark. Der Wechsel zum Präsidium und wieder zurück bedingt namentlich gleiche oder zumindest sich nicht wesentlich unterscheidende Pensen.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1. Verfassung des Kantons Glarus

Artikel 56; Voraussetzungen des Stimmrechts

Die neue Verfassungsnorm schafft die Grundlage dafür, dass die Gemeinden das Ausländerstimmrecht in Gemeindeangelegenheiten einführen können. Ob sie davon Gebrauch machen wollen, steht ihnen frei. Nebst den für Schweizer geltenden Voraussetzungen müssen ausländische Personen zudem ohne Unterbruch mindestens zehn Jahre in der Schweiz und mindestens drei Jahre im Kanton wohnhaft sein. Diese Mindestvorgaben zum Aufenthalt sollen eine gewisse Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen sicherstellen. Die Gemeinde kann weitere Voraussetzungen an das Stimmrecht für Ausländer knüpfen.

Artikel 57; Inhalt des Stimmrechts

Die Möglichkeit, dass Gemeinden das Ausländerstimmrecht in Gemeindeangelegenheiten nach Artikel 56 Absatz 1a einführen können, ist beschränkt auf das aktive Wahlrecht. Das passive Wahlrecht bedingt das Schweizer Bürgerrecht.

Artikel 117; Zusammenarbeit

Die Ergänzung, dass die Gemeinden auch mit Kanton und Bund zusammenarbeiten, gestattet es, auf die entsprechende gesetzliche Regelung zu verzichten (vgl. Art. 6 GG).

Artikel 119; Gemeindeautonomie

Der Begriff «Lehrpersonen» wird vom Begriff «Angestellte» mitumfasst (Abs. 2)

Artikel 128; Gemeindeorgane

Infolge der eingegangenen Stellungnahmen zur Vernehmlassungsvorlage wurde die Gelegenheit genutzt, die Gleichrangigkeit von Versammlungs- und Parlamentssystem in der Verfassung mit einem separaten Absatz 1a zum Ausdruck zu bringen. Die bisherige Formulierung hat vor allem Versammlungsgemeinden im Auge. Aus Absatz 1a ergibt sich auch, dass

die Geschäftsprüfungskommission in Parlamentsgemeinden richtigerweise kein Gemeindeorgan ist, sondern ein Gremium der Legislative. Absatz 2 bleibt unverändert. Absatz 3 wurde mit Blick auf die Aufwertung des Parlamentssystems ebenfalls angepasst. Dass die Gemeinden ein Gemeindeparlament einführen können, braucht nicht in der Verfassung festgehalten zu werden. Diese geht grundsätzlich von einer Gleichrangigkeit der Systeme aus. Die Kompetenz der Gemeinde hinsichtlich der Wahl des Gemeindeparlaments ist im Gesetz zu regeln. Der Auftrag zur Regelung von dessen Organisation und der Ausübung des Stimmrechts durch die Stimmberechtigten in Parlamentsgemeinden ergibt sich an sich aus dem bisherigen Absatz 3 (s. dazu auch Memorial für die Landsgemeinde 2008, S. 61). Der Wortlaut der Bestimmung ist aber dennoch eng. Vorliegend wird dieser entsprechend angepasst.

Artikel 130; Gemeindeversammlung, Urnenwahl und Urnenabstimmung

Aus Absatz 1 folgt, dass die Stimmberechtigten – auch in Parlamentsgemeinden – ihr Stimmrecht auch an der Gemeindeversammlung ausüben. Dies soll aber keine grundsätzliche Vorgabe in der Verfassung mehr sein. Absatz 3 schafft die Grundlage, im Gesetz Urnenwahlen und -abstimmungen vorzusehen. Dies ermöglicht, dass die Stimmberechtigten in Parlamentsgemeinden ihre Rechte an der Urne statt an der Gemeindeversammlung wahrnehmen. Damit wird den Memorialsanträgen und der dazu erfolgten parlamentarischen Beratung angemessen Rechnung getragen. Im totalrevidierten Gemeindegesetz finden sich die entsprechende Umsetzung der angepassten Verfassungsbestimmung (Art. 21 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 4 E-GG).

Die Vernehmlassungsvorlage verbot in einem neu eingeführten Absatz 3a noch ausdrücklich die Kombination von Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung. Die Stellungnahmen dazu ergaben, dass es sich nicht als notwendig erweist, eine solche Restriktion auf Verfassungsstufe zu verankern. Es reicht, dies im Gesetz festzuhalten, was in Artikel 22 Absatz 5 E-GG geschieht. Ebenfalls erweist es sich nicht als erforderlich, auf Verfassungsstufe den Tagungsrhythmus von Gemeindeversammlungen vorzugeben (Abs. 1). Die Flexibilisierung der Modelle bis hin zu solchen ohne Gemeindeversammlung macht einen Verweis auf das Gesetz, das alles Relevante regelt, sinnvoll.

Eine ausserordentliche Gemeindeversammlung soll auch vom Gemeindeparlament einberufen werden können, sofern ein Parlament mit Gemeindeversammlung besteht. Dies wurde ergänzt. Die betreffenden Kompetenzen werden in Artikel 34 Absatz 1 Buchstaben a und b E-GG konkretisiert. Absatz 5 wird terminologisch vereinheitlicht ohne den Geltungsbereich (z.B. auf Kirchgemeinden) ausweiten zu wollen.

Artikel 131; Befugnisse der Stimmberechtigten

Aufgrund der Vernehmlassung wurde diese Bestimmung neu gegliedert. In den drei Absätzen 1, 1a und 2 sind die Befugnisse der Stimmberechtigten aufgeführt. Dabei wird nun unterteilt in solche, die für alle Versammlungs- und Parlamentsgemeinden gelten (Abs. 1), solche, die für nur für Versammlungsgemeinden gelten (Abs. 1a) und solche, die nur für Parlamentsgemeinden gelten (Abs. 2). Die geltende Formulierung hatte vor allem Versammlungsgemeinden im Auge.

Die Formulierungen in den Buchstaben e, h, i und l des geltenden Absatzes 1 sind zu eng. Die Kompetenzen nach den Buchstaben e und h weist die Verfassung den Stimmberechtigten zu, soweit die GO nicht die Vorsteherschaft für zuständig erklärt. Ist die Zuständigkeit der Stimmberechtigten aber davon abhängig, dass das Geschäft eine bestimmte Grösse erreicht (Bst. h), kann sich zumindest in einem erweiterten Bereich oder gar überhaupt auch die Zuständigkeit des Gemeindeparlaments rechtfertigen. Die jetzige Regelung nimmt dieses Bedürfnis auf.

In Versammlungsgemeinden liegt die Budgethoheit, die Genehmigung der Rechnungen und die Festsetzung des Steuerfusses in der Kompetenz der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung (Abs. 1a Bst. b–d). Bei Parlamentsgemeinden kommt diese Zuständigkeit dem Gemeindeparlament zu. Entsprechend wurden die betreffenden Bestimmungen (Bst. f,

g und i) des bisherigen Absatzes 1 aufgehoben. Die Beschlussfassung über die Mitgliedschaft in Zweckverbänden (Bst. I) soll in Versammlungsgemeinden bei den Stimmberechtigten verbleiben, in Parlamentsgemeinden dem Gemeindeparlament übertragen werden können. Daher wurde im bisherigen Absatz 1 auch diese Bestimmung aufgehoben.

Artikel 132; Dringliche Beschlussfassung

Die Bestimmung zur dringlichen Beschlussfassung wurde übersichtlicher gegliedert. Eine Delegation auf Gesetzesstufe erfolgt nicht, da es sich um einen besonderen Einschnitt in die politischen Rechte handelt. Dieser sollte in der Verfassung in den Grundzügen wie bisher enthalten sein.

Artikel 133; Fakultatives Referendum

Das fakultative Referendum ist ein zentrales Element sowohl für Versammlungs- wie auch für Parlamentsgemeinden, um die Stimmberechtigten von möglichst vielen Geschäften von geringerer Tragweite zu entlasten. Beide Organisationsformen haben dieses demokratische Instrument zu gewährleisten. Es besteht der Anspruch, dass Versammlungsgemeinden der Vorsteherschaft und Parlamentsgemeinden dem Gemeindeparlament möglichst weitgehende Kompetenzen zuweisen, um diese ab einer gewissen Wichtigkeit dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Die Verfassung selbst weist den Gemeinden direkt (nicht dem Gesetz) den entsprechenden Auftrag zu, dies in der GO zu regeln.

6.2. Gemeindegesetz

Titel; Gemeindegesetz

Der bisherige Titel wird beibehalten. Analoges gilt in Bezug auf die gängige Legalabkürzung «GG», die nach Inkraftsetzung für das neue Gemeindegesetz gelten soll.

Ingress

Auch das neue Gesetz stützt sich auf die Artikel 115–134 und 145 KV.

Artikel 1; Zweck des Gesetzes

Zusätzlich erwähnt die neue Norm auch die Aufsicht.

Artikel 2; Begriffe

Die in diesem Gesetz verwendeten Begrifflichkeiten werden definiert.

Buchstabe a: Soweit dieses Gesetz den Begriff Gemeindeordnung verwendet, meint es auch die Grundordnungen der anderen rechtsunterworfenen Körperschaften. Als gemeindeeigen gelten die den Gemeinden zugehörigen Anstalten, bei denen den Gemeinden Eigenerstellung zukommt (z. B. Technische Betriebe oder Alters- und Pflegeheime).

Buchstabe d: Der Behördenbegriff ist, anlehnend an denjenigen der Kantonsverfassung (Art. 73 ff.) weit gefasst. Im Wesentlichen fallen nur die Stimmberechtigten nicht darunter.

Buchstabe g: Nachdem auch über einen Erlass Beschluss gefasst werden muss, bezeichnet der Begriff Beschluss hier auch Erlasse.

Artikel 3; Autonomie

Die Gemeindeautonomie wird durch Artikel 119 KV gewährleistet. Als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit und Autonomie regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten im Rahmen übergeordneten Rechts selbstständig. Letzteres gewährt ihnen viel Raum und damit auch Verantwortung. Die Gemeinden weisen in der GO ihren Organen, im Rahmen des übergeordneten Rechts, diejenigen Befugnisse zu, die zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben notwendig sind.

Artikel 4; Rechtsetzung

Der wichtigste kommunale Rechtssatz ist die GO. Dort weisen die Stimmberechtigten den verschiedenen Organen namentlich deren Aufgaben zu und bestimmen die Zuständigkeiten. Wichtige Rechtssätze der Gemeinden sind weiter rechtssetzende Beschlüsse (Erlasse) des Gemeindeparlaments oder der Stimmberechtigten. Nicht weiter regelt das Gesetz die Rechtssätze der Gemeinde und deren Bezeichnung, soweit sich diese nicht an die Allgemeinheit richten, wie zum Beispiel Verwaltungsverordnungen, die lediglich behördeninterne Anweisungen enthalten.

Wem welche Rechtsetzungsbefugnisse zukommen, bestimmt die GO. Wichtige Rechtssätze sind ausnahmslos zu publizieren und öffentlich zugänglich zu machen. Die entsprechende Sammlung ist nachzuführen.

Artikel 5; Strafbefugnisse

Die Gemeinden können gestützt auf ausdrückliche Androhung Bussen auferlegen (vgl. Art. 81 E-GG).

Artikel 6–7

Das neue Gesetz gewährleistet die Rechtsstellung der Gemeinden und der beiden Landeskirchen nach geltendem Recht.

Artikel 8; Geltung des Gesetzes für die Kirchgemeinden

Identisch mit dem bisherigen Artikel 20.

Artikel 9–12

Die Artikel 9–12 entsprechen grundsätzlich dem bisherigen Artikel 14. In Artikel 10 Absatz 1 wird ergänzt, dass die Änderung von Statuten von öffentlich-rechtlichen Korporationen genehmigungsbedürftig ist; praxisgemäss galt dies bereits bis anhin. Der Hinweis auf den Rechtsschutz entfällt (vgl. Art. 14 Abs. 4 GG). Es wird dies in der allgemeinen Rechtsschutznorm (Art. 134 E-GG) nochmals so bestimmt. Hingegen befasst sich das Gesetz im Grundsatz wie bis anhin nur mit den Rechtsfragen der Gemeinden und Zweckverbände. Gemäss Artikel 1 regelt es zwar auch die Organisation öffentlich-rechtlicher Korporationen, doch gelten die entsprechenden Normen für sie lediglich als Minimalvorschriften (vgl. Art. 134 KV); sie haben deshalb die Verfahrens- und Organisationsgrundsätze dieses Gesetzes (nur) «zu beachten» (vgl. Art. 11 Abs. 1 E-GG).

Artikel 13; Rechtsstellung der Zweckverbände

Als letzte dem Gemeindegesetz unterstellte Körperschaften beschreibt das neue Gesetz die Zweckverbände. Gemeinden können sich zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung zu solchen Verbänden zusammenschliessen.

Artikel 14; Stimmberechtigte

Die Gesamtheit der Stimmberechtigten bildet das oberste Gemeindeorgan. Sie handeln entweder an der Gemeindeversammlung oder an der Urne (Abs. 2). Die Stimmberechtigung regeln KV, GPR und dieses Gesetz.

Artikel 15; Gewährleistung der politischen Rechte

Die Regelung ist deklaratorisch. Sie hat jedoch auch im neuen Erlass ihre Berechtigung, nachdem sehr viele Regelungen des alten Gemeindegesetzes mit dem Erlass des Gesetzes über die politischen Rechte in diesen neuen Erlass überführt wurden.

Artikel 16; Antragsrecht

Die Regelung des Antrags- oder Initiativrechts entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Artikel 35 GG. Absatz 1 gibt zwar im Wesentlichen bloss Artikel 129 Absatz 1 KV wieder.

Diese Wiederholung ist aber vorliegend für das Verständnis unerlässlich. In die Zuständigkeit der Stimmberechtigten im Sinne von Absatz 1 fallen alle referendumsfähigen Geschäfte. Das neue Recht sieht die Möglichkeit nicht mehr vor, einen solchen Antrag an der Gemeindeversammlung mündlich zu Protokoll geben zu können. Diese Möglichkeit widerspricht dem Bestreben, Gemeindeversammlungen schlank zu halten. Schwierigkeiten böte insbesondere auch das Erfordernis, auch solche Anträge nicht nur genau zu umschreiben, sondern auch (genau) zu begründen.

Artikel 17; Wiedererwägung

Neu gilt der Grundsatz, dass ein Beschluss der Stimmberechtigten grundsätzlich jederzeit in Wiedererwägung gezogen werden kann (Abs. 1). In Verbindung mit den Ausnahmen, welche der Absatz 2 inhaltsgleich zum geltenden Artikel 36 Absatz 1 GG wiedergibt, ändert sich materiell nichts. Dass eine Wiedererwägung bei Wahlbeschlüssen und Fällen, in denen dies Rechte Dritter verletzen würde, ausgeschlossen ist, versteht sich als Klarstellung.

Artikel 18; Abstimmungs- und Wahlverfahren

Soweit das GPR einen entsprechenden Gestaltungsraum lässt, obliegt es den Gemeinden, entsprechende Regelungen zu erlassen. Ansonsten gilt das GPR subsidiär.

Artikel 19; Fakultative Abstimmungen

Nach Absatz 1 haben die politischen Gemeinden unabhängig der Gemeindeorganisation das fakultative Referendum neu zwingend vorzusehen. Für Kirchgemeinden, Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Korporationen bleibt dies fakultativ (vgl. Art. 44 GG). Es obliegt den Gemeinden, die referendumsfähigen Geschäfte zu bezeichnen. Es wird den Gemeinden damit eine sehr anspruchsvolle und für das Funktionieren der Gemeinde entscheidende Aufgabe anvertraut. Sie haben die Zuständigkeiten unter den Gemeindeorganen den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend und im Interesse der Gemeinde zu ordnen. Damit korreliert diese Bestimmung mit der Kompetenz der Gemeinden, die Zuständigkeiten der Stimmberechtigten auf das Wichtigste zu beschränken. Die Meinung ist, dass in Versammlungsgemeinden die Zuständigkeiten hauptsächlich bei der Vorsteherschaft liegen sollen, und zwar auch solche grosser Tragweite. Wichtige Geschäfte sollen dem fakultativen Referendum unterstehen. In diesem Sinne wirkt dieses Instrument in der zugunsten der Exekutive ausgestalteten Zuständigkeitsordnung als Korrektiv zugunsten der Stimmberechtigten. Analoges gilt für Parlamentsgemeinden. Nur wenige, allerwichtigste Geschäfte sollen dem obligatorischen Referendum unterstehen. Alle anderen Geschäfte von grosser Tragweite sollen nur dann von den Stimmberechtigten beurteilt werden, wenn das fakultative Referendum zustande kommt. Parlamentsgemeinden haben die Zuständigkeiten zudem weitgehend dem Gemeindeparlament zuzuweisen. Dies sowohl zuungunsten der Stimmberechtigten als auch der Vorsteherschaft. Die Vorsteherschaft einer Versammlungsgemeinde ist deshalb mit sehr viel weitreichenderen Kompetenzen auszustatten als diejenige einer Parlamentsgemeinde.

Absatz 2 regelt, dass fakultative Abstimmungen in Versammlungsgemeinden an der Gemeindeversammlung und in Parlamentsgemeinden entweder an der Urne oder an der Gemeindeversammlung stattfinden. In Versammlungsgemeinden können mit diesem Instrument Beschlüsse und Erlasse der Vorsteherschaft der Beurteilung durch die Stimmberechtigten zugeführt werden. In Parlamentsgemeinden dient das Instrument dem Weiterzug von Beschlüssen und Erlassen des Gemeindeparlaments. Die bisherige 14-tägige Frist wird auf 30 Tage verlängert. Damit wird der Zugang zu diesem Instrument erleichtert; die demokratischen Mitwirkungsrechte werden gestärkt. Ausgenommen in Kirchgemeinden, werden nach wie vor mehr Unterschriften als beim Weiterzug von dringlichen Beschlüssen verlangt. Letzteres deshalb, weil die zum Handeln gezwungene Behörde in Fällen zeitlicher Dringlichkeit ihre Abklärungen unter Umständen nicht in gewohnter Tiefe tätigen kann und vor allen Dingen rasch handeln muss. Es liegt in der Natur der Sache und im Interesse der Gemeinde, dass unter Zeitdruck getroffene Entscheidungen ohne grosse Hürden weitergezo-

gen werden können. Anders bei Erlassen und Geschäften, welche dem fakultativen Referendum unterstehen. Hier besteht kein grosser zeitlicher Druck. Sie wurden mit gewohnter Sorgfalt vorbereitet, wobei gerade die Referendumsmöglichkeit mit dazu beitragen kann, dass solche Geschäfte eine umso umsichtiger Behandlung erfahren. Hier rechtfertigt es sich, die Hürde für einen Weiterzug zuhanden der Stimmberechtigten höher anzusetzen als beim Dringlichkeitsrecht, und mehr Unterschriften zu verlangen. Im Gegenzug schadet eine längere Sammelfrist, aufgrund des Fehlens zeitlicher Dringlichkeit, nicht. Beide Differenzierungen entsprechen geltendem Recht. Die entsprechenden Parameter werden unverändert übernommen. Soweit solche Beschlüsse der «nächsten» Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung vorzulegen sind, kann es sich, wenn ein Referendum kurz vor der Durchführung einer Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung zustande kommt, auch um die nächstmögliche handeln.

Artikel 20; Ausserordentliche Abstimmungsformen

Den Stimmberechtigten können Gegenstände auch in besonderen Abstimmungsformen vorgelegt werden können. Allerdings das Gemeinderecht dies vorsehen. Was vorgelegt wird, entscheidet die Vorsteherschaft oder das Gemeindeparlament. Mit einer Variantenabstimmung kann den Stimmberechtigten entweder eine eigenständige Alternative zu einer Hauptvorlage oder bloss eine einzelne Variante zu einer Hauptvorlage zur Abstimmung unterbreitet werden. Werden den Stimmberechtigten mehrere Abstimmungsvorlagen unterbreitet, hat das antragstellende Organ den bevorzugten Antrag zu bezeichnen. Dieser bildet die Hauptvorlage (Abs. 1 Bst. a). Vorderhand nicht vorgesehen ist die weitere Möglichkeit, dass die Vorsteherschaft den Stimmberechtigten zusätzlich ihre ursprüngliche Vorlage unterbreiten kann, wenn das Gemeindeparlament die Vorlage der Vorsteherschaft abgeändert hat.

Grundsatzabstimmungen erlauben es die Stimmberechtigten frühzeitig in den politischen Prozess und in bevorstehende Abstimmungsvorhaben einzubeziehen. Sie vermitteln den Behörden eine gewisse Sicherheit, indem sie ihre Arbeiten auf den Volkswillen ausrichten können. Das Ergebnis der Abstimmung ist für die Behörden verbindlich (Abs. 2).

Abs. 3: Konsultativabstimmungen sind neu. Es steht den Gemeinden offen, solche in der GO vorzusehen. Konsultativabstimmungen sollen nach den für ordentliche Abstimmungen geltenden Regeln durchgeführt werden können.

Abs. 4: Auch die anderen Körperschaften nach Artikel 1 Absatz 2 E-GG sollen solche ausserordentlichen Abstimmungsformen vorsehen können.

Artikel 21; Wahlmöglichkeit

Absatz 1 weist den Gemeinden ihre Organisationsfreiheit zu.

Absatz 2 gibt die beiden Möglichkeiten vor, wie die Gemeinden ihre Legislative gestalten können; entweder als Gemeindeparlament oder als Gemeindeversammlung; im letzteren Fall bezeichnet man sie als Versammlungsgemeinden, die ersteren sind Parlamentsgemeinden (mit Urne oder Gemeindeversammlung, vgl. auch Art. 2 Abs. 1 Bst. c E-GG). Den anderen Körperschaften nach Artikel 1 Absatz 2 E-GG steht diese Wahlmöglichkeit nicht zu; sie organisieren sich als Versammlungsgemeinde (Abs. 3).

Artikel 22; Organe

Das oberste Gemeindeorgan bestimmt das Gesetz im Artikel 14. Sodann erfasst der Begriff «Gemeinde» hier sämtliche von diesem Gesetz erfassten Körperschaften (Art. 1 Abs. 2 E-GG). Dieses Gesetz verwendet wie die KV für das Exekutivorgan den weitergefassten Begriff «Vorsteherschaft». In diesen Erläuterungen wird grundsätzlich der Begriff Vorsteherschaft verwendet, obschon sich das Gesetz schwergewichtig den Gemeinden widmet bzw. von diesen ausgeht und damit in den meisten Fällen den Gemeinderat meint. Das Gemeindegesetz gilt jedoch auch für Kirchgemeinden, Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Korporationen und Anstalten, wo der Begriff Gemeinderat nicht passen würde. Der Begriff Vorsteherschaft umfasst auch die dort geltenden Begrifflichkeiten (Kirchenrat, Vorstand, Kommission, Verwaltungsrat usw.).

Absatz 1 nennt nur die wichtigsten möglichen Gemeindeorgane in der Versammlungsgemeinde, diejenigen in Parlamentsgemeinden bezeichnet Absatz 2. Die Ausübung der Oberaufsicht bzw. der politischen Kontrolle über die Vorsteherschaft und die Verwaltung ist in Parlamentsgemeinden eine Aufgabe des Gemeindeparlaments (vgl. Art. 52 Abs. 2 E-GG). Ein parlamentsexternes Geschäftsprüfungsorgan ist in Parlamentsgemeinden deshalb systemwidrig und nur in Versammlungsgemeinden als Gemeindeorgan zu bezeichnen. Deshalb führt Artikel 22 Absatz 2 E-GG die Geschäftsprüfungskommission, als Organ des Gemeindeparlaments, nicht als Gemeindeorgan auf. In beiden Gemeindearten wirkt das Geschäftsprüfungsorgan als Hilfsorgan der Gemeindelegislative.

Absatz 3 hält fest, wer gegenüber den Stimmberechtigten die antragstellende Behörde ist. In Parlamentsgemeinden ist dies das Gemeindeparlament selbst, nicht die Vorsteherschaft. Unter «Geschäfte» werden vorliegend Sachgeschäfte verstanden.

Absatz 4 bestimmt, dass Parlamentsgemeinden, wenn sie sich für ein Gemeindeparlament entscheiden (Art. 21 Abs. 2 E-GG), eine weitere Wahl treffen müssen. Sie entscheiden, ob die Stimmberechtigten ihre Rechte entweder an der Gemeindeversammlung (Parlamentsgemeinde mit Gemeindeversammlung) oder an der Urne (Parlamentsgemeinde mit Urnenabstimmung) ausüben.

Absatz 5 bestimmt abschliessend, dass Gemeinden, die über eine Gemeindeversammlung verfügen, keine Urnenabstimmungen durchführen können.

Nach Absatz 6 haben die Gemeinden die Zuständigkeiten ihrer Organe selbst festzulegen, vorbehaltlich des übergeordneten Rechts. Sie bestimmen damit insbesondere auch die Finanzkompetenzen der einzelnen Organe. Eine solche Regelung ermöglicht einerseits eine massgeschneiderte Lösung für die Gemeinden, andererseits aber auch das Setzen von Leitplanken durch den Gesetzgeber. Sie auferlegt den Gemeinden eine grosse Verantwortung. Es obliegt ihnen nämlich – unter Vorbehalt der in diesem Gesetz vorhandenen Leitplanken – sicherzustellen, dass die Stimmberechtigten sich vornehmlich mit Geschäften grosser Tragweite befassen können. Von allem anderen sollen sie entlastet werden. Diese Regelung ist bewusst offen formuliert. Dies in der Erwartung, dass die Gemeindeversammlung eine Kompetenzordnung erlässt, welche dieser Idee gerecht wird. Es wurde dieser Lösung der Vorzug gegeben, um die Gemeinden in die Verantwortung zu nehmen und um nicht auf Parameter abstellen zu müssen, welche über die Zeit zunehmend als unpassend empfunden werden. Der Vorsteherschaft bzw. dem Gemeindeparlament sind weitreichende Finanzkompetenzen zuzuweisen.

Artikel 23; Protokollführung und Protokollauflage

Neu geregelt wird die Pflicht, wesentliche, gerichtsrelevante Vorkommnisse zu protokollieren. Es handelt sich dabei um eine Selbstverständlichkeit. Neu ist die gesonderte Behandlung des Gemeindeversammlungsprotokolls als wichtigstes Gemeindeprotokoll. Dessen Publikation wird terminiert und es wird ein spezieller Rechtsweg dazu bestimmt sowie das entsprechende Verfahren geregelt. Bis auf die Auflage- und Einsprachefrist handelt es sich um Ordnungsfristen. Die Einsichtnahme in Protokolle wie in weitere Gemeindeunterlagen regelt das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen.

Artikel 24; Unübertragbare Befugnisse der Stimmberechtigten

Das Gesetz bezeichnet die Befugnisse, die den Stimmberechtigten in Parlamentsgemeinden nicht entzogen werden dürfen. Wenige, absolut zentrale Befugnisse sollen dem obersten Gemeindeorgan verbleiben. Die Wahl der «Vorsteherschaft» meint auch das Präsidium.

Artikel 25; Unübertragbare Befugnisse des Gemeindeparlaments

Während Artikel 24 die Kompetenzen der Stimmberechtigten sichert, hält Artikel 25 fest, welche Kompetenzen das Gesetz dem Gemeindeparlament zusichert. Auch diese Regelung greift in die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden ein, allerdings nur soweit, dass die Vorzüge eines Parlamentssystem zum Tragen kommen und sich systemimmanente Risiken nicht realisieren.

Absatz 1 stellt sicher, dass die Hoheit über Budget, Rechnung und Steuerfuss beim Gemeindeparlament liegt.

Absatz 2 regelt, dass grundsätzlich das Gemeindeparlament für Wahlgeschäfte zuständig ist, namentlich auch für die Wahl der «ihm zugehörigen» (Bst. a), parlamentarischen Kommissionen, namentlich auch der Geschäftsprüfungskommission, des Wahlbüros (Bst. b) und der Vertretungen in den Zweckverbänden (Bst. c). Es gilt dieser Grundsatz unter dem Vorbehalt der Regelung in Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b E-GG. Spezialgesetzlich vorgesehene Wahlkompetenzen gehen den im E-GG allgemein geregelten Wahlkompetenzen vor. Die Wahlzuständigkeit für die weiteren, der Vorsteherschaft zugehörigen Kommissionen in Parlamentsgemeinden zu regeln, wird den Gemeinden überlassen (vgl. dazu die Regelung für Versammlungsgemeinden in Art. 28 Abs. 1 Bst. a E-GG).

Artikel 26; Obligatorisches und fakultatives Referendum

Nachdem die Artikel 24 und 25 gewisse Kompetenzen klar zuordnen und somit Leitplanken setzen, eröffnet Artikel 26 Spielraum für die Stimmberechtigten. Sie können in der Gemeindeordnung festhalten, welche Beschlüsse des Gemeindeparlaments dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Um das Gemeindeparlament nicht unnötig zu schwächen, sollten die Stimmberechtigten nur zurückhaltend fakultative Referenden vorsehen.

Absatz 2 regelt die Ausnahmen. Selbstverständlich können Beschlüsse, die das Gemeindeparlament abschliessend treffen kann, nicht dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Dasselbe gilt für ablehnende Beschlüsse des Gemeindeparlaments. Die Ausnahme der ablehnenden Beschlüsse zu Initiativen stellt sicher, dass das Gemeindeparlament eine Initiative nicht abblocken und der Beurteilung durch die Stimmberechtigten vorenthalten kann.

Nach Absatz 3 soll ein obligatorisches Referendum zwar noch für weitere Beschlüsse möglich sein, jedoch nur für solche Geschäfte, die in einer Versammlungsgemeinde zwingend den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung unterbreitet werden (Art. 27). Diese Einschränkung schützt das Gemeindeparlament vor einer allzu starken Kompetenzverschiebung zugunsten der Stimmberechtigten, die das Parlamentssystem in Frage stellen könnte.

Artikel 27; Unübertragbare Befugnisse in Versammlungsgemeinden

Analog zur Regelung für die Parlamentsgemeinden werden auch für Versammlungsgemeinden jene Geschäfte definiert, über die aufgrund der grossen Bedeutung zwingend die Stimmberechtigten zu befinden haben. Die Gemeindeversammlung soll nur mehr die Vorsteherschaft und das Kontrollorgan bzw. die Geschäftsprüfungskommission oder gegebenenfalls das Rechnungsprüfungsorgan wählen; aufgrund der notwendigen Legitimation bzw. Unabhängigkeit dieser Kommission kann diese Wahl nicht der Vorsteherschaft überlassen werden. Von den übrigen, oft langwierigen Wahlgeschäften ist sie zu entlasten.

Artikel 28; Befugnisse der Vorsteherschaft

Die systemimmanenten Nachteile der Gemeindeversammlung zeigen sich vor allem bei Wahlgeschäften. Es bietet sich an, der Vorsteherschaft die Wahl der ihr zugehörigen Kommissionen zu übertragen. So auch die Wahl des Wahlbüros, wobei sie nur Stimmberechtigte berücksichtigen kann und Mindestmitgliederzahl und Amtsdauer vorgegeben sind (vgl. Art. 9 GPR). Um die Gemeindeversammlung zu entlasten, liegen Wahlgeschäfte grundsätzlich in der Zuständigkeit der Vorsteherschaft (Ausnahme GPK, vgl. Art. 27 Abs. 1 Bst. b E-GG). Spezialgesetzlich vorgesehene Wahlkompetenzen gehen den im GG allgemein geregelten Wahlkompetenzen jedoch vor. Sachgeschäfte werden nicht zwingend in die Kompetenz der Vorsteherschaft übergeben. Die Stimmberechtigten sind gehalten, in der GO eine Kompetenzordnung vorzusehen, die der Gemeindeversammlung nur die wichtigsten und bedeutendsten Geschäfte vorbehält (Art. 22 Abs. 6 E-GG). Dies gilt auch in Bezug auf die Ausgestaltung des Referendumsrechts (Abs. 2). In Versammlungsgemeinden gibt es nur die Möglichkeit des fakultativen Referendums. Ein obligatorisches Referendum ist nicht vorgesehen, da die wichtigsten Geschäfte ohnehin bereits den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorbe-

halten sind (vgl. Art. 27 E-GG). Dieses Instrument ist deshalb im Gegensatz zu Parlamentsgemeinden, wo es aufgrund der zusätzlichen Institution einer differenzierteren Regelung bedarf, nicht notwendig.

Artikel 29; Einberufung der Gemeindeversammlung

Die Vorsteherschaft beruft Gemeindeversammlungen ein, sooft sie es für nötig erachtet. In Bezug auf die ordentlichen Gemeindeversammlungen versteht sich dies von selbst. Soweit nötig beruft sie weitere ein, diesfalls ausserordentliche. Die Vorsteherschaft wird die Gemeindeversammlungen so ansetzen, dass möglichst viele Stimmberechtigte teilnehmen können.

Artikel 30; Unterlagen für die Gemeindeversammlung

Gesetzesverweis: Die notwendigen Regelungen trifft das GPR.

Artikel 31; Anfragerecht

Absatz 1 hält fest, dass es sich beim Anfragerecht (oder «Auskunftsrecht») um ein Kontroll- und Aufsichtsinstrument der Gemeindeversammlung über Behörden, Verwaltung und weitere Träger öffentlicher Aufgaben handelt, indem über Gemeindebelange von allgemeinem Interesse öffentlich Auskunft verlangt werden kann. Jede stimmberechtigte Person hat das Recht, über solche Angelegenheiten der Vorsteherschaft schriftliche Anfragen zu stellen, die – anders als Petitionen – an der Gemeindeversammlung beantwortet werden.

Nach Absatz 2 ist die Anfrage spätestens zehn Arbeitstage vor der Gemeindeversammlung einzureichen, damit sich die Vorsteherschaft hinreichend vorbereiten und spätestens einen Tag vor der Versammlung schriftlich beantworten kann. Diese kurze Frist dient der Vorbereitung einer allfälligen Stellungnahme der anfragenden Person.

Absatz 3 regelt, dass in der Gemeindeversammlung Anfrage und Beantwortung bekannt gegeben werden. Die anfragende Person hat die Möglichkeit dazu Stellung zu nehmen. Im Anschluss daran obliegt es der Versammlung, zu beschliessen, ob – auf Antrag der anfragenden oder einer anderen, stimmberechtigten Person – die Sache diskutiert werden soll. Beschlussfassungen in der Sache sind, mangels Traktandierung der Angelegenheit, nicht möglich.

Artikel 32; Beschlussfähigkeit

Ordnungsgemäss eingeladene Gemeindeversammlungen sind beschlussfähig, wobei lediglich über ordnungsgemäss traktandierete Geschäfte beschliessen werden kann. All dies galt bisher bereits praxisgemäss, wie auch, dass Rügen, soweit zumutbar, sofort anzubringen sind. Das Gesetz regelt eine Mindestordnungsfrist für die Ankündigung und die Bekanntgabe der Traktandenliste. Ab Bekanntgabe der Geschäfte müssen die notwendigen Akten für die Versammlung von Stimmberechtigten in der Verwaltung eingesehen werden können oder öffentlich zugänglich sein. Der entsprechende Anspruch ergibt sich aus ihrem Mitwirkungsrecht in der Versammlung sowie aus dem Öffentlichkeitsprinzip.

Artikel 33; Ordentliche Gemeindeversammlung

Versammlungsgemeinden haben jährlich mindestens zwei Gemeindeversammlungen durchzuführen. Diese Regelung entspricht bisherigem Recht.

Die Frist für die Rechnungsgemeinde wurde beibehalten, diejenige für die Budgetgemeinde und den Steuerfuss verlängert, indem diese mit der kantonalen Regelung in Artikel 15 Absatz 2 Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (FHG) in Übereinstimmung gebracht wurde, und zwar auch für die Kirchgemeinden (Abs. 3). Die Fristen sind grosszügig bemessen. So kann eine Rechnungsgemeinde kaum erst in oder nach den Sommerferien abgehalten werden. Noch weniger wird man eine Budgetgemeinde – trotz entsprechender Verlängerung – in der Altjahreswoche abhalten wollen. Problematisch werden diese Fristen in aller Regel ohnehin nur in Krisenzeiten, was in einem grösseren Kontext geregelt werden soll.

Parlamentsgemeinden halten bei Bedarf Gemeindeversammlungen ab (Abs. 2).

Artikel 34; Ausserordentliche Gemeindeversammlung

Auch diese Regelung entspricht unverändert bisherigem Recht. Nebst den beiden ordentlichen kann die Vorsteherschaft weitere, in diesem Fall ausserordentliche Gemeindeversammlungen einberufen. Ausserdem haben die Stimmberechtigten und das Gemeindeparlaments das Recht, eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einzuberufen. Die Anzahl benötigter Unterschriften bleibt unverändert. Der Zugang zu diesem demokratischen Recht soll nicht erschwert werden. Im Unterschied zur Regelung für das fakultative Referendum ist die Sammlung der nötigen Unterschriften an keine Frist gebunden. Ein Parlament kann selbstverständlich nur dann eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einberufen, wenn es sich um eine Parlamentsgemeinde mit Gemeindeversammlung handelt.

Artikel 35; Vorgängige Einreichung von Abänderungsanträgen zu Vorlagen

Die Regelung entspricht unverändert bisherigem Recht. Eine gewisse Notwendigkeit, dass sich die Vorsteherschaft vorab mit Abänderungsanträgen auseinandersetzen kann, mag für Zonenplan- und Baureglementsänderungen angezeigt sein (vgl. dazu die vorgesehene Nebenänderung im RBG). Im Übrigen aber ist nicht zu sehen, dass die GO zahlreiche weitere Ausnahmen bestimmen sollte, wonach Abänderungsanträge an die Gemeindeversammlung vorab der Vorsteherschaft eingereicht werden müssten.

Artikel 36; Stimmzähler

Neu soll das Wahlbüro auch die Stimmen in der Gemeindeversammlung zählen. Es verschlankt sich damit der Ablauf, wenn auch unwesentlich. Wichtiger erscheint, dass geübte Personen die entsprechende Aufgabe übernehmen.

Artikel 37; Verhandlungsleitung

Entspricht bisherigem Recht.

Artikel 38; Traktandenliste

Entspricht bisherigem Recht. Zur Verdeutlichung wird festgehalten, dass andere Anträge als zur Reihenfolge nicht zulässig sind. Insbesondere kann weder die Absetzung noch die Streichung beantragt werden. Ist beabsichtigt, ein Geschäft nicht oder nicht an der betreffenden Sitzung zu behandeln, kann zum betreffenden Zeitpunkt ein Antrag auf Nichteintreten oder Verschiebung gestellt werden.

Artikel 39; Erläuterung der Geschäfte

Entspricht bisherigem Recht (Art. 58 GG), mit dem Unterschied, dass im Rahmen der Erläuterungen der Geschäfte das Recht Antrag zu stellen, irgendwelchen «Kommissionen» nicht mehr zusteht.

Artikel 40; Ermittlung des Mehrs

Identisch mit bisherigem Recht. Zu beachten ist, dass abweichend von Artikel 65 Absatz 3 GPR das Mehr nur einmal abgeschätzt werden soll. Gelingt die Ermittlung im ersten Versuch nicht, ist im Interesse einer speditiven Abwicklung der Versammlung auszuzählen. Setzen die Gemeinden allerdings technische Hilfsmittel ein (vgl. Art. 65 Abs. 4 GPR), können sie die Ermittlung des Mehrs abweichend regeln.

Artikel 41; Stimmrecht der Behördenmitglieder

«Rechnungen» (Abs. 2) neu im Plural, um zu verdeutlichen, dass hier nicht nur die Rechnung der Gemeinde, sondern insbesondere auch diejenigen der Anstalten mitgemeint sind. Im Übrigen aber identisch mit dem bisherigen Artikel 65.

Artikel 42; Antrag auf geheime Abstimmung und Rückkommen

Nach Absatz 1 besteht weiterhin die Möglichkeit, eine geheime Abstimmung zu beantragen. Stimmt ein Viertel der Stimmenden zu, ist die Abstimmung schriftlich vorzunehmen. Bisher bedurfte es dazu der Mehrheit der Stimmenden (Art. 64 Abs. 1 GG). Damit kann bei wichtigen Abstimmungen auch eine bedeutende Minderheit erreichen, dass das Stimmgeheimnis gewährleistet bleibt. Die Ermittlung der erforderlichen Stimmen erfolgt nach Artikel 40, also offen.

Das Recht, eine geheime Abstimmung zu verlangen, ist staatsrechtlich von grösserer Bedeutung als in der Praxis. Es gewährleistet als blosser Möglichkeit, dass Abstimmungen und Wahlen dank der Wahrung des Stimmgeheimnisses als frei gelten können. Der Nachteil eines aus dem Versammlungssystem folgenden Konformitätsdrucks als Folge der grundsätzlich offenen Abstimmungen kann gemildert werden, wenn die Schwelle für die Durchführung einer geheimen Abstimmung tief angesetzt wird. Der entsprechende Antrag kann in Bezug auf jeden Antrag gestellt werden. Ausgeschlossen ist die geheime Abstimmung lediglich bei der Bereinigung der Vorlage bei sich gegenseitig ausschliessenden Anträgen. Die Versammlungsleitung darf sich an geheimen Abstimmungen beteiligen.

Absatz 2 bestimmt, dass Anträge auf geheime Abstimmung und auf Rückkommen bis Ende der Versammlung gestellt werden können. Dies gestattet es dem Antragsteller, nicht nur den Ausgang der Abstimmung in der Gemeindeversammlung abzuwarten, sondern auch noch den weiteren Fortgang der Versammlung, der allenfalls weitere Rückschlüsse zum interessierenden Geschäft ermöglichen kann. Je nachdem erübrigt sich eine Antragstellung und für die Gemeinde eine allenfalls unnötige Abstimmung. Es mag diese Möglichkeit auch vorzeitigem und vielfach störendem Verlassen der Versammlung entgegenwirken.

Verworfen wurde die nach geltendem Recht bestehende Möglichkeit, eine Urnenabstimmung beantragen zu können. Ein solches Vorgehen würde den Grundsatz durchbrechen, dass Gemeinden mit Gemeindeversammlung in kommunalen Fragen nicht an der Urne abstimmen.

Artikel 43 und 44

Die Artikel 43–46 regeln die Fristen und das Abstimmungsverfahren in Versammlungsgemeinden zur Beschlussfassung über die Jahresrechnung, das Budget und den Steuerfuss. Die Regelungen in Artikel 43 und 44 betreffend Genehmigung und Nichtgenehmigung der Jahresrechnung sind inhaltlich identisch mit dem bisherigen Recht (vgl. Art. 66 GG). Das neue Recht schafft lediglich je eine Bestimmung für den Fall der Genehmigung und für den Fall der Nichtgenehmigung. Artikel 44 Absatz 1 stellt klar, welche Anträge im Rahmen der Behandlung der Jahresrechnung gestellt werden können, nämlich lediglich solche, welche die Vorsteherschaft dazu verhalten können, diese nochmals zu prüfen, zu ergänzen oder zu berichtigen.

Artikel 45 und 46

Auch für die Regelung des Abstimmungsverfahrens beim Beschluss über Budget und Steuerfuss in Versammlungsgemeinden schafft das neue Recht je eine separate Regelung für den Fall der Zustimmung wie für denjenigen der Ablehnung. Das Postulat Mächler wird damit antragsgemäss umgesetzt (vgl. Art. 46 E-GG). Die Frist (acht Wochen) ist sehr lang angesetzt, wenn der Steuerfuss nach Massgabe von Artikel 202 des Steuergesetzes noch im alten Jahr beschlossen werden muss. Es handelt sich allerdings auch hier wie in Artikel 44 Absatz 2 E-GG um eine Durchführungs- und nicht um eine Einberufungsfrist. Gemäss Gemeindegesetz (vgl. Art. 33 Abs. 1 E-GG und Art. 47 Abs. 1 GG) gilt der 15. Dezember als spätester Termin. Der Vorsteherschaft steht es indes frei, vor Ablauf dieser 8-Wochen-Frist zu handeln. Scheitert man erneut, obliegt es dem Regierungsrat Budget und Steuerfuss festzusetzen (Art. 46 Abs. 2 E-GG). Verworfen wurde die Variante, dass Budget und Steuerfuss des Vorjahres weiterhin gelten sollten. Die Einfachheit dieser Lösung birgt das Risiko, dass keine Gewähr dafür besteht, dass die Vorjahreszahlen in Bezug auf die aktuellen Verhältnisse den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und allenfalls gar Fehler fortgeschrieben werden könnten. Schliesslich gilt es auch, falsche Anreize auszuschliessen.

Artikel 47; Rechtswidrige Anträge

Die Versammlung soll nicht über rechtswidrige Vorlagen oder Anträge abstimmen müssen. Sie soll dies zwar diskutieren können, der Entscheid darüber liegt jedoch nicht bei ihr, sondern beim Vorsitz.

Artikel 48; Einsprache

Anstände, welche sich auf die Verhandlung selber beziehen (vgl. im Unterschied dazu das Beschwerderecht nach Art. 32 Abs. 3 E-GG), sollen nach Möglichkeit an der Gemeindeversammlung selber mittels Einsprache bereinigt werden können. Es obliegt dem Vorsitz, über erhobene Einsprachen zu entscheiden. Er entscheidet, ob die Diskussion wiederaufgenommen und/oder die Abstimmung wiederholt wird.

Artikel 49; Stimmrechts-, Wahl- und Abstimmungsbeschwerde

Entspricht geltendem Recht (Art. 72 Abs. 3 GG).

Artikel 50; Zusammensetzung, Befugnisse

Es obliegt der Gemeinde, die notwendigen Regelungen zum Gemeindeparlament zu treffen. Insbesondere dessen Zuständigkeiten bestimmt die Gemeinde im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben selber. Die Verfassung bestimmt eine Mindestgrösse von 20 Mitgliedern (vgl. Art. 128 Abs. 3 KV). Es bedarf dieser Mindestgrösse, um eine repräsentative Vertretung der Stimmberechtigten und der verschiedenen politischen Kräfte zu erreichen. Es obliegt den Gemeinden, die notwendigen Regelungen für die Wahl der Gemeindeparlamente im Rahmen des übergeordneten Rechts zu treffen. Zu beachten ist insbesondere das GPR.

Artikel 51; Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Plenums ist ein Charakteristikum des Parlamentsystems. Dies schafft Transparenz über die Entscheidungsfindung und ermöglicht, dass die politische Verantwortlichkeit des Gemeindeparlaments gegenüber den Wählenden verwirklicht werden kann. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut (Abs. 2). Aus überwiegendem öffentlichem oder privatem Interesse muss das Gemeindeparlament die Öffentlichkeit der Verhandlungen einschränken können, allerdings nur soweit dies notwendig ist. Es ergibt sich dies auch aufgrund des IDAG.

Artikel 52; Aufgaben

Es obliegt den Gemeinden – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – die Aufgaben und Befugnisse des Gemeindeparlaments zu bestimmen. Das Gemeindeparlament übt in jedem Fall die politische Kontrolle bzw. die Oberaufsicht über Behörden und Verwaltung aus.

Artikel 53; Jahresrechnung, Budget und Steuerfuss

Die für Versammlungsgemeinden geltenden Regelungen nach den Artikeln 43–46 gelten für Parlamentsgemeinden sinngemäss. Auch die Gemeindeparlamente sind gehalten, die Geschäfte zur Jahresrechnung, zum Budget und zum Steuerfuss innert der entsprechenden Fristen zum Abschluss zu bringen. Festzuhalten ist, dass die Kompetenz, über Jahresrechnung, Budget und Steuerfuss zu beschliessen, auch bei Parlamentsgemeinden mit Gemeindeversammlung beim Gemeindeparlament liegt. Die vorliegende Regelung betrifft deshalb beide Arten von Parlamentsgemeinden (mit Gemeindeversammlung oder mit Urne).

Artikel 54; Organisation des Gemeindeparlaments

Das Gesetz bestimmt, was die Geschäftsordnung des Gemeindeparlaments zwingend zu regeln hat. Subsidiär würde kantonales Recht sinngemäss zur Anwendung gelangen (insb. Landratsverordnung und Ziff. 7.1 und 7.2 E-GG). Beispielsweise hätte dies auch bezüglich der Fristen für die Rechnungsabnahmen und die Verabschiedung des Budgets zu gelten, welche als Minimalvorgaben zu verstehen sind. Als Publikationsorgan für dem Referendum

unterstehende Beschlüsse des Gemeindeparlaments dient weiterhin das kantonale Amtsblatt (vgl. Ausführungen zum Kästlibeschluss unter Art. 82 E-GG).

Artikel 55; Veröffentlichung

Referendumsfähige Beschlussfassungen sind im kantonalen Amtsblatt zu publizieren. Damit ist die Information der Stimmberechtigten sichergestellt; fristauslösend ist der Tag nach der Veröffentlichung (jeweils mittwochs, 18 Uhr). Der Zugang ist frei und gratis; die Publikationen können kostenlos als Newsletter abonniert werden.

Artikel 56; Rechte und Pflichten der Mitglieder des Gemeindeparlaments

Gemeindeparlamentsmitgliedern sind Instrumente zur Verfügung zu stellen, damit dieses Gemeindeorgan seine demokratische Mitwirkung und die Funktion der politischen Kontrolle über die Vorsteherschaft und die Verwaltung wahrnehmen kann. Dies zu regeln, obliegt den Gemeinden. Zu denken ist an Motionen, Postulate, Interpellationen und Anfragen.

Artikel 57; Rechte der Vorsteherschaft

Die Vorsteherschaft hat dem Gemeindeparlament die Geschäfte zur Beratung und anschließenden Beschlussfassung vorzulegen. Dass sie dem Gemeindeparlament (und in Versammlungsgemeinden den Stimmberechtigten) auch Varianten und Grundsatzfragen unterbreiten kann, regelt bereits Artikel 20 E-GG. Die Mitglieder der Vorsteherschaft nehmen an den Sitzungen des Gemeindeparlamentes mit beratender Stimme und Antragsrecht teil (Abs. 2). Die Vorsteherschaft hat das Recht, ihre Vorlagen in den beratenden Kommissionen vertreten zu können (Abs. 3). Sie kann damit Verwaltungsangestellte entsprechend beauftragen, um die Gemeinderatsmitglieder zu entlasten.

Artikel 58–60

In Gemeindebehörden sind nur Personen mit Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde wählbar. Ein Wegzug beendet das Mandat. Ersatzwahlen oder die Überbrückung entsprechender Vakanzen durch Stellvertretungen regelt Artikel 59 E-GG, wobei das Gemeinderecht das Nähere dazu zu regeln hat. Für Kommissionen ohne Entscheidkompetenz und für Delegierte der Gemeinde in Zweckverbänden schreibt das Gesetz keine Wohnsitzpflicht vor. Die Gemeinden können dies indes bestimmen. Unter den hier verwendeten Behördenbegriff (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. d) fallen alle Personen und Einrichtungen, die bestimmte öffentliche Aufgaben erledigen, namentlich auch Gremien wie Geschäftsprüfungskommission, Wahlbüro, Schulkommission, Einbürgerungsrat oder auch Delegierte der Gemeinde in Zweckverbänden.

Artikel 60 regelt Spezialfälle, wie die gleichzeitige Wahl ein und derselben Person in verschiedene Ämter und die Wahl von mehreren Personen in dieselbe Behörde.

Artikel 61–64

Das Gesetz regelt eine Reihe von Unvereinbarkeiten.

Artikel 65; Interessenbindungen

Artikel 65 verpflichtet die Behördenmitglieder ihre Interessenbindungen offenzulegen.

Artikel 66; Amtsgeheimnis

Der Geltungsbereich des IDAG erstreckt sich «auf sämtliche öffentliche Organe» (Art. 2 Abs. 1). Gemeint sind damit die Institutionen und nicht die einzelnen Mitglieder der Behörden, Verwaltungen oder Parlamente. Deshalb und weil der Straftatbestand der Amtsgeheimnisverletzung als Sonderdelikt auf eine ausdrückliche Bestimmung über die Schweigepflicht abstellt, bedarf es der vorliegenden Regelung. Diese Regelung gilt einheitlich für alle Personen, die öffentliche Aufgaben der Gemeinden wahrnehmen (z. B. Behördenmitglieder, Gemeindeangestellte, entsprechend beauftragte Private und Gemeindeparlamentsmitglieder).

Ob an der Geheimhaltung über Angelegenheiten ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse besteht, richtet sich nach dem IDAG.

Fehlt es an einer vorgesetzten Behörde (je nach Gemeindeorganisation GPK, Wahlbüro oder Einbürgerungsrat) im Sinne von Absatz 2, obliegt der Entscheid der betreffenden Behörde selber im Ausstand des betreffenden Mitglieds analog zur Regelung für die Vorsteherschaft.

Artikel 67; Ausstand

Die Ausstandsgründe nennen die Artikel 77 KV und Artikel 13 und 14 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG).

Artikel 68; Ausstand; Ausnahmen

Absatz 1 setzt der Ausstandsregelung Grenzen. Sie gilt nicht, wenn mehr oder weniger die ganze Gemeinde von einem fraglichen Entscheid betroffen ist. Das ist etwa bei generell-abstrakten Erlassen regelmässig der Fall.

Dass ein Behördenmitglied nach Absatz 2 während der «Behandlung» eines Geschäftes in den Ausstand tritt, ist umfassender als bloss während der Beratung oder gar nur bei der Beschlussfassung, schliesst namentlich auch die Einführung in das Geschäft, Darstellung des Sachverhalts oder der Ausgangslage mit ein und damit die Beeinflussung der Behörde weitgehender aus. Die Regelung verlangt den kompletten Ausstand und will jede Einflussnahme zumindest an der betreffenden Sitzung oder Verhandlung unterbinden. Wählt man einen späteren Zeitpunkt, in dem ein Behördenmitglied in den Ausstand zu treten hat, schafft dies regelmässig Abgrenzungsschwierigkeiten und in Fällen, in denen eine weitere Partei am Ausgang des Verfahrens interessiert ist, ungleich lange Spiesse.

Absatz 3 stellt klar, dass die Gemeindebehörde selber über einen Ausstand zu entscheiden hat.

Absatz 4 bestimmt das Vorgehen, wenn ein Gemeindeorgan, nicht bloss eine Gemeindebehörde, nicht mehr beschlussfähig zusammengesetzt werden kann. Aufgrund der Stellung als Gemeindeorgan obliegt es der kantonalen Aufsichtsbehörde, die Situation zu regeln.

Artikel 69; Ausstand in der Rechtspflege

Verweis auf das VRG.

Artikel 70; Haftung für Schaden

Wie bisher richtet sich die Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane und ihres Personals nach dem Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (Staatshaftungsgesetz).

Artikel 71; Sitzungen

Die Gemeindebehörden werden zu ihren Sitzungen durch das Präsidium eingeladen. Ein Drittel der Mitglieder kann dasselbe verlangen. Es besteht eine Teilnahmeverpflichtung.

Artikel 72; Beschlussfähigkeit

Die Behörden sind beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend und auch stimmberechtigt ist (Abs. 1). Dies dient der Akzeptanz der Beschlüsse und gewährleistet, dass eine minimale Zahl von Mitgliedern sich einbringen und bestenfalls verschiedene Ansichten in die Entscheidungsprozesse einfließen können.

Gemäss Absatz 2 werden die Geschäfte in gemeinsamen Sitzungen beraten. Ein Ausnahmetatbestand liegt vor, wenn die Geschäftsbehandlung in einer Sitzung nicht möglich ist. Der Grundsatz der gemeinsamen Beratung stellt einen wichtigen Pfeiler in Kollegialbehörden dar. Dieses dient der Konkordanz und besagt, dass sich die einzelnen Behördenmitglieder an die Beschlüsse des Kollegiums zu halten und diese auch zu vertreten haben (Abs. 3). Es ist Aufgabe der Gemeindebehörden, unabhängig von parteipolitischen Interessen, Geschäfte zum

Nutzen des Gemeinwohls zu beschliessen und diese mit einer Stimme gegen aussen zu vertreten.

Artikel 73; Stimmpflicht

Behördenmitglieder sind zur Stimmabgabe verpflichtet, sowohl bei Wahlen als auch bei Abstimmungen. Es wird offen abgestimmt. Das Abstimmungs- und Wahlprozedere ist gegenüber demjenigen in einem Gemeindeparlament verkürzt; bereits im zweiten Abstimmungs- oder Wahlgang genügt das relative Mehr.

Artikel 74; Präsidialentscheide

In Fällen von Dringlichkeit muss präsidial entschieden werden können. Anschliessend ist die Gesamtbehörde zu informieren. Dies bedeutet nicht, dass nachträglich eine Genehmigung einzuholen wäre. Letzteres könnte die vorsitzende Person hindern, rechtzeitig zu handeln. Die Behörden können ihre Präsidentin oder Präsidenten ermächtigen, Geringfügiges selber bzw. abschliessend in eigener Kompetenz zu regeln.

Artikel 75; Stellung

Die Bezeichnung der Vorsteherschaft in der Gemeinde ist «Gemeinderat» (vgl. Art. 128 Abs. 2 KV). Das GG verwendet grundsätzlich die Bezeichnung Vorsteherschaft. Dies aus Rücksicht auf den Geltungsbereich (vgl. Art. 1 E-GG). Die Vorsteherschaft leitet die Gemeinde, plant und koordiniert deren Tätigkeiten.

Absatz 3 bestimmt, dass die Vorsteherschaft die Verantwortung für die Führung der Gemeindeverwaltung trägt. Die Aufsicht über die Verwaltung ist eine unverzichtbare wie unübertragbare Aufgabe der Vorsteherschaft. Das Gesetz verzichtet diesbezüglich auf eine explizitere Regelung. Es versteht sich von selbst, dass die Vorsteherschaft ihre Aufsichtstätigkeit laufend den sich wandelnden Bedürfnissen und Entwicklungen anzupassen hat. Der Aufbau eines internen Kontrollsystems ist Standard. Die Vorsteherschaft steht in der Verantwortung und hat sicherzustellen, dass die geeigneten regulatorischen, organisatorischen und technischen Massnahmen getroffen werden. Sie hat entsprechende Regelungen, Organigramme, Stellenbeschreibungen, Kompetenz- und Visumsregelungen, Prozessbeschreibungen zu erlassen, das Controlling zu definieren und laufend eine Risikobeurteilung vorzunehmen.

Artikel 76; Organisation

Die Gemeinde bestimmt die Mitgliederzahl zwischen drei (vgl. Stadtrat Chur) und sieben. Das Gremium verteilt die Aufgaben selbstständig. Dazu gehört auch die Bezeichnung des Vizepräsidenten. Dass dazu dasjenige Mitglied der Vorsteherschaft, das bei der Wahl in eine andere Funktion (nämlich als Mitglied der Vorsteherschaft) die meisten Stimmen erzielt hat, am besten befähigt sein soll, überzeugt nicht. Es obliegt der Vorsteherschaft, die Verwaltungstätigkeit zweckmässig auszurichten. Die GO bestimmt den Beschäftigungsgrad und das Führungsmodell. Die Gemeinden sind nicht mehr auf das Kollegialitätssystem (Art. 85 Abs. 1 GG) kombiniert mit Kommissionen (Art. 85 Abs. 4 und Art. 93 GG) verpflichtet, ohne dass Werte wie Vertraulichkeit der Beratungen und Kollegialität preisgegeben würden. Konsequenterweise ist auch auf Vorgaben im Sinne der bisherigen Artikel 93 (Delegationen) und 94 (Schulkommission) GG zu verzichten. Kann die Gemeinde die Gemeindeführung frei bestimmen, bedarf es keiner Vorschriften im Gemeindegesetz, die – im Fall von Versammlungsgemeinden über die GPK hinaus – irgendwelche Kommissionen bzw. deren Ausgestaltung vorschreiben. Vorbehalten bleibt stets die spezialgesetzliche Regelung von Kommissionen (etwa im Bildungs- oder Bauwesen).

Artikel 77; Präsidiale Aufgaben

Das Gesetz weist dem Präsidium eine Reihe von Aufgaben zu und schreibt damit mehr oder weniger die bereits gelebte Praxis fest. Soweit das Gesetz die Vertretung von Behörden und der Gemeinde als präsidiale Aufgabe bezeichnet, meint es vor allem Repräsentationspflichten. Im Übrigen obliegt diese Aufgabe der Vorsteherschaft (Art. 78 E-GG). Mit Rücksicht auf

die verschiedenen Führungsmodelle, die den Gemeinden offenstehen, soll das Gemeinde-recht die präsidialen Aufgaben jedoch auch anders regeln können.

Artikel 78; Vertretung der Gemeinde; Zeichnungsberechtigung

Vertretung gegen aussen meint nicht die Erfüllung von Repräsentationsverpflichtungen, sondern vielmehr die Interessenwahrung zugunsten der Gemeinde, etwa gegenüber anderen Gemeinden oder dem Kanton. Die so verstandene Aussenpolitik und die Pflege der Aussenbeziehungen obliegt der Vorsteherschaft. Es zeigt sich dies auch in der Zeichnungsberechtigung für die Gemeinde, die das Gesetz vorgibt, wobei dies die Gemeinde anders regeln kann (Abs. 2). Dieselbe Kompetenz steht den Gemeinden auch in Bezug auf weitere Gemeindebehörden zu (Abs. 3).

Artikel 79; Vorberatungspflicht

Die Vorsteherschaft ist vorberatende und beantragende Behörde in Bezug auf Geschäfte in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments. Sie erarbeitet zu jedem Geschäft in der Zuständigkeit von Gemeindeparlament oder Versammlung eine Botschaft. Diese dient als notwendige Grundlage für die Beratung.

Artikel 80; Befugnisse

Absatz 1 weist alle Zuständigkeiten der Vorsteherschaft zu, die nicht explizit durch übergeordnetes oder kommunales Recht einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen sind. Diese Auffangzuständigkeit zugunsten der Vorsteherschaft erstreckt sich auf alle Gemeindeangelegenheiten, die nicht aufgrund allgemeiner Rechtsprinzipien den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament zustehen. Diese subsidiäre Generalkompetenz der Vorsteherschaft kommt nur bei Regelungslücken zum Tragen, soweit nicht aufgrund der allgemeinen Finanzkompetenzordnung oder einer Auslegungsmethode die Zuständigkeit eines anderen Gemeindeorgans anzunehmen ist. Sie will negative Kompetenzkonflikte ausschliessen.

Die Vorsteherschaft besitzt Verordnungskompetenz (Abs. 2). Im Wesentlichen entspricht diese Regelung der bisherigen (vgl. Art. 86 Abs. 1 Bst. b und c GG), allerdings mit einer Präzisierung. Die bisherige Regelung, «Vorschriften» auch ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage im kommunalen Recht erlassen zu können, bedurfte bislang «besonderer Dringlichkeit». Dabei war unklar, ob Dringlichkeit in zeitlicher Hinsicht genügt. Die neue Regelung stellt klar, dass die «besondere» Dringlichkeit auch sachlich begründet sein muss. Damit wird eine höhere Dringlichkeit gefordert als im ohne Qualifizierung formulierten Artikel 82 E-GG, der zwar ebenfalls Dringlichkeit, aber keine besondere verlangt. Die Differenzierung rechtfertigt sich aus der Überlegung, dass (einfache) Dringlichkeit genügt, damit die Vorsteherschaft Vorschriften gestützt auf das Dringlichkeitsrecht nach Artikel 82 E-GG (vgl. Art. 43 GG) erlassen kann, weil der neue Erlass dem fakultativen Referendum untersteht. Demgegenüber stellt Artikel 80 Absatz 2 E-GG höhere Anforderungen an die Dringlichkeit, weil gegebenenfalls die entsprechende Rechtsetzungskompetenz abschliessend, ohne Genehmigungsvorbehalt usw. zur Exekutive wechselt. Ist hingegen keine besondere Dringlichkeit gegeben, bleibt der Erlass von Vorschriften ohne entsprechende Ermächtigung im kommunalen Recht Sache der Stimmberechtigten. Vorschriften soll – soweit nicht delegiert – das Volk erlassen können, nicht die Vorsteherschaft, ausser bei besonderer Dringlichkeit. Absatz 3 ermöglicht es der Vorsteherschaft, Gemeinderecht an übergeordnetes Recht, das ohnehin vorginge, anzupassen, sofern kein Regelungsspielraum zugunsten der Gemeinde besteht. Dies entlastet weitere Gemeindeorgane von Geschäften mit untergeordneter Bedeutung.

Artikel 81; Ordnungsbussen

Die Gemeinden können ihre Kontrollorgane zur Erteilung von Ordnungsbussen bis maximal 1000 Franken bei Übertretungsstraftatbeständen ermächtigen.

Artikel 82; Dringliche Beschlüsse

Die Regelung zum dringlichen «Kästlibeschluss» – als eine von zwei Formen fakultativer Abstimmungen nach geltendem und neuem Recht (vgl. Art. 132 und 133 KV, Art. 43 und 44 GG sowie Art. 19 und 82 E-GG) – baut auf dem bisherigen Recht auf, bringt jedoch in doppelter Hinsicht eine Schärfung. Zum einen wird die Frist für die Sammlung von Unterschriften von 14 auf 10 Tage verkürzt. Damit soll jedoch nicht der Zugang zu diesem demokratischen Instrument erschwert werden. Die Stimmberechtigten sind heute zahlreicher, die Kommunikationsmöglichkeiten vielfältiger und vor allem schneller. Zudem gilt es in Bezug auf solche Geschäfte rasch Gewissheit zu erlangen, ob das Referendum ergriffen wird oder nicht. Eine Frist länger als unbedingt nötig schafft offensichtlich einen Konflikt mit dem Moment der Dringlichkeit. Besteht eine Dringlichkeit, so muss die entsprechende Ausgabe möglichst zeitnah getätigt werden können. Zur Vermeidung von Staatshaftungsfällen darf die Ausgabe erst nach Ablauf der unbenutzten Frist getätigt werden; die Stimmberechtigten könnten die Ausgabe verweigern, auch wenn eine Rückabwicklung nicht mehr möglich sein sollte. Die zweite Schärfung besteht darin, dass Dringlichkeit in zeitlicher Hinsicht nicht genügt. Auch sachlich muss eine Dringlichkeit bestehen; nicht notwendige Erlasse und Beschlüsse sind nie dringlich, doch ist selbstredend nicht jeder sachlich notwendige Erlass oder Beschluss auch zeitlich dringlich. Entsprechende Beschlüsse sind im Internet und im Amtsblatt zu publizieren (Art. 82 Abs. 2 E-GG). Die erforderlichen Zustimmungs-Quoren werden unverändert übernommen; in der Vorsteherschaft müssen alle anwesenden Mitglieder zustimmen, während im Gemeindeparlament das absolute Mehr (d. h. mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen) erreicht werden muss. Schliesslich soll dieses Instrument weiterhin der Vorsteherschaft wie dem Gemeindeparlament offenstehen.

Artikel 83; Übertragung von Befugnissen

Die GO kann regeln, dass an sich der Vorsteherschaft zustehende Befugnisse bestimmten Behörden oder Verwaltungseinheiten übertragen werden können. Es bedarf diesfalls, dass die entsprechenden Aufgaben, Zuständigkeiten und die Organisation dieser Entscheidungsträger in einem Gemeindeerlass geregelt werden. Dies bedeutet vorliegend, dass der Erlass zumindest dem fakultativen Referendum untersteht (Abs. 2). Nach Absatz 3 können die ordentlichen Gemeindeorgane (Stimmberechtigte, Gemeindeparlament, Vorsteherschaft und Prüfungsorgan) für die Vorbereitung und -beratung einzelner Geschäfte – nebst ständigen – auch nichtständige Kommissionen einsetzen. Diese bereiten das entsprechende Geschäft zuhanden der Behörde vor, welche sie eingesetzt hat.

Absatz 4: Diese Regelung setzt der verpönten Delegation nach oben Grenzen. Übergeordnet im Sinne dieser Bestimmung sind namentlich das Gemeindeparlament, die Gemeinde-, Kirchen- oder Delegiertenversammlung, die Mitgliedgemeinden im Zweckverband oder die Korporationsversammlung. Wenn immer möglich soll der geltenden Zuständigkeitsordnung nachgelebt werden. Damit, dass für ein Abweichen erstens objektive Gründe vorliegen müssen, zweitens eine ausserordentliche Situation und drittens eine Unabdingbarkeit vorausgesetzt wird, werden bewusst hohe Hürden gesetzt.

Artikel 84; Kontrollorgane

In Versammlungsgemeinden ist die GPK die oberste kommunale Instanz in Finanzfragen und oberste Aufsicht. Im Finanzbereich ist sie Dienerin der Stimmberechtigten und in diesem Sinne deren Hilfsorgan. Der Mindestbestand an Mitgliedern ist bei den Gemeinden höher als bei den Kirchgemeinden, öffentlich-rechtlichen Korporationen und Zweckverbänden. Soweit die Gemeindeordnung nichts anderes bestimmt, konstituiert sich die GPK selbst, und bestimmt namentlich auch den Vorsitz selber (Abs. 2). In Bezug auf die Rechnungsprüfungsorgane der anderen Körperschaften verzichtet das Gesetz auf eine entsprechende Regelung zugunsten der jeweiligen in deren Grundordnungen.

Absatz 3 bestimmt, dass Versammlungsgemeinden die Mitglieder des Kontrollorgans an der Urne wählen. In Parlamentsgemeinden bestimmt das Gemeindeparlament diese aus seiner Mitte.

Absatz 4: Die Gemeindeordnung (nicht das Kontrollorgan) bestimmt, ob private Revisions- und Treuhandunternehmen oder Fachstellen der Finanzkontrolle anderer Körperschaften beigezogen werden. Die Stimmberechtigten legen damit die diesbezüglichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten fest.

Artikel 85; Prüfungsumfang

Die Rechnungsprüfungsaufgaben werden aufgelistet. Die GPK ist finanzpolitisches Prüfungsorgan. Ihre Prüfung erfolgt im Vorfeld zu finanzpolitischen Beschlüssen der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments (Budget, Jahresrechnung, Verpflichtungskredite). Die GPK kann in ihrer Funktion als Rechnungsprüfungsorgan – wie jedes Mitglied des Budgetorgans auch – diesem beantragen, bestimmte Budgetpositionen zu senken, zu erhöhen oder zu streichen. Sie kann beantragen, die Jahresrechnung nicht zu genehmigen, sei es wegen finanztechnischer Mängel, weil etwa die Rechnung nicht korrekt erstellt wurde, oder sei es aus finanzpolitischen Gründen zufolge Nichteinhaltung des Budgets. Sie prüft weitere Vorlagen an die Stimmberechtigten oder an das Gemeindeparlament, die sich auf den Gemeindehaushalt auswirken («von finanzieller Tragweite»), wie Verpflichtungskredite oder rechtsetzende Erlasse und Verträge (Gebührenreglement, Outsourcing). Sie prüft dabei sämtliche finanziellen und finanzrechtlichen Aspekte, namentlich die finanzrechtliche Zulässigkeit, die rechnerische Richtigkeit und die finanzielle Angemessenheit. Vorlagen ohne finanzielle Auswirkungen begründen folglich keine Zuständigkeit des Rechnungsprüfungsorgans.

Ob nicht bloss die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten der Gemeinde durch die GPK zu prüfen sind, sondern auch die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (ÖRA) wie die Technischen Betriebe und die Alters- und Pflegeheime, bestimmt sich danach, wie die Stimmberechtigten deren Organisation bestimmt haben. Sehen die Rechtsgrundlagen der betreffenden ÖRA nicht bloss eine Rechnungsprüfung, sondern eine umfassende Geschäftsprüfung im Sinne der Absätze 1 und 2 vor, würden entsprechende Prüfungshandlungen der Gemeinde-GPK zu Doppelspurigkeiten führen. Ist dort nur eine Rechnungsprüfung durch eine Revisionsstelle vorgesehen, obliegen der Gemeinde-GPK in Ergänzung dazu die Geschäftsprüfungsaufgaben auch in Bezug auf die selbstständigen ÖRA.

Absatz 2 regelt die Geschäftsprüfung. Die GPK kann nicht nur im Zusammenhang mit dem Geschäfts- oder Tätigkeitsbericht, sondern auch während des Jahres die Geschäftsführung der Vorsteherschaft prüfen. Es bedeutet dies, dass die Vorsteherschaft bzw. das verantwortliche Organ einer ÖRA nicht nur in Parlaments-, sondern auch in Versammlungsgemeinden der GPK solche Berichte zu unterbreiten hat. Auf weitere Regelungen zu solchen Berichten verzichtet das Gesetz und überlässt es den Gemeinden, dies ihren jeweiligen Bedürfnissen und Anforderungen entsprechend näher zu regeln.

Als Geschäftsprüfungsorgan prüft die GPK neu nicht nur die finanzielle, sondern auch die sachliche Angemessenheit. In Bezug auf Geschäfte von finanzieller Tragweite prüft sie nicht bloss finanzielle Zweckmässigkeitsaspekte, sondern auch sachliche. Eine Beschränkung auf eine bloss Rehtmässigkeitsprüfung würde den heutigen Gemeinden nicht gerecht. Es würde dies weder den Stimmberechtigten dienen noch den Mitgliedern einer GPK, wenn diese im Rahmen der Prüfung eines den Stimmberechtigten vorzulegenden Geschäftes zum Schluss kämen, die vorgeschlagene Lösung verstosse zwar nicht gegen übergeordnetes Recht, sei jedoch völlig unzweckmässig, sie dies jedoch nicht kommunizieren dürften. Solcherart Einschätzungen sollen den Stimmberechtigten nicht vorenthalten bleiben. Dass sie eines solchen Hilfsorgans heute mehr denn früher bedürfen, ergibt sich daraus, dass sich die finanzrechtlichen Zusammenhänge, aber auch die zu beurteilenden Sachfragen heute komplexer gestalten. Es rechtfertigt sich diese Kognitionsausweitung gerade auch für Versammlungsgemeinden, weil sich dort die Machtfülle deutlich zugunsten der Exekutive verschieben muss, wenn die Gemeindeversammlungen wirksam entlastet werden sollen. So beurteilt die GPK beispielsweise nicht nur die Frage, ob die Gemeinde das neue Schwimmbad braucht und sich leisten kann (Rechnungsprüfung), sondern auch, ob die Ausführung und Lage zweckmässig ist. Letzteres beschlägt die Geschäftsprüfung. Nachdem allerdings den GPK

sowohl die Rechnungs- wie auch die Geschäftsprüfung obliegt, bedarf es hier keiner Abgrenzung.

Die GPK wird aus eigenem Antrieb tätig und bestimmt ihre Untersuchungsgegenstände selbst. Sie soll Missstände in der Geschäftsführung aufdecken, mischt sich aber nicht in die Geschäftsführung der Vorsteherschaft ein und beanstandet keine angemessenen Lösungen. Die Gemeinden regeln, ob sich die Prüfung auf abgeschlossene Geschäfte beschränkt oder auch auf laufende erstreckt.

Schliesslich ändert der erweiterte Kognitionsrahmen nichts daran, dass die GPK darauf beschränkt ist, dem Gemeindeparlament oder den Stimmberechtigten über ihre Einschätzungen und Feststellungen Bericht zu erstatten. Sie kann Handlungen der übrigen Gemeindeorgane weder aufheben, durch eigene ersetzen noch diese auch nur korrigieren.

Absatz 3: Aufgrund der umfangreichen Aufgaben, welche die Geschäftsprüfungskommission zu bewältigen hat, erscheint es angezeigt, dass die Gemeinden deren Aufgaben auf mehrere Kommissionen aufteilen, namentlich einer Finanzaufsichtskommission einen Teil der Aufgaben übertragen können. Die Gemeinden hätten diesfalls unter anderem zu regeln, ob solchen weiteren Kommissionen ebenfalls ein Antragsrecht in der Gemeindeversammlung oder im Gemeindeparlament als entsprechende Kompetenz zukommt.

Artikel 86; Prüfung durch Rechnungsprüfungsorgan

Für Kirchgemeinden, Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Korporationen gingen die ausführlichen Geschäftsprüfungsregelungen nach Artikel 85 zu weit, namentlich diejenigen nach Absatz 2. Ohne dass sie dies ausdrücklich anders regeln, obliegt ihnen namentlich auch die Prüfung der finanziellen Angemessenheit (vgl. Abs. 1).

Artikel 87; Informationsrechte

Das Kontrollorgan wendet sich bei der Beschaffung seiner Informationen an die Vorsteherschaft. Die Herausgabe von durch das Kontrollorgan angeforderten Unterlagen oder die Erteilung entsprechender Auskünfte setzt eine Interessenabwägung voraus (vgl. Art. 25 IDAG). Vorbehältlich einer abweichenden Regelung im Gemeinderecht gelten die entsprechenden Vorgaben der Landratsverordnung sinngemäss.

Artikel 88; Berichterstattung

Aus dem geltenden Recht wird die Regelung übernommen, dass die Kommission den Stimmberechtigten nicht direkt Bericht erstattet. In Parlamentsgemeinden ist der GPK-Bericht ohnehin an das Gemeindeparlament zu richten, in Versammlungsgemeinden bleibt es dabei, dass das Kontrollorgan der Vorsteherschaft zuhanden der Stimmberechtigten Bericht erstattet. Es bleibt damit die Vorsteherschaft für die ganze Botschaft verantwortlich. Dabei hat es die Meinung, dass die Vorsteherschaft den Bericht des Kontrollorgans unverändert in die Botschaft einfügt. Es steht ihr frei eine Stellungnahme anzufügen.

Artikel 89; Beratung

Das Kontrollorgan kann von der Vorsteherschaft zur Beratung beigezogen werden (Abs. 1) und selber externe Unterstützung anfordern (Abs. 2). Dies betont das Mit- und Nebeneinander dieser leitenden Organe, bei denen das Wohlergehen der Gemeinde bzw. ihrer Organisation jeweils an oberster Stelle steht.

Artikel 90; Aufgaben der Gemeinde

Bei den Aufgaben, die den Gemeinden zukommen, handelt es sich entweder um übertragene oder aber um örtliche Angelegenheiten und um solche Aufgaben, die das kantonale Recht nicht oder nicht abschliessend regelt.

Artikel 91; Übernahme von Aufgaben

Die Gemeinden können beschliessen, weitere Aufgaben zu übernehmen. Wenn die Übernahme der Aufgabe in die Rechtsstellung der Einwohnerschaft eingreift, bedarf es einer Grundlage in einem formellen Gesetz.

Artikel 92; Träger der Aufgaben

Das Gesetz bestimmt den Grundsatz, dass die Gemeinden ihre Aufgaben selber erledigen (Abs. 1) und stellt klar, dass sie Aufgaben auch auslagern können. Für diesen Fall bestimmt es, was Bestandteil der Übertragungsgrundlage bilden muss (Abs. 3).

Artikel 93; Aufsicht bei Aufgabenübertragung

Lagert die Gemeinde die Erfüllung einer Aufgabe auf eine externe Trägerschaft aus, obliegt ihr die Aufsicht über diese Trägerschaft.

Artikel 94–120

Unter Ziffer 9.2 regelt das neue Gesetz die Zweckverbände. Weder für die Gemeinden noch für die Zweckverbände ändert sich etwas. Die Regelungen des geltenden Rechts wurden inhaltlich weitgehend unverändert übernommen. Es ergaben sich lediglich vereinzelt Kürzungen und Aufgliederungen in mehrere Artikel.

Es obliegt dem Verband selber, zu bestimmen, ob die Aufgaben des Prüfungsorgans über die Rechnungsprüfung hinausgehen soll (Art. 86 E-GG). Indem bei der Variante mit Delegiertenversammlung gewählte Stellvertretungen angesprochen werden, impliziert dies für den Fall, dass eine Mitgliedschaft in einem solchen Zweckverband besteht, entsprechenden Handlungsbedarf bei der Gemeinde. Für die Variante ohne Delegiertenversammlung schliesst der letzte Satz in Artikel 106 Absatz 2 eine Lücke im geltenden Recht; die Vorsteherschaft bestimmt u. a. das Präsidium. Neu legiferiert wird, dass es den Gemeinden freistehen soll, auch mit ausserkantonalen Gemeinden Vereinbarungen lokale Angelegenheiten betreffend abzuschliessen, um auf diese Weise kommunale Aufgaben zu erfüllen (Art. 95 E-GG).

Artikel 121; Vereinigung oder Aufteilung von Gemeinden

Vereinigungen und Aufteilungen von Gemeinden sind nach wie vor möglich. Es bedarf dazu (nach Zustimmung der Stimmberechtigten) weiterhin eines Beschlusses der Landsgemeinde. In Bezug auf Kirchgemeinden schliesst ein Beschluss des Landrates das Verfahren ab. Analoges gilt für Grenzänderungen (vgl. unten Art. 123 Abs. 1 E-GG) zwischen den Gemeinden.

Artikel 122 und 123

Für Grenzänderungen und -bereinigungen gelten unverändert die bisherigen Verfahren und Zuständigkeiten. Auch in Bezug auf Name und Wappen der neuen Gemeinde gilt die bisherige Regelung unverändert. Im Artikel 122 Absatz 3 E-GG erfolgt eine Präzisierung zum bisherigen Artikel 13 GG, indem die Kirchgemeinden auch ihren Namen selber bestimmen und, wie bisher, auch ein Wappen bestimmen können.

Artikel 124; Regelung offener Fragen

Differenzen in solchen Verfahren bereinigt der Landrat.

Artikel 125; Kantonale Aufsichtsbehörde

Absatz 1 meint sämtliche Anstalten und Betriebe und erwähnt die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Korporationen speziell. Für die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten versteht sich dies von selbst. Von Bedeutung ist die Klarstellung indessen für die selbstständigen, zumal die Unterstellung unter die Aufsicht des Regierungsrates als Eingriff in die Autonomie verstanden werden kann, was einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Die privat-

rechtlichen Korporationen fallen nicht unter den Geltungsbereich des E-GG. Allerdings stehen sie ebenfalls unter der Aufsicht des Regierungsrates (Art. 134 Abs. 3 KV). Nach der neuen Regelung hat der Regierungsrat die Aufsicht über die Korporationen zu regeln.

Artikel 126; Aufsichtsrechtliche Abklärungen, Umfang der Aufsicht

Absatz 1 knüpft inhaltlich an den vorangehenden Artikel 125 E-GG an und regelt die Voraussetzungen für ein Aktivwerden der Aufsicht durch den Kanton. Gemäss Buchstabe a muss klares Recht verletzt oder müssen Verfahrensvorschriften oder wichtige öffentliche Interessen missachtet sein. Der Sache muss bedeutend sein. Es muss beispielsweise das ordnungsgemässe Funktionieren der Gemeinde gefährdet sein oder es muss sich um eine ernsthafte Störung oder Gefährdung des Verhältnisses zum Kanton handeln. Daraus und auch aus dem einleitenden Absatz der vorangehenden Norm ergibt sich die Zurückhaltung, die sich die kantonale Aufsicht auferlegt. Es stellt dies nichts Neues dar, entspricht vielmehr der Praxis und kommt nunmehr aber auch entsprechend zum Ausdruck. Buchstabe b knüpft daran an und betont nochmals die Subsidiarität und die Gemeindeautonomie. Selbst wenn die Gemeinde untätig bleibt, greift die subsidiäre Aufsicht des Kantons wiederum nur unter den unter Buchstabe a formulierten Voraussetzungen.

Absatz 2 ist identisch mit dem bisherigen Artikel 139 Absatz 1 GG.

Artikel 127; Aufsichtsmaßnahmen

Die Absätze 1 und 2 entsprechen der bisherigen Regelung in Artikel 140 Absätze 1 und 2.

Artikel 128; Untersuchungen

Die ersten beiden Absätze entsprechen der Regelung des bisherigen Artikels 141 GG.

Absatz 3 verdeutlicht, dass die Prüfungstätigkeit vor allem auf den Finanzhaushalt und die Rechnungslegung fokussiert. Zuständig die nötigen Erhebungen durchzuführen ist das (zuständige) Departement. Gegebenenfalls beantragt es beim Regierungsrat Massnahmen.

Artikel 129; Zwangsmassnahmen

Absatz 1 entspricht derjenigen des bisherigen Artikels 142 Absatz 1 GG.

Neu nennt Absatz 2 exemplarisch Sachverhalte, die aufgrund einer Gefährdung des Finanzhaushaltes ein Einschreiten der Aufsicht erfordern und damit allfällige Zwangsmassnahmen zur Folge haben können. Die Verschuldung gilt als kritisch (Bst. a), wenn die Bruttoverschuldung den laufenden Ertrag um das Doppelte übersteigt. Ein ausgewiesener Bilanzfehlbetrag oder eine Tendenz der Selbstfinanzierung, die einen solchen befürchten lässt, rechtfertigen Abklärungen. Ein ausgewiesener Bilanzfehlbetrag liegt vor, wenn das Eigenkapital nicht mehr zur Deckung des Aufwandüberschusses der Erfolgsrechnung ausreicht. Ebenfalls Handlungsbedarf schaffen (anderweitige) erhebliche Missachtungen der Grundsätze der Haushaltsführung (vgl. Art. 52 KV) und der Rechnungslegung.

Absatz 3 regelt den Spezialfall des Umgangs mit einer bereits verschuldeten Gemeinde und will der Aufsicht die Möglichkeit verschaffen, möglichst zeitnah aktiv werden zu können.

Artikel 130 und 131

Diese Regelungen entsprechen dem bisherigen Recht (vgl. Art. 142 Abs. 2–5 GG).

Artikel 132; Verfahren; Kosten

Die Regelung entspricht der bisherigen (vgl. Art. 143 GG). Auch im Verfahren (vgl. Abs. 1) zeigt sich nochmals, dass es nach wie vor primär der Gemeinde obliegt, das Erforderliche vorzukehren.

Artikel 133; Aufsichtsbehörden in der Gemeinde

Nach Absatz 1 hat zunächst die Gemeinde selber festgestellte Unregelmässigkeiten anzugehen. Sie ist für das Funktionieren ihrer Verwaltung verantwortlich und der Sache am nächsten. Sinngemäss gilt auch hier das Subsidiaritätsprinzip. Grundsätzlich soll der Kanton erst eingreifen (müssen), wenn die Gemeinden ihren Pflichten nicht nachkommen oder ihre Massnahmen den Missstand nicht zu beseitigen vermögen. Die sich selber verwaltende Gemeinde steht entsprechend auch in der Verantwortung. Obschon diese Bestimmung an sich die gemeindeinterne Aufsicht regelt, ordnet sie sich hier systematisch ein, da sie die Rolle der kantonalen Aufsicht, die anschliessend geregelt wird, bestimmt. Es bringt dieser Absatz nichts wesentlich Neues, sondern schreibt vielmehr die geltende Rechtswirklichkeit fest.

Artikel 134; Beschwerde

Die Beschwerde gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse an den Regierungsrat bleibt gewährleistet. Sie ist auch gegen Gemeindeparlamentsbeschlüsse möglich, soweit dagegen kein Referendum zustande gekommen ist und sie ist genauso möglich gegen Urnenentscheide in Gemeindeangelegenheiten. Darüber hinaus genügt der Verweis in Absatz 2 auf das VRG. Hingegen übernimmt das neue Recht die Möglichkeit, dass jede stimmberechtigte Person während der Gemeindeversammlung bis Verhandlungsschluss Einsprache wegen Verfahrensmängeln, rechtswidrigen Beschlüssen oder anderen Rechtsverletzungen erheben kann (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG), nicht. Es oblag nach dieser Regelung dem oder der Vorsitzenden zu entscheiden, ob die Diskussion über einen Gegenstand neu eröffnet oder eine Abstimmung wiederholt werden sollte. Diese Möglichkeit war in den neuen Gemeinden bedeutungslos. Weder den Stimmberechtigten war es in grossen Versammlungen zuzumuten, eine Einsprache erheben zu müssen, noch der vorsitzenden Person, dort darüber zu entscheiden. Der Verhandlungsgang würde dadurch belastet und es würde dies den Bestrebungen der ganzen Vorlage zuwiderlaufen. Bei Gemeindeparlamentsbeschlüssen und Urnenentscheiden ist während laufender Entscheidbildung ohnehin keine Einsprache möglich.

6.3. Gesetz über die digitale Verwaltung

Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes über die digitale Verwaltung wird insofern angepasst, als auch die öffentlich-rechtlichen Korporationen von dessen Geltungsbereich ausgenommen werden. Die Anforderungen dieses Gesetzes – wie auch des FHG (vgl. Art. 12 E-GG) – würden die meisten dieser Körperschaften überfordern. Zudem ist auch nicht zu erkennen, dass und gegebenenfalls wem die entsprechende Unterstellung von Nutzen sein könnte.

6.4. Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

Artikel 2 Absatz 2 des Vollziehungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland handelt von der Zuständigkeit der «Gemeindeversammlung». Es besteht die Möglichkeit, dass eine Gemeinde sich für eine Organisation ohne dieses Instrument entscheidet. Zudem soll es den Gemeinden überlassen werden, wie sie diese Zuständigkeit regeln wollen.

6.5. Gesetz über Schule und Bildung

In Artikel 81 Absatz 2 wird der Verweis auf Artikel 93 des Gemeindegesetzes gestrichen. Eine Anpassung ist nicht möglich. Das E-GG kennt keine dem bisherigen Artikel 93 entsprechende Regelung. Sind die Gemeinden frei in der Wahl des Gemeindeführungsmodells, muss ihnen auch die Regelung der sich hier stellenden Fragen zugetraut werden können.

6.6. Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz

Der Gesetzesverweis in Artikel 31 Absatz 3 wird angepasst.

6.7. Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden

Artikel 15; Zuständigkeiten und Verfahren

Die geltende Regelung wird insofern ergänzt, als sowohl der Kanton als auch die Gemeinden ihr Budget jeweils bis Ende des Vorjahres festzulegen haben (vgl. auch die Regelung zum Steuerfuss in Art. 202 Steuergesetz).

Artikel 42; Verpflichtungskredit

Der Begriff Gemeindeversammlung wird durch den weiterfassenden Begriff der Stimmberechtigten ersetzt.

6.8. Raumentwicklungs- und Baugesetz

Artikel 27; Erlass von Baureglement und Zonenplan

Anpassung Gesetzesverweis.

Absatz 3 nimmt darauf Bezug, dass das geltende Recht zum Erlass von Baureglementen sowie Zonen- und Sondernutzungsplänen auf Gemeinden mit Gemeindeversammlung ausgerichtet ist. Die entsprechende Kompetenz weist es den Stimmberechtigten zu und bestimmt, dass Abänderungsanträge vorgängig der Gemeindeversammlung eingereicht werden müssen. Wählt eine Gemeinde eine Organisation ohne Gemeindeversammlung, bedarf es einer ergänzenden Regelung. Der Lösungsvorschlag geht dahin, dass das Gemeindeparlament in raumplanungsrechtlichen Verfahren die Rolle der Gemeindeversammlung übernimmt. Die Aufgaben und Zuständigkeiten, wie sie die Artikel 24 ff. RBG regeln, wechseln von den Stimmberechtigten zum Gemeindeparlament. Diese Lösung steht einzig für diesen einen Fall zur Verfügung und steht namentlich Parlamentsgemeinden mit Gemeindeversammlung nicht zur Verfügung. Sie steht auch nicht in Zusammenhang mit der Motion der GLP-Fraktion «Vereinfachung im Raumplanungs- und Baugesetz: Mehr Effizienz an NUP-Gemeindeversammlungen» und greift den darin zu diskutierenden Lösungsansätzen nicht vor. Tritt das Gemeindeparlament im vorliegenden Zusammenhang an die Stelle der Stimmberechtigten (Abs. 3a) bedeutet dies, dass Abänderungsanträge vorab dem Gemeindeparlament eingereicht werden müssen. Den Antragstellenden ist es verwehrt, ihre Anträge selber (im Parlament) zu vertreten. Stattdessen würde ihre Mitwirkung auf eine schriftliche Antragstellung beschränkt. Eine solche verlangt bereits das geltende Recht. Die entsprechenden Gemeindeparlamentsentscheide wären in sinngemässer Anwendung von Artikel 27b Absatz 1 Buchstaben a und b RBG überprüfbar.

Artikel 27a; Erlass von Sondernutzungsplänen

Anpassung Gesetzesverweis.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das neue Recht zeitigt keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

8. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat soll den Zeitpunkt der Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes bestimmen. Dies ermöglicht, die Inkraftsetzung optimal auf die Bedürfnisse der Gemeinden abzustimmen.

9. Postulat «Ausserordentliche Gemeindeversammlung nach zurückgewiesenem Voranschlag oder Steuerfuss»

Das Postulat Karl Mächler, Ennenda, und Unterzeichnende «Ausserordentliche Gemeindeversammlung nach zurückgewiesenem Voranschlag oder Steuerfuss» wird mit dieser Vorlage umgesetzt (vgl. Art. 46 E-GG) und kann somit als erfüllt abgeschrieben werden.

10. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. die beiliegende Verfassungsänderung sowie den beiliegenden Gesetzentwurf der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten; und*
- 2. das Postulat Karl Mächler, Ennenda, und Unterzeichnende «Ausserordentliche Gemeindeversammlung nach zurückgewiesenem Voranschlag oder Steuerfuss» als erfüllt abzuschreiben.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Kaspar Becker, Landammann
Arpad Baranyi, Ratschreiber*

Beilagen:

- Postulat
- SBE Kantonsverfassung
- Synopse Kantonsverfassung
- SBE Gemeindegesetz
- Synopse Gemeindegesetz (nur Fremdänderungen)