

An den Landrat

---

Glarus, 13. Februar 2025

**Zusatzbericht zur Vorlage Neuordnung des Gemeinderechts, Teilrevision der Verfassung des Kantons Glarus und Totalrevision des Gemeindegesetzes (LG 2025)**

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres (BiVoK) behandelte die anlässlich der ersten Lesung der obgenannten Vorlage aufgeworfenen Fragen, zu denen der Landrat eine Einschätzung oder nochmalige Überprüfung der BiVoK wünschte, an der Sitzung vom 13. Februar 2025 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Albert Heer, Oberurnen

Mitglieder: LR Yvonne Carrara, Mollis  
LR Beat Noser, Oberurnen (als Ersatz für F. Waldvogel)  
LR Sarah Küng, Glarus  
LR Hans Jenny, Ennenda  
LR Matthias Schnyder, Netstal  
LR Hans-Heinrich Wichser, Braunwald  
LR Ruedi Schwitter, Näfels (als Ersatz für P. Müller Wahl)  
LR Kaj Weibel, Mollis (als Ersatz für M. Grossenbacher)

Entschuldigt: LR Fritz Waldvogel, Ennenda  
LR Priska Müller Wahl, Niederurnen  
LR Marius Grossenbacher, Ennenda

An der Sitzung nahmen weiter teil:

RR Marianne Lienhard, Departementsvorsteherin DVI  
Walter Züger, Departementssekretariat DVI  
Anja Elmer, Departementssekretariat DVI

Das Sitzungsprotokoll wurde von Anja Elmer, DVI, geführt.

Der Kommission standen *zusätzlich* folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Kommissionsbericht und Protokolle v. 7., 13. und 15.1.2025
- Aktennotiz DVI vom 12.2.2025
- E-Mail des Kommissionspräsidenten vom 12.2.2025 mit Anlagen

## 1. Zur Vorlage

### 1.1. Grundsätzliches

Der Präsident blickt auf die Landratssitzung vom 12. ds. zurück und gibt eine Übersicht über die Themen bzw. Artikel des E-GG, welche die Kommission zu Händen des Plenums nochmals zu diskutieren und zu überprüfen hat.

(Die Artikelbezeichnungen in diesem Bericht beziehen sich deshalb, soweit nicht anders deklariert, jeweils auf das E-GG.)

### 1.2. Detailberatung

#### zu Art. 21 Wahlmöglichkeit

Sachverhalt: Zum Absatz 2 ersuchte LR This Zopfi um eine nochmalige Überprüfung der Formulierung. Diese lautet aktuell wie folgt: «*Die Gemeinden gestalten ihre Legislative als Gemeindeparlament oder Gemeindeversammlung.*»

Tatsächlich erweist sich diese Regelung aus Sicht des Departements als wenig präzise, weshalb es vorschlägt, die bestehenden Möglichkeiten die Gemeindelegislativen abzubilden, mit folgender Formulierung besser aufzuzeigen: «*Die Gemeinden gestalten ihre Legislative als Gemeindeparlament mit Gemeindeversammlung oder mit Urnenabstimmung oder aber als Gemeindeversammlung.*»

Nach Rekapitulation der sich im vorliegenden Zusammenhang den Gemeinden bietenden Organisationsmöglichkeiten und kurzer Diskussion stimmt die Kommission der vorgeschlagenen neuen Formulierung geschlossen zu.

Die Kommission beschliesst (und beantragt dem LR) geschlossen Art. 21 Abs. 2 neu wie folgt zu formulieren:

«*Die Gemeinden gestalten ihre Legislative als Gemeindeparlament mit Gemeindeversammlung oder mit Urnenabstimmung oder aber als Gemeindeversammlung.*»

#### zu Art. 31 Anfragerecht

Sachverhalt: LR F. Staub erkundigte sich, ob im Absatz 1 der Passus «*oder elektronisch*» gestrichen werden könne. Vernünftigerweise müsse man irgendeine Schriftlichkeit verlangen können, eine Sprachnachricht kurz vor Fristablauf dürfe hier nicht genügen.

Gemäss Departement genügt «Schriftlichkeit» und kann man den Passus «*oder elektronisch*» streichen. Weil aber Artikel 4a VRG «Schriftlichkeit» anders definiert und das E-GG keine eigene Definition kennt, sollte vorliegend kargestellt werden, dass im Sinne einer Erleichterung oder eines Entgegenkommens, im vorliegenden Kontext auch eine Anfrage per E-Mail genügt. Um nicht Begrifflichkeiten wie «E-Mails» im Gesetzestext verwenden zu müssen, wären die Erläuterungen entsprechend zu ergänzen (im Memorial).

Die Kommission diskutiert die verschiedensten Spielformen moderner Kommunikation und erkennt, dass sich diese wohl rasch weiterentwickeln werden. Wichtig sei, dass eine schriftliche Eingabe genügen müsse, wobei diese über einen offiziellen Kanal erfolgen müsse. Eine E-Mail mit angehängtem Schreiben oder mit der entsprechenden Anfrage direkt in der E-Mail selber müsse genügen, solange diese über einen offiziellen Kanal entweder der Gemeinde oder des Gemeindepräsidenten (oder eines Mitgliedes) eingereicht werde. Nicht genügen würde demnach beispielsweise eine zwar schriftliche aber eben private Whatsapp-Nachricht an den Gemeindepräsidenten. Im Übrigen gelte es auch hier eine gewisse Grosszügigkeit zu

zeigen. Jedenfalls dürfe man nicht den Versuch unternehmen, alle heute möglichen Varianten mit dem Gesetz abdecken zu wollen. Bereits innert Kürze wäre die heute umfassende Lösung eine lückenhafte.

Die Kommission hält fest, dass die Begrifflichkeit «oder elektronisch» zwar im Absatz 1 zu streichen ist, weil dort die Schriftlichkeit betont werden soll, nicht hingegen in den folgenden beiden Absätzen. Diese knüpfen beispielsweise an die Möglichkeit an, dass gemäss Absatz 1 eine Anfrage auch (schriftlich) per E-Mail gestellt werden kann. Die Kommission betont, dass die sich hier bietenden Möglichkeiten in den Erläuterungen verdeutlicht werden sollen.

Die Kommission beschliesst (und beantragt dem LR) geschlossen den Passus «oder elektronisch» in Art. 31 Abs. 1 zu streichen.

Die Regelung demnach bereinigt wie folgt

*«In Versammlungsgemeinden können die Stimmberechtigten über Angelegenheiten der Gemeinde von allgemeinem Interesse Anfragen einreichen und deren Beantwortung in der Gemeindeversammlung verlangen. Sie richten die Anfrage schriftlich ~~oder elektronisch~~ an die Vorsteherchaft.»*

### **zu Art. 34 Ausserordentliche Gemeindeversammlung**

Sachverhalt: LR P. Müller Wahl beantragte einen zusätzlichen Abs. 2 mit folgendem Wortlaut: *«Die zu behandelnden Geschäfte müssen in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen und rechtlich zulässig sein.»* LR F. Staub beantragte daraufhin eine Rückweisung an die Kommission, damit sich diese nochmals mit dieser Regelung auseinandersetzt. LR Müller zog ihren Antrag zugunsten des Rückweisungsantrages Staub zurück.

Gemäss Departement geht die zentrale Frage dahin, ob das «zu behandelnde Geschäft», (Art. 34 Abs. 1 Bst. c), einer rechtlichen Zulässigkeitsprüfung unterliegt bzw. neu einer solchen unterstellt werden soll. Die Formulierung lässt erkennen, dass dies heute nicht der Fall ist und der Umstand, dass sich alte und neue Regelung entsprechen, weist darauf hin, dass dies weiterhin so bleiben soll.

Wichtig ist, das Antragsrecht (eines Einzelnen oder einer Gruppe) nach Art. 16 (vgl. auch Art. 35 ff. GG) und Art. 77 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) nicht dem Recht gleichzusetzen, welches darin besteht, dass die in Art. 34 Abs. 1 bez. Behörden oder 300 Stimmberechtigte verlangen können, dass eine ao. GV einberufen wird, und zwar längstens innert 3 Monaten, was nur möglich ist, wenn man sich nicht vorab darüber auseinandersetzen muss, ob der zu behandelnde Gegenstand nun rechtlich zulässig ist oder eben nicht. Die 3-monatige Prüfungsfrist nach Art. 78 Abs. 2 GPR wäre mit der Durchführung einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung (ao. GV) innert exakt derselben Frist nicht zu vereinbaren. Rechtliche Klärungen über solche Fragen, beanspruchen Zeit. Bei einer ao. GV handelt es sich aber um ein schnittiges, aufgrund der 3-Monatsfrist auch auf Dringlichkeit ausgelegtes, demokratisches Instrument.

Während demgegenüber Anträge nach Art. 16 (vgl. Art. 35 GG) und Art. 77 ff. GPR nur zulässig sind, wenn sie u.a. einen Gegenstand in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten betreffen, muss zumindest im Zweifel an einer ao. GV auch ein Gegenstand behandelt werden können, der allenfalls in die Zuständigkeit eines anderen Gemeindeorgans fallen könnte. Ein Antrag im Sinne von Art. 16 hingegen bedingt die Wahrung der Zuständigkeitsordnung bzw. muss in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen. Genauso kann es sich ergeben, dass die ao. GV – weil die Zeit drängt – auch einen Gegenstand behandeln muss, der bei genauerer Betrachtung nicht in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen könnte. Es ist eine ganz andere Frage, wie solche Beschlüsse im Anschluss daran durchgesetzt werden sollen. Es wird dieses Ergebnis durch die Tatsache relativiert, dass ausnahmslos jeder GV-Beschluss, ob nun eine rechtliche Zulässigkeitsprüfung (bei Anträgen nach Art. 16) vorausgegangen ist oder dies nach Art. 34 Abs. 1 eben unterblieb, beschwerdeweise überprüft und je nachdem aufgehoben werden kann. Ausserdem sind ausnahmslos alle Geschäfte, welche

an einer ordentlichen oder ausserordentlichen GV behandelt werden sollen, einer Stimmrechtsbeschwerde zugänglich.

Es muss den (mind. 300) Stimmberechtigten über eine ao. GV möglich sein, zeitnah einen GV-Beschluss zu erwirken, bevor vollendete Tatsachen geschaffen werden, bspw. durch einen Gebäudeabbruch oder ähnliches. Das Antragsrecht im Sinne von Art. 16 ist dafür nicht geeignet. Es ist träge ausgestaltet. Allein schon das (Rechtsmittel-)Verfahren über die rechtliche Zulässigkeit kann sich über Monate hinzuziehen, zumal der innert 3 Monaten zu fällende Beschluss des Gemeinderates im Amtsblatt publiziert werden muss, auf dass innert der gesetzlichen Frist von 30 Tagen (Art. 93 GPR), welche nicht verkürzt kann, eine beschwerdeweise Überprüfung durch den Regierungsrat (und anschliessend allenfalls durch das Verwaltungsgericht) verlangt werden kann. Erst nach rechtskräftiger Klärung dieser Frage wäre der Antrag schliesslich innert 2 Jahren umzusetzen.

Es steht deshalb der Wille von mindestens 300 Stimmberechtigten, dass innert 3 Monaten an einer ao. GV ein bestimmter Gegenstand behandelt werden soll, über der Frage, ob der zu behandelnde Gegenstand einer rechtlichen Zulässigkeitsprüfung standhalten würde. Darüber kann man sich im Nachgang noch auseinandersetzen, soweit dafür noch ein Bedürfnis/Interesse bestehen sollte. Umgekehrt wird dies zumindest nicht in allen Fällen mehr möglich sein.

Zum selben Ergebnis gelangt man, wenn man den beantragten Art. 34 Abs. 2 einer Praxis-tauglichkeitsprüfung unterzieht. Zunächst ist nämlich danach zu fragen, wann diese Voraussetzungen (Zuständigkeit, rechtl. Zulässigkeit) überprüft werden müssten. Vor oder nach der ao. GV? Im letzteren Fall mit dem Ergebnis, dass man dann eben doch eine ao. GV unnütz durchgeführt hat, weil das Ergebnis aufgehoben werden muss. Oder aber vor einer ao. GV innerhalb der gesetzlichen 3-Monatsfrist? Dabei wäre zu berücksichtigen, dass eine ao. GV wohl erst angesetzt und vorbereitet werden könnte, wenn klar ist, dass eine solche stattfinden kann/soll. Allein schon die Redaktion und der Druck des Bulletins brauchen Zeit. Je nach Thema ist möglicherweise bereits die geltende 3-Monatsfrist – ohne vorher irgendwelche Prüfungen durchführen zu müssen – knapp bemessen. Müsste nun noch ein Prüfungsverfahren vorgeschaltet werden, wäre diese Frist (auch ohne Rechtsmittelverfahren) rasch illusorisch. Eine nachträgliche Prüfung wiederum würde dem postulierten Anliegen, dass keine unnützen ao. GV abgehalten werden sollen, nicht gerecht. Auch der Passus, dass die Geschäfte "rechtlich zulässig" sein müssen, ist problematisch. Er schafft auch begrifflich eine Verbindung mit Art. 16 und Art. 77 ff. GPR und begünstigt eine gewisse Vermengung dieser zwei in der angedachten und auch in der geltenden Konstellation unterschiedlichen demokratischen Instrumente. Beim Antragsrecht nach Art. 16 handelt es sich um den Wunsch eines Einzelnen oder Mehrerer, dass irgendwann einmal eine GV sich des unterbreiteten Anliegens annimmt, beim Antrag nach Art. 34 verlangt hingegen der gebündelte Wille von zumindest 300 Stimmberechtigten, dass ein bestimmtes Geschäft innert kurzer Frist einer ao. GV vorgelegt wird.

Soweit sich LR Staub, seines Zeichens auch Gemeindepräsident, in der landrätlichen Debatte vom 12.2.2025 dahingehend geäussert hat, dass der Gemeinderat auch mal den Mut haben müsste, etwas völlig Unsinnigem nicht Folge zu leisten und entgegen einem solchen Begehren und trotz beeindruckender Unterschriftenzahl, keine ao. GV anzusetzen, ist darauf hinzuweisen, dass auch eine solche Weigerung anfechtbar verfügt werden müsste, um im Anschluss daran überprüft werden zu können. Im Unterlassungsfall stünde zumindest die Rechtsverweigerungsbeschwerde zur Verfügung. Die Vorsteherschaft wird sich indes einem solchen Volksbegehren nur mit allergrösster Zurückhaltung widersetzen wollen (und wohl nur bei «absolut klaren» Verhältnissen, wann immer man solche für gegeben erachten möchte), zumal während einer solchen Verweigerung vollendete Tatsachen geschaffen werden könnten, was man mit einem solchen Begehren und einem Gemeindeversammlungsbeschluss vielleicht gerade verhindern wollte.

Aus der Kommissionsmitte weist man zudem darauf hin, dass die Unterlagen zur Gemeindeversammlung nun neu 21 Tage vorher den Stimmberechtigten zugestellt werden müssen und dass dort auch noch die Haltung der GPK, nach erfolgter Beurteilung des Geschäftes, eingearbeitet werden müsse. Auch dies zeige, dass die 3-Monatsfrist schon nach Art. 34

Abs. 1 knapp bemessen sei und die Durchführung eines Verfahrens zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit wie mit Abs. 2 beantragt schlicht nicht innert dieser Frist möglich sei.

Es wird der Antrag gestellt, den Art. 34 unverändert zu belassen, worauf der weitere Antrag formuliert wird, den Art. 34 Abs. 2 wie von LR P. Müller Wahl beantragt zu beschliessen. Für den Fall, dass man Art. 34 mit einem Abs. 2 wie beantragt ergänzen wolle, wird eventua-liter beantragt, den ganzen Artikel zu streichen, weil man dann dieses demokratische Instru-ment aushebeln und in seinem Grundgehalt aushöhlen würde.

### **Abstimmung zu Art. 34**

*Variante RR contra Antrag Müller Wahl (zusätzlicher Abs. 2): 7 : 2.*

Eine Abstimmung über den Eventualantrag entfällt damit.

Die Kommission beschliesst (und beantragt dem LR) den Art. 34 unverändert zu belassen.

Soweit aus der Kommissionsmitte nachgefragt wurde, ob es Beispiele aus anderen Kantonen gebe, welche eine ao. GV wie der Kanton Glarus (ohne vorgängige rechtliche Zulässigkeitsprüfung) vorsehen würden, kann auf § 70 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden des Kantons Zug verwiesen werden. Danach tritt die Gemeindeversammlung u.a. zusammen auf Begehren eines Zwanzigstels der Stimmberechtigten (Abs. 1 Ziff. 2). Solche Begehren «sind der Gemeindekanzlei mit den notwendigen Unterschriften unter Angabe der Anträge schriftlich einzureichen. Der Gemeinderat hat die Gemeindeversammlung innert drei Monaten durchzuführen» (a.a.O., Abs. 2). Auch nach § 5 des Gesetzes über die Gemeinden des Kantons Thurgau werden Gemeindeversammlungen von der Gemeindebehörde einberufen, wenn die Geschäfte es erfordern und wenn ein Fünftel oder ein in der Gemeindeordnung bestimmter kleinerer Teil der Stimmberechtigten bei der Gemeindebehörde schriftlich und unter Angabe der Gründe es verlangt. Ganz ähnlich lautet § 22 Abs. 2 des Aargauer Gemeindegesetzes wonach durch begründetes schriftliches Begehren 10 % der Stimmberechtigten die Behandlung eines Gegenstandes in der Versammlung und die Einberufung einer ausserordentlichen Versammlung verlangen können.

### **zu Art. 81 Ordnungsbussen**

Sachverhalt: LR H.R. Forrer beantragte folgende neue Fassung und zog seinen Antrag schliesslich zugunsten eines von verschiedenen Mitgliedern des Landrates unterstützten Rückweisungsantrages zurück:

*«Die Vorsteherschaft kann die kommunalen Kontrollorgane hinsichtlich der Übertretungstatbestände der Gemeindeerlasse und ausgewählter Bereiche der kantonalen Ordnungsbussenliste ermächtigen, im Einverständnis mit der fehlbaren Person auf der Stelle eine Ordnungsbusse zu erheben.»*

Laut Departement würde die gewünschte Regelung falschenorts platziert. Es ist dies eine polizeiliche Frage, welche statt im E-GG im Polizeirecht (Polizeigesetz, kant. OBV etc.) zu regeln wäre. Jedenfalls fällt diese Frage in die Sachzuständigkeit der Polizei- und Sicherheitsbehörden. Es fehlt damit keineswegs am Verständnis für das Anliegen aus Glarus Süd, sondern es besteht die Überzeugung, dass eine solche Regelung nicht ins E-GG gehört und falls doch, dann nur einen Teil der Lösung darstellen kann. Zudem wäre die beantragte Ergänzung des E-GG sachfremd. Eine Antwort auf solche Zuständigkeitsfragen zur Ordnungspolizei wird man nicht in einem Gemeindegesetz suchen. Dies umso weniger, als sich eine spezielle Verordnung allein dieser Thematik widmet. Weil das Anliegen eine ganze andere

bzw. eine polizeiliche Thematik betrifft, ist unbedingt die Expertise des DSJ einzuholen, handelt es sich hier doch um ein eigentliches Kernthema des DSJ. Schliesslich ist dem Antrag Forrer auch insofern mit Skepsis zu begegnen, als es danach die Vorsteherschaft sein soll, welche ihre Kontrollorgane entsprechend soll ermächtigen können. Selbst wenn es sich dabei um «ausgewählte und gemeinsam definierte Bereiche der kant. Ordnungsbussenliste» handeln soll, dürfte es dann doch eher der Kanton sein, der solche Ermächtigungen erteilt und sei es bloss, um keine unterschiedlichen Regime im Vollzug kantonalen Rechts in den drei Gemeinden zu ermöglichen. Nachdem das Polizeigesetz auf jeden Fall angepasst werden muss, will man die Identifikationsproblematik lösen, könnte das E-GG bzw. das künftige GG ohne weiteres über eine Fremdänderung mitangepasst werden, sollte dies nötig werden und sollte sich dies v.a. mit einer minimalen Anpassung des Art. 81 wie beantragt bewerkstelligen lassen. Auf Vorrat und auf die Schnelle eine möglicherweise unnötige und allenfalls missverständliche Anpassung vorzunehmen, überdies im Wissen, dass diese allein das Problem nicht zu lösen vermag, verbietet sich heute.

### **Abstimmung zu Art. 81**

*Variante RR contra Antrag Forrer: 9 : 0.*

Die Kommission beschliesst (und beantragt dem LR) den Art. 81 unverändert zu belassen.

### **zu Art. 92 Träger der Aufgaben**

Sachverhalt: LR P. Rothlin vermisste eine Gewährleistung des Rechtsschutzes für den Fall, dass entsprechende Aufgaben auf eine ÖRA übertragen werden.

Laut Departement findet sich die entsprechende Gewährleistung im kantonalen Recht bzw. in Art. 103 Abs. 2 VRG (*Gegen Entscheide ... der Organe der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten ist die Verwaltungsbeschwerde an das zuständige Departement zu richten.*).

Die Kommission nimmt dies zur Kenntnis.

## **2. Antrag**

*Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres beantragt dem Landrat im Sinne des vorliegenden ergänzenden Zusatzberichtes die Art. 21 Abs. 2 und Art. 31 Abs. 1 E-GG anzupassen und von den Ergebnissen ihrer Prüfung in Bezug auf die Art. 34, 81 und 92 E-GG Kenntnis zu nehmen und diesbezüglich von Änderungen abzusehen.*

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

**Landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres**



*Albert Heer*  
Kommissionspräsident