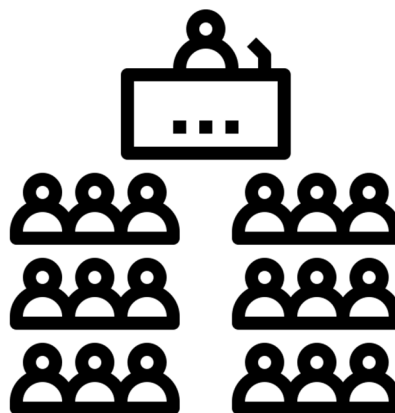


Gutachten zur kommunalen Legislative im Kanton Glarus

zuhanden des Regierungsrates des Kantons Glarus

Autoren: Ursin Fetz* unter Mitarbeit von Raphael Wälter**

Datum: Ausgabe vom 3. Juni 2022



* Ursin Fetz, Prof., Dr. iur., Rechtsanwalt, leitet das Zentrum für Verwaltungsmanagement der Fachhochschule Graubünden, welches sich auf die Überprüfung und Optimierung von Gemeindestrukturen spezialisiert hat. In diesem Zusammenhang hat er verschiedene Gemeindefusions- und -reorganisationsprozesse geleitet und ist Autor mehrerer Publikationen zum Gemeinderecht.

** Raphael Wälter, M.A., hat einen Master in Public Management and Policy mit der Vertiefung «Öffentliches Recht» der Universität Bern. Im Anschluss absolvierte er ein Hochschulpraktikum bei den Parlamentsdiensten des Bundes. Als wissenschaftlicher Mitarbeiter des Zentrums für Verwaltungsmanagement betreut er Projekte für Gemeinden.

Management Summary

Die kommunalen Legislativen sind in der Schweiz aufgrund der grossen Gemeindeautonomie sehr unterschiedlich ausgestaltet. Sie können aber alle in die beiden Hauptkategorien ordentliche Gemeindeorganisation (mit Gemeindeversammlung) und ausserordentliche Gemeindeorganisation (mit Gemeindeparlament) eingeteilt werden, wobei erstere (inkl. Untermodelle) in ungefähr 80 % der Gemeinden vorkommt. Es gibt Vor- und Nachteile der beiden Systeme, ohne dass die Wissenschaft aber eines bevorzugt.

Der Gutachter empfiehlt aufgrund der Analyse der einschlägigen Literatur und acht ausgewählter Kantone, den Gemeinden die Wahlmöglichkeit zwischen Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, jeweils kombiniert mit Urnenabstimmung, zu überlassen. Für dieses Modell sprechen neben sachlichen und demokratischen Gründen (Stimmbeteiligung) auch politische Überlegungen (Umsetzbarkeit). Nicht empfohlen wird ein System mit parallel drei Legislativorganen sowie ein System nur mit Urnenabstimmung.

Im kantonalen Gemeindegesetz sind die Mindestanforderungen sowohl für die ordentliche als auch die ausserordentliche Gemeindeorganisation zu definieren: (Wichtige) Wahlen und die Gemeindeordnung gehören in jedem Fall an die Urne. Es empfiehlt sich, ein fakultatives Gesetzes- sowie Finanzreferendum (ab einem bestimmten Betrag) einzuführen. Sowohl die Gemeindeversammlung als auch das Gemeindeparlament sollen über einige abschliessende Einzelkompetenzen verfügen (z.B. Rechnung, Budget sowie Ausgaben bis zu einer gewissen Summe), damit sie nicht an Bedeutung verlieren. Gegen die übrigen Entscheide von Gemeindeversammlung und Parlament besteht die Möglichkeit des fakultativen Referendums.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
1.1	Ausgangslage und Auftrag	5
1.2	Aufbau des Gutachtens und Vorgehensweise	6
2	Übersicht über die kommunalen Legislativen in der Schweiz	6
3	Gemeindeversammlung	8
3.1	Allgemein	8
3.2	Kompetenzen	9
3.3	Beteiligung	10
4	Gemeindeparlament	11
4.1	Allgemein	11
4.2	Kompetenzen	12
4.3	Grösse und Repräsentativität	12
5	Vergleich der Organisationsformen	13
5.1	Vor- und Nachteile	13
5.2	Empirische Befunde der Politikwissenschaft	13
6	Lösungen in ausgewählten Kantonen	14
6.1	Aargau	14
6.2	Bern	14
6.3	Graubünden	15
6.4	Luzern	16
6.5	Schwyz	16
6.6	St.Gallen	16
6.7	Waadt	18
6.8	Zürich	18
7	Vorschläge für den Kanton Glarus	19
7.1	Ausgangslage	19
7.2	Politische Beteiligung im Kanton Glarus	20
7.3	Exkurs: Gesetzgebungsstufe	20
7.4	Modellierung	21
7.4.1	Vorbemerkung	21
7.4.2	Modell «Gemeindeversammlung»	21
7.4.3	Modell «Gemeindeparlament»	22
7.4.4	Modell «Wahlmöglichkeit» mit gesetzlichen Mindestvorschriften	23
7.4.5	Modell mit drei Legislativorganen	24

7.4.6 Bewertung.....	25
8 Fazit	27
Anhang	28
«Kompetenzmatrix»	28
Literaturverzeichnis	31
Gesetzesverzeichnis.....	33

Quellen der Titelbilder: www.flaticon.com

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Abgeleitet vom politischen Entwicklungsplan 2020 - 2030 hat sich der Regierungsrat des Kantons Glarus in seiner Legislaturplanung 2019 - 2022 das Ziel gesetzt, dass sich künftig mehr Menschen im Kanton an der Politik beteiligen (Legislaturziel 1). Dazu sollte zunächst in einem Bericht zur «Förderung der Partizipation der Stimmberechtigten auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinden» eine Auslegeordnung vorgenommen und danach daraus Massnahmen abgeleitet werden. Ein Schwerpunkt der Analyse bildeten dabei die kommunalen Legislativen bzw. insbesondere die Frage, wie Gemeindeversammlungen attraktiver gemacht werden können. Die eingesetzte Arbeitsgruppe schlug diesbezüglich vor, die Einführung von Gemeindeparlamenten bei gleichzeitiger Beibehaltung der Gemeindeversammlung zu prüfen, dabei aber auch die Möglichkeit von (fakultativen) Referenden (Urnenabstimmungen) zu diskutieren. In seiner Umsetzungsplanung hat sich der Regierungsrat anfangs September 2021 dafür ausgesprochen, die Reform der kommunalen Legislativen im Rahmen einer Totalrevision des Gemeindegesetzes abzuhandeln.

Parallel zum Legislaturziel 1 und zur Tätigkeit der Arbeitsgruppe sind anfangs 2021 zwei Memorialsanträge (Ezelninitiativen) in Form der allgemeinen Anregung eingegangen, welche das gleiche Thema behandeln. Der Memorialsantrag der GLP (Schwitter) fordert in Bezug auf die kommunalen Legislativen im Wesentlichen eine weitgehende Deregulierung und damit mehr Gestaltungsfreiheit für die Gemeinden. Der Memorialsantrag der SP (Marti) verlangt hingegen, dass die kantonalen Rechtsgrundlagen den Gemeinden vorschreiben, ein Gemeindeparlament einzuführen. Die beiden Memorialsanträge sind, nachdem sie durch den Landrat für zulässig und erheblich erklärt worden sind, an der Landsgemeinde 2023 zu behandeln.

Der Regierungsrat hat sich dafür ausgesprochen, von der Landsgemeinde 2023 einen Grundsatzentscheid über die künftige Ausgestaltung der kommunalen Legislativen abzuholen, der danach als Grundlage für die Erarbeitung des neuen Gemeindegesetzes dienen soll. Damit beauftragt wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreter/innen des Departements Volkswirtschaft und Inneres (DVI) und der Staatskanzlei (SK). Diese hat dem Regierungsrat mögliche Varianten bis vor den Sommerferien zu unterbreiten, welche danach in eine Vernehmlassung gehen sollen.

Die Arbeitsgruppe gab daraufhin am 16. Februar 2022 bei Ursin Fetz, Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden, eine externe Stellungnahme zu folgenden Fragen in Auftrag:

Gegenstand bildet die Ausgestaltung von kommunalen Legislativen, letztlich ein Aspekt der Gemeindeorganisation. Dadurch sollen die Auftraggeber eine Übersicht erhalten, wie kommunale Legislativen in der Schweiz ausgestaltet sind. Dies nicht mit dem Anspruch der Vollständigkeit aber in der Hoffnung, dass sich aus dem Vergleich über die Schweiz hinweg einige Grundmodelle benennen lassen. Konkret geht es um folgende drei Fragestellungen:

1. Welche Grundmodelle (und allfällige Untermodelle) gibt es zur Ausgestaltung von kommunalen Legislativen in der Schweiz? Wie zeigt sich in diesen Modellen das Verhältnis bzw. das Zusammenspiel von Versammlungsdemokratie (Gemeindeversammlung) – repräsentativer Demokratie (Gemeindeparlament) – Urnendemokratie (obligatorische und fakultative Referenden)?
2. Welche Kompetenzen (Rechtsetzung-, Entscheid-, Wahl-, Finanz-, Aufsichtskompetenzen usw.) kommen in diesen Modellen typischerweise der Gemeindeversammlung, welche typischerweise den Gemeindeparlamenten, welche typischerweise dem Stimmvolk an der Urne zu?

3. Wie autonom sind die Gemeinden im interkantonalen Vergleich bezüglich der Ausgestaltung ihrer Legislativen? Wie viel Spielraum belässt die kantonale Gesetzgebung (Gemeindegesetz, Gesetz über die politischen Rechte usw.) den Gemeinden bei der Wahl ihres Systems und der Kompetenzverteilung?

Der Entwurf des Gutachtens wurde den Auftraggebern am 18. Mai 2022 zur informellen Stellungnahme zugestellt. Die Rückmeldungen sind in die vorliegende definitive Fassung eingeflossen.

1.2 Aufbau des Gutachtens und Vorgehensweise

Das Gutachten beginnt mit einem Überblick über die kommunalen Legislativen in der Schweiz (Ziff. 2). Anschliessend werden die beiden Organisationsformen «Gemeindeversammlung» (Ziff. 3) und «Gemeindeparlament» (Ziff. 4) aus einer verwaltungs- und rechtswissenschaftlichen Perspektive näher vorgestellt. Grundlage für diesen Teil bildet schwergewichtig die Publikation «Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament» von Andreas Ladner (2016). Seine Daten stammen mehrheitlich aus den sog. Gemeindeschreiberbefragungen von 2013 und früher. Sie werden fallweise mit dem neuesten Gemeindemonitoring von 2017 (Steiner et al., 2021) und anderer aktueller Literatur ergänzt. In Ziffer 5 werden die beiden Organisationsformen miteinander verglichen. Ziffer 6 widmet sich den Lösungen anderer Kantone. Daraus werden dann Vorschläge für den Kanton Glarus abgeleitet (Ziff. 7). Abschliessend wird ein Fazit gezogen (Ziff. 8). Im Anhang befindet sich eine Kompetenzmatrix der untersuchten Kantone.

2 Übersicht über die kommunalen Legislativen in der Schweiz

In der Schweiz gibt es zwei unterschiedliche demokratietheoretische Organisationsformen auf kommunaler Legislativebene. Auf der einen Seite steht das direktdemokratische Modell mit der Gemeindeversammlung und auf der anderen Seite das repräsentative System mit dem Gemeindeparlament. Dafür haben sich auch unterschiedliche Bezeichnungen eingebürgert:

Die ordentliche Gemeindeorganisation verfügt über eine Gemeindeversammlung. Rund 80 % der Schweizer Gemeinden kennen eine Gemeindeversammlung. Dieser Prozentsatz ist in den letzten Jahren recht stabil geblieben. In einigen Kantonen gibt es nur Gemeindeversammlungen (AI, GL, NW, OW, SZ, UR). Die kantonale Organisationsautonomie erlaubt zahlreiche Untervarianten, namentlich in Kombination mit der Urnenabstimmung (Fetz, 2020, S. 47; Ladner, 2016, S. IX). Man spricht in diesem Zusammenhang auch von Versammlungsgemeinden (vgl. explizit § 3 Abs. 2 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich (GG ZH)).

Verfügt die Gemeinde über ein Parlament, wird von ausserordentlicher Gemeindeorganisation gesprochen. Gemeindeparlamente sind vor allem in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz verbreitet. Im Jahre 2019 verfügte die Schweiz über 461 Gemeindeparlamente (Ladner & Haus, 2019, S. 12). Die Anzahl ist in den letzten Jahren leicht zurückgegangen (Fetz, 2020, S. 64 f.; Ladner, 2016, S. XI). Hier hat sich der Begriff Parlamentsgemeinden eingebürgert (vgl. explizit § 3 Abs. 2 GG ZH).

Einige wenige Gemeinden haben weder Gemeindeversammlung noch Parlament und die Vorlagen der Exekutive werden direkt an der Urne behandelt (z.B. Malters LU (vgl. Art. 14 und Art. 17 Gemeindeordnung); Steiner et al., 2021, S. 35 f.). Die Lehre ortet bei diesem System ein Demokratiedefizit, weil die Vorschläge der Exekutive nicht durch das Volk bzw. das Parlament beraten und angepasst werden können (Fetz, 2020, S. 63; Griffel, 2017, § 16 Rz. 7 zur Lösung in Zürich, wo die Gemeinden auch auf eine Vorberatung verzichten können).

In einigen wenigen (Bündner) Gemeinden existieren mit Gemeindeversammlung, Gemeindeparlament sowie Urnenabstimmung parallel drei legislative Funktionsträger (Fetz, 2020, S. 47). Zu dieser Gruppe gehörte auch Glarus Nord bis zur Abschaffung des Parlaments im Jahre 2015 (Ladner, 2016, S. 12).

In der Schweizer Gemeindelandschaft gibt es soweit ersichtlich keine Anwendungsbeispiele mit Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament aber ohne Urnenabstimmung.

Ladner teilt die Kantone in fünf Kategorien ein (Ladner, 2016, S. 17 ff.; Ladner & Haus, 2019, S. 6)¹:

Kategorie	Beschreibung	Kantone
I	Alle Gemeinden haben das Gemeindeversammlungssystem.	UR, SZ, OW, NW, AI
II	Alle kleinen und mittelgrossen Gemeinden haben das Gemeindeversammlungssystem, grosse Gemeinden entweder das Gemeindeversammlungssystem oder ein Gemeindeparlament.	ZH, LU, ZG, SG, TG, GL ² , SO, BL, BS, AR
III	Bereits kleinere und mittelgrosse Gemeinden haben entweder das Gemeindeversammlungssystem oder ein Gemeindeparlament.	AG, BE, FR, JU, VS, SH, GR
IV	Nur die kleinsten Gemeinden haben kein Gemeindeparlament.	TI, VD
V	Alle Gemeinden haben ein Gemeindeparlament.	GE, NE

Tabelle 1: Kategorien von Kantonen nach kommunaler Organisationform

Die Handlungsfreiheit bei der Ausgestaltung der Systeme ist unterschiedlich. In einigen Kantonen macht der Kanton starke Vorgaben, in anderen Kantonen verfügen die Gemeinden über viel Autonomie und können ihre Organisation grossteils selbst bestimmen.

Es kann in der Schweiz trotz immer grösseren Gemeinden nicht von einem Trend hin zur Parlamentsgemeinde gesprochen werden (Ladner & Haus, 2019, S. 11). Gemäss Steiner et al. (2021, S. 35) ist zwar der prozentuale Anteil der Parlamentsgemeinden insgesamt angestiegen, was allerdings auf das Verschwinden von kleinen Versammlungsgemeinden durch Gemeindefusionen zurückzuführen ist. Aktuell gibt es rund 20 Parlamentsgemeinden weniger als noch vor knapp 30 Jahren. Dies kann darauf hindeuten, dass die beiden Systeme funktional gleichwertig sind. Gemäss der neusten Untersuchung von 2017 haben nur 2.3 Prozent der Versammlungsgemeinden in den letzten Jahren versucht, ein Gemeindeparlament einzuführen. Dabei handelte es sich aber grossmehrheitlich um Gemeinden über 10'000 Einwohner/innen (Steiner et al., 2021, S. 36). Umgesetzt wird der Wechsel selten und oft erst nach mehreren Anläufen (Ladner, 2016, S. 23 f.). Zwischen 1988 und 2013 haben lediglich etwas mehr als 70 Gemeinden vom Versammlungssystem zum Parlamentssystem gewechselt, sechs Gemeinden sind vom Parlamentssystem wieder zum Versammlungssystem zurückgekehrt (Ladner, 2016, S. 11).

¹ Beachte die Beispiele und Sonderfälle, dokumentiert bei Ladner (2016, S. 17 ff.).

² Glarus würde aktuell der Kategorie I zugeordnet.

3 Gemeindeversammlung

3.1 Allgemein

Gemeindeversammlungssysteme kennen zwei Untermodelle. In der immer seltener vorkommenden «Urform» werden alle Sachvorlagen und Wahlen an der Gemeindeversammlung abgehalten. Auf kommunaler Stufe ist die Urnenabstimmung nicht vorgesehen. In der alternativen angepassten Variante wird die Gemeindeversammlung mit der Urnenabstimmung kombiniert (vgl. auch Tabelle 2).

Die durchschnittliche Gemeindegrösse der Versammlungsgemeinden belief sich 2017 auf rund 2'500 Einwohner/innen und liegt damit vier Mal tiefer als in Parlamentsgemeinden (Ladner, 2016, S. 13; eigene Berechnungen). Trotzdem lässt sich die Gemeindeversammlung auch in grösseren Gemeinden durchführen, wie die Beispiele der grössten ordentlichen Gemeindeorganisation von Rapperswil-Jona SG (ca. 27'000 Einwohner/innen; vgl. zu Rapperswil-Jona auch die Ausführungen unter Ziff. 6.6) aber auch die der Landsgemeindekantone Glarus und Appenzell Innerrhoden zeigen. In kleinen Gemeinden dominiert die Gemeindeversammlung. Die Bevölkerungszunahme und die Gemeindefusionen haben nicht zu einem verstärkten Wechsel zu Parlamentsgemeinden geführt (Ladner, 2016, S. 14 f.).

In der grossen Mehrheit der Versammlungsgemeinden finden jährlich zwei Gemeindeversammlungen statt. Dabei geht es im Frühling meist um die Rechnung und im Herbst um das Budget. In grösseren Gemeinden gibt es tendenziell mehr Sitzungen, was auf die grössere Zahl an Geschäften, die es zu entscheiden gibt, zurückzuführen ist (Ladner, 2016, S. 20 f.).

Unterschiede gibt es beim Verfahren: So kennen einige Kantone (VD, JU) die Pflicht, einen Versammlungsleitenden zu bestimmen, um die (befangene) Gemeindeexekutive zu vertreten. In gewissen Kantonen können die Stimmberechtigten eine Gemeindeversammlung einberufen. Häufig wird im Anschluss noch bei einem Apéro weiterdiskutiert bzw. die sozialen Kontakte gepflegt (Ladner, 2016, S. 9 f.).

In 45 % der Versammlungsgemeinden besteht die Möglichkeit, zu Entscheiden der Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung zu beantragen. Dieser Wert ist in den grösseren Gemeinden deutlich höher als in den kleinen. In gewissen Kantonen ist dies ausdrücklich vorgeschrieben (vgl. z.B. § 31 GG AG). Eine Urnenabstimmung kann entweder direkt an der Gemeindeversammlung oder nachträglich im Sinne eines fakultativen Referendums verlangt werden (Ladner, 2016, S. 53 f.). Dieses Recht wird allerdings selten genutzt (Ladner, 2016, S. 56).

Einzelne Kantone machen Mindestvorschriften zum fakultativen Referendum. So darf im Kanton Zürich die für das Volksreferendum erforderliche Unterschriftenzahl 3% der Stimmberechtigten und 3000 nicht überschreiten (§ 157 GPR ZH). Im Kanton Aargau ist ein Zehntel der Stimmberechtigten notwendig, wobei die Gemeindeordnung die Zahl der erforderlichen Unterschriften auf höchstens einen Viertel der Stimmberechtigten erhöhen kann (§ 31 GG AG; vgl. auch § 58 GG AG). Effizienzüberlegungen sprechen für eine hohe Unterschriftenhürde, demokratiepolitische Argumente für das Gegenteil.

Über die parteipolitische Zusammensetzung der Gemeindeversammlungen gibt es keine Daten. In den Exekutiven der kleineren Versammlungsgemeinden sind viele Parteilose zu finden. Insgesamt ist die SVP etwas stärker vertreten, gefolgt von FDP und CVP (heute Mitte). Die SP demgegenüber ist eher untervertreten. Trotzdem verfügt die SVP nicht über die Vertretung wie bei nationalen Parlamentswahlen. Ladner bezeichnet die Politik an der Gemeindeversammlung als bürgerlich geprägt (Ladner, 2016, S. 56 ff.).

Es gibt in der Lehre Vorbehalte gegenüber der Gemeindeversammlung bezüglich der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (vgl. Art. 34 Abs. 2 BV), weil das Stimm- und Wahlgeheimnis bei offenen Abstimmungen nicht gewährt sei. Zudem können Alter, Krankheit sowie berufliche oder familiäre Pflichten eine Teilnahme verunmöglichen. Das Bundesgericht hat die Unzulänglichkeiten einer Versammlungsdemokratie anerkannt, da diese nicht zu Wahl- und Abstimmungsergebnissen führen, die gegen die Wahl- und Abstimmungsfreiheit verstossen würden (z.B. BGE 121 I 138 ff. Erw. 5b bzw. 5d) (Fetz, 2020, S. 118; Häfelin et al., 2020, Rz. 1398). Rund 90 % der Gemeinden sehen die Möglichkeit vor, geheime Abstimmungen und Wahlen an der Gemeindeversammlung zu verlangen (Ladner, 2016, S. 52).

3.2 Kompetenzen

Die Kompetenzen der Gemeinden sind abhängig von der Gemeindeautonomie. Diese definiert sich nach kantonalem Recht. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung «ist eine Gemeinde in einem Sachgebiet autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine hohe Entscheidungsfreiheit einräumt» (vgl. statt vieler BGE 128 I 3 ff., Erw. 2a). Es gilt die sog. subsidiäre Generalkompetenz zugunsten der Gemeindeexekutive. Dies wiederum bedeutet, dass die Verantwortung der Aufgabenerfüllung vermutungsweise bei der Exekutive liegen (Fetz, 2020, S. 77). Entsprechend gibt es grosse kantonale und auch kommunale Unterschiede.

Die Analyse von einzelnen Kantonen zeigt folgendes Bild: Die Gemeindeversammlungen haben als ordentliche Legislative zunächst einmal Rechtsetzungskompetenzen. Dazu gehören gestützt auf das Legalitätsprinzip die sog. «wichtigen» Rechtsnormen (Fetz, 2020, S. 30; vgl. ausdrücklich Art. 5 GG GR). Weniger wichtige Normen kann auch die Exekutive erlassen. Mancherorts sind mit dem «Dienst- und Besoldungsreglement» (z.B. AG, SZ, VD) bzw. der «Steuerordnung» (VD) gewisse generell-abstrakte Erlasse, für die die Gemeindeversammlung zuständig ist, in der kantonalen Gesetzgebung besonders erwähnt.

Die Gemeindeversammlungen verfügen über allgemeine Finanzkompetenzen (Rechnung, Budget und Steuerfuss). Zudem haben sie Ausgabekompetenzen ausserhalb des Budgets im Bereich der sog. Verpflichtungskredite (z.B. Neubau Schulhaus) und Nachtragskredite. Es gibt sowohl bei einmaligen als auch wiederkehrenden Ausgaben eine untere Limite als Abgrenzung zur Kompetenz der Gemeindeexekutive. In Gemeinden mit Urnenabstimmung erfolgt zudem eine Abgrenzung der Finanzkompetenzen zur Gesamtheit der Stimmberechtigten.

Dazu kommen ausgewählte Einzelkompetenzen. Dazu gehören interkommunale Verträge/Gemeindeverbände, Konzessionsverträge, Bildung von juristischen Personen mit kommunaler Beteiligung, Landkauf, Dienstbarkeiten, Bürgschaften, aber auch Einbürgerungen (z.B. SZ) und Gemeindenamen (z.B. AG) etc. Die Gemeindeversammlung (bzw. die Urnengemeinde) entscheidet soweit ersichtlich auch überall über Gemeindefusionen.

Auch Wahlen gehören zu den Aufgaben der Gemeindeversammlungen. Diese sind in der Regel aber von untergeordneter Bedeutung (z.B. Kommissionen, GPK etc.). Für die Wahlen der Exekutive ist die Gemeindeversammlung nur noch selten zuständig (vgl. Kategorie V in Tabelle 2).

Als oberstes Organ der Gemeinde müssen die Stimmberechtigten die Arbeit der Exekutive kontrollieren. In der ordentlichen Gemeindeorganisation hat die Gemeindeversammlung diese Arbeit regelmässig an die Geschäftsprüfungskommission (GPK, teilweise auch Rechnungsprüfungskommission genannt) delegiert. Oft wird die Rechnungsprüfung einer externen Revisionsstelle übertragen (z.B. Art. 72 GG BE). In diesen Fällen beschränkt sich die Arbeit der GPK auf die Geschäftsführung (Fetz, 2020, S. 87 f.)

Ladner macht folgende Kategorisierung (Ladner, 2016, S. 27–32 sowie eigene Ergänzungen)³:

Kategorie	Beschreibung	Verbreitung
I	Alle Sachgeschäfte werden an der Gemeindeversammlung entschieden (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums)	In über 60 % der Versammlungsgemeinden – v. a. verbreitet in BE, ZG, SO, GR, TG, VD, VS, JU
II	Unterschiedliche Regelungen bei der Änderung der Gemeindeordnung	In der Mehrheit der Kantone freigestellt, manchmal zwingend an der Urne
III	Unterschiedliche Regelungen bei Voranschlag, Rechnung und Steuerfuss	In der Mehrheit der Kantone freigestellt, manchmal mit fakultativem Referendum an der Urne
IV	Grössere Ausgaben werden an der Urne entschieden (obligatorisches Finanzreferendum an der Urne für einmalige oder wiederkehrende Ausgaben ab einer gewissen Ausgabenhöhe), tendenziell grössere Versammlungsgemeinden	15-20 % der Versammlungsgemeinden
V	Wahlen finden meist an der Urne statt	In rund 16 % der Versammlungsgemeinden wird die Exekutive jedoch an der Versammlung gewählt – insb. GR, BE

Tabelle 2: Kategorien von Kompetenzen der Gemeindeversammlungen

Mit den in Ziffer 6 untersuchten Kantonen wurde versucht, eine Kompetenzmatrix für Gemeindeversammlungen zu entwickeln (vgl. Tabelle im Anhang).

3.3 Beteiligung

Die Beteiligungen an der Gemeindeversammlung hat sich gemäss den Gemeindeschreiberbefragungen in den letzten Jahren nochmals deutlich verschlechtert (Ladner, 2016, S. 32; Steiner et al., 2021, S. 39). In den Kleinstgemeinden (bis 250 Stimmberechtigte) waren es 2017 noch etwas mehr als 20 Prozent der Stimmberechtigten, die im Durchschnitt eine Versammlung besuchten. In Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohner/innen liegt dieser Wert unter 5 Prozent. In allen Grössenklassen sind Abnahmen zu verzeichnen. Die höchsten durchschnittlichen Beteiligungswerte kennen die Kantone VD, AI und TI (mehr als 20 Prozent) (Ladner, 2016, S. 36; Steiner et al., 2021, S. 39). Diese Werte liegen deutlich tiefer als diejenigen von Urnenabstimmungen, nicht zuletzt deshalb, weil diese oft mit eidgenössischen oder kantonalen Urnengängen kombiniert werden. Auch die kantonalen Landsgemeinden haben höhere Beteiligungen (Ladner, 2016, S. 33; gemäss des Berichts über die Förderung der politischen Partizipation im Kanton Glarus (Staatskanzlei Kanton Glarus, 2021a, S. 9) erreicht die Glarner Landsgemeinde eine Beteiligung von plus/minus 10 %). Im Kanton Zürich ergab eine Untersuchung aus dem Jahr 2009 eine durchschnittliche Stimmbeteiligung an der Gemeindeversammlung von 5 %, während an der Urne bei kommunalen Vorlagen 43 % erreicht wurden (Kübler & Rochat, 2009, S. 14).

³ Prozentangaben bei Ladner gestützt auf die Gemeindeschreiberbefragung 2009

Die behandelten Sachgeschäfte haben einen grossen Einfluss auf die Beteiligung (Ladner, 2016, S. 39). In den Gemeindeversammlungen gibt es eine Mehrheit von regelmässigen Teilnehmenden («Sockelteilnahme», in grösseren Gemeinden ca. 50 %, in kleinen Gemeinden bis 75 %) (Ladner, 2016, S. 40). Unterschiede zwischen schwach und stark besuchten Gemeindeversammlungen werden grösser (bis zum Faktor fünf in grösseren Gemeinden) (Ladner, 2016, S. 40).

Bezüglich Repräsentativität lässt sich sagen, dass die jungen Erwachsenen und die Neuzuzüger/innen untervertreten sind. Bei anderen Bevölkerungsgruppen ist dies weniger deutlich (Frauen, Personen mit höherem Ausbildungsstand und höherem Einkommen). Die Untervertretung von Frauen und Jungen sowie Neuzuzüger/innen nimmt mit zunehmender Gemeindegrösse zu (Ladner, 2016, S. 41 f.). In den Gemeindeversammlungen von kleineren Gemeinden sind Parteimitglieder unter- und in grösseren Gemeinden übervertreten (Ladner, 2016, S. 46). Die Resultate der Gemeindeschreiberbefragung von 2013 zeigen, dass es in Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohner/innen häufiger zu animierten Versammlungen kommt. Gemäss Ladner ist es falsch zu glauben, dass an den Gemeindeversammlungen alle miteinander diskutieren und gemeinsam nach einer Lösung suchen würden (Ladner, 2016, S. 50 f.).

4 Gemeindeparlament

4.1 Allgemein

Der Begriff Gemeindeparlament wird nicht einheitlich benutzt. Es finden sich auch Bezeichnungen wie Gemeinde-, Stadt- oder Einwohnerrat usw. Gemeindeparlamente werden direkt vom Volk gewählt. Meist geschieht dies im Proporzwahlverfahren. In der Regel bildet die Gemeinde einen Wahlkreis. In der Stadt Zürich gibt es allerdings mehrere davon.

Viele Gemeindeparlamente entstanden in den frühen 70er Jahren des letzten Jahrhunderts, oft in Zusammenhang mit der Einführung des Frauenstimmrechts (z.B. Domat/Ems GR). Anders als im Ausland wird die Exekutive soweit ersichtlich überall separat gewählt und nicht von der Parlamentsmehrheit bestimmt (Ladner, 2016, S. 63).

Im Jahr 2013 hatten 20.2 % der Gemeinden ein Parlament (Ladner, 2016, S. 63). Gemeindeparlamente existieren insbesondere in den grösseren Gemeinden der Schweiz. Es gibt aber auch Ausnahmen. So verfügen die Neuenburger Gemeinden Enges, Brot-Plamboz und Les Planchettes mit jeweils weniger als 300 Einwohner/innen über ein Gemeindeparlament.

Wie bereits erwähnt sind Gemeindeparlamente vor allem in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz verbreitet. Die Kantone Genf und Neuenburg kennen sogar ein «Parlaments-Obligatorium» (vgl. art. 4 Loi sur l'administration des communes (LAC) GE und art. 14 Loi sur les communes (LCo) NE). Im Kanton Tessin verfügen über 80 % der Gemeinden über ein Parlament, im Kanton Waadt ist es die Hälfte (Ladner & Haus, 2019, S. 7). In den übrigen Schweizer Kantonen ist der Anteil unter 20 % (Ladner, 2016, S. 64).

Während die Gemeinden in gewissen Kantonen frei sind, ob sie ein Parlament einführen, kennen neben GE und NE auch andere kantonale Vorgaben. Im Kanton Waadt müssen Gemeinden ab 1'000 Einwohner/innen über ein Parlament verfügen (vgl. art. 1a Loi sur les communes (LC) VD). Der Kanton Freiburg schreibt einigen ausgewählten Gemeinden explizit ein Parlament vor (z.B. Freiburg, Bulle, Murten, Romont, Art. 25 GG FR). Der Kanton Tessin setzt die Mindestgrösse für ein Parlament bei 300 Einwohner/innen (art. 42 Legge organica comunale (LOC) TI), der Kanton Wallis bei 700 fest (Art. 20 GG VS).

Weil die Anzahl grösserer Gemeinden fusionsbedingt zunimmt und sich die Beteiligung an Gemeindeversammlungen verschlechtert, könnte man annehmen, dass die Anzahl Gemeindeparlamente zunimmt. Dies ist wie bereits beschrieben nicht der Fall. Es gibt auch Beispiele, wo Gemeindeparlamente abgeschafft wurden. Dazu gehört auch Glarus Nord. In verschiedenen Gemeinden in der Schweiz wurde ein Systemwechsel jahrelang und immer wieder diskutiert und es brauchte mehrere Anläufe. Der Zürcher Gemeinde Wetzikon gelang die Einführung des Parlaments im sechsten Anlauf (Ladner, 2016, S. 68 f.).

4.2 Kompetenzen

Die Kompetenzen des Gemeindeparlaments richten sich nach kantonalem Recht. Dazu gehört auch die Abgrenzung zu den Kompetenzen der Stimmberechtigten an der Urne. Die Gemeindeparlamente übernehmen ganz grundsätzlich die Aufgaben, die in der ordentlichen Gemeindeorganisation von den Gemeindeversammlungen wahrgenommen werden (vgl. Ziff. 3.2). Dabei steht die Rechtsetzung sowie die Vorberatung der der Urnenabstimmung vorbehaltenen Geschäfte im Mittelpunkt (Fetz, 2020, S. 67 f.). Unterschiedliche Kompetenzzuweisungen gibt es bei der Gemeindeordnung, welche mancherorts dem obligatorischen Referendum untersteht (z.B. AG). Dazu kommen aber auch Finanzkompetenzen (z.B. endgültige Ausgabenkompetenz bis zu einer gewissen Limite). Schliesslich nimmt das Parlament auch Aufsichtspflichten wahr. Häufig sitzen deshalb Mitglieder des Parlaments auch in der kommunalen GPK.

Auch in Parlamentsgemeinden verfügen die Stimmberechtigten über direktdemokratische Einflussmöglichkeiten. Diese sind je nach Kanton (und Gemeinde) unterschiedlich ausgestaltet. Neben den bekannten Instrumenten der Initiative und des obligatorischen bzw. fakultativen Referendums kommen auch andere Formen wie Einzelinitiative, Konsultativ-, Grundsatz-, Eventual- und Variantenabstimmungen und konstruktives Referendum zum Zug (Ladner, 2016, S. 80). Viele Gemeinden kennen bei grösseren Ausgaben ein fakultatives oder obligatorisches Finanzreferendum. Die Schwelle ist dabei umso höher je grösser die Gemeinde. Referenden sind in der Schweiz auf kommunaler Ebene eher selten. Im Durchschnitt wurde pro Parlamentsgemeinde in einer fünfjährigen Untersuchungsperiode ein Referendum ergriffen. Jedes zweite war erfolgreich (Ladner, 2016, S. 81).

Aufgrund der nebenamtlichen Tätigkeit der Parlamentsmitglieder postuliert die Lehre eine Offenlegung der Interessen. Es besteht ein erhöhtes Potential an Rollenkonflikten (vgl. § 42 GG ZH) (vgl. Schindler, 2017, Rz. 20).

4.3 Grösse und Repräsentativität

Die Besetzung der Parlamentssitze ist nicht immer einfach. Dies spricht für eher kleine Parlamente. Auf der anderen Seite ermöglicht eine höhere Sitzzahl, dass alle ortsansässigen Parteien vertreten sind und sich die Sitzzahlen auf weniger Einwohner/innen verteilen, weshalb von einer grösseren Repräsentativität gesprochen werden kann (Ladner, 2016, S. 70).

Dies hat dazu geführt, dass es in der Schweiz grosse Unterschiede gibt. Die meisten Parlamente sind klein (16 - 45 Mitglieder). Nur wenige Parlamente – in der Regel in grösseren Städten – haben über 75 Mitglieder. Im Jahre 2013 gab es auf lokaler Ebene 17'339 Parlamentssitze. Im schweizerischen Durchschnitt teilten sich 190 Einwohner/innen einen Parlamentssitz, wobei die Romandie und das Tessin den Schnitt stark nach unten drücken (Ladner, 2016, S. 71 f.). Die Zahlen zur parteipolitischen Zusammensetzung sind nur für grössere Städte ausgewertet. Demnach sind FDP und SP am besten vertreten. Frauen verfügten 2013 über einen Anteil von rund 30 % der Sitze (Ladner, 2016, S. 76 f.).

5 Vergleich der Organisationsformen

5.1 Vor- und Nachteile

Gemeindeversammlungen zeichnen sich dadurch aus, dass dabei nicht nur informiert und über Anträge abgestimmt wird, sondern auch die Debatte gepflegt werden kann. Es gibt die Möglichkeit zur Anregung, zur Kritik, zum direkten Gespräch und zur Einflussnahme auf den Inhalt der Versammlungsbeschlüsse. Die Gemeindeversammlung ermöglicht den direkten Austausch mit den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern, aber auch mit Personen aus der Nachbarschaft und Bekannten und erhält dadurch auch eine soziale Bedeutung (Fetz, 2021a, 2021b; Ladner, 2016, S. 95). Aus rechtlicher Sicht muss gewährleistet werden, dass alle Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Rechte an der Gemeindeversammlung ungehindert wahrnehmen können und eine unverfälschte Stimmabgabe möglich bleibt (vgl. Art. 34 Abs. 2 BV). Wie schon erwähnt, hat das Bundesgericht mögliche Schwächen des Versammlungssystems bezüglich eingeschränkter Teilnahme und der offenen Stimmabgabe immer geschützt (vgl. Ziff. 3.1). Negativ können sich mögliche Mobilisierungseffekte bzw. einseitige Mobilisierungsversuche auswirken (Steiner et al., 2021, S. 39). Der grösste Nachteil der Gemeindeversammlung ist jedoch die tiefe Stimmbeteiligung, die in den vergangenen Jahren noch einmal deutlich zurückgegangen ist. Hat die Gemeindeversammlung nur vorbereitende Funktion oder unbedeutende Geschäfte, kann sich dies zusätzlich negativ auf die Stimmbeteiligung auswirken.

Gemeindeparlamente verfügen über eine gewisse Konstanz. Die Parlamentsmitglieder sind in der Regel mehrere Jahre im Amt. Sie beschäftigen sich kontinuierlich mit politischen Themen, häufen Wissen an und werden fachkundiger. Dadurch wird das Parlament insgesamt stabiler und weniger einzelnen Stimmungen ausgesetzt und kann seine Aufsichtsfunktion konsequent wahrnehmen. Die Debatten sind klarer und strukturierter. Die Bedeutung der politischen Parteien steigt allerdings. Diese müssen sich profilieren, was dazu führen kann, dass die Parteipolitik die Sachpolitik in den Hintergrund drängt. Unnötige Vorstösse werden – insbesondere im Hinblick auf Wahlen – eingereicht, um in den Medien Erwähnung zu finden. Anders ausgedrückt: Die Parlamentsgemeinden sind auf funktionierende Lokalparteien angewiesen (Ladner & Haus, 2019, S. 11). Die Parlamentssitzungen sind – obwohl öffentlich – selten gut besucht. Im Gemeindemonitoring von 2017 (Steiner et al., 2021, S. 40) wurde erstmals nach Problemen der Parlamentsgemeinden gefragt: Grössere Gemeinden erwähnen viele Rücktritte während der Legislatur oder nach nur einer Legislatur sowie eine gewisse Überforderung der Parlamentsmitglieder. Vor allem die kleinsten Parlamentsgemeinden melden Schwierigkeiten bei der Suche nach genügend Kandidierenden. Lediglich rund 10 % der Parlamentsgemeinden geben an, dass das Parlament die Exekutive nur ungenügend kontrollieren könne.

5.2 Empirische Befunde der Politikwissenschaft

In seiner Untersuchung erforscht Ladner die Auswirkungen der beiden Systeme aufgrund verschiedener Faktoren. Bei der sog. «Leistungsfähigkeit» (finanzielle Lage, «Leistungsgrenzen» gemäss Gemeindemonitoring) kommt er zum Schluss, dass Parlamentsgemeinden nicht besser abschneiden als Versammlungsgemeinden. Tendenziell ist gar das Gegenteil der Fall (Ladner, 2016, S. 85 ff.). Bei der «Demokratiequalität» ist festzustellen, dass das politische Interesse in Parlamentsgemeinden eher tiefer ist. Auf der anderen Seite gibt es mehr politische Parteien und die Beteiligung an lokalen Wahlen ist signifikant höher (Ladner, 2016, S. 90). Bei den Kosten geht Ladner aufgrund von Schätzungen davon aus, dass das Gemeindeparlament leicht teurer kommt als das Versammlungssystem (Ladner, 2016, S. 93; gemäss Massnahmenkatalog (Staatskanzlei Kanton Glarus, 2021b, S. 7) kostete das Parlament in der Gemeinde Glarus Nord im Jahr 2015 CHF 160'000). Im Ergebnis gibt es «keine empirisch erhärtete Evidenz», welche der beiden Formen die bessere ist (Ladner, 2016, S. 98).

6 Lösungen in ausgewählten Kantonen

6.1 Aargau

Der Kanton Aargau kennt die Organisation mit Gemeindeversammlung und Einwohnerrat (Parlament) und überlässt den Gemeinden die Auswahl (§ 15 GG AG).

Die Gemeindeversammlung entscheidet über die Festlegung des Budgets und des Steuerfusses, die Jahresrechnung, Verpflichtungskredite und neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben sowie weitere Geschäfte. Wahlen können, müssen aber nicht an die Urne verwiesen werden (§ 21 Abs. 1 lit. a GG AG). Positive und negative Beschlüsse der Gemeindeversammlung sind der Urnenabstimmung zu unterstellen, wenn dies von einem Zehntel der Stimmberechtigten verlangt wird. Die Gemeindeordnung kann die Zahl der erforderlichen Unterschriften auf höchstens einen Viertel der Stimmberechtigten erhöhen (§ 31 GG AG). Dem obligatorischen Referendum an der Urne unterliegen der Erlass und die Änderung der Gemeindeordnung, Beschlüsse über Änderungen im Bestand von Gemeinden sowie Beschlüsse auf Einführung der Organisation mit Einwohnerrat (§ 33 Abs. 2 GG AG).

Verfügt die Gemeinde über einen Einwohnerrat, werden seine Mitglieder sowie auch die Gemeindeexekutive an der Urne gewählt. Das obligatorische Referendum gilt für die Änderung der Gemeindeordnung, Beschlüsse über Änderungen im Bestand von Gemeinden sowie die Änderung der Gemeindeorganisation. Das fakultative Referendum kann gegen alle übrigen positiven und negativen Beschlüsse des Einwohnerrates von einem Zehntel der Stimmberechtigten ergriffen werden, soweit der Einwohnerrat nicht eine endgültige Entscheidungsbefugnis besitzt (§ 57 f. GG AG). Die Gemeindeordnung kann weitere Geschäfte definieren. Der Einwohnerrat besteht aus mindestens 30 und höchstens 80 Mitgliedern (§ 65 GG AG).

Im Kanton Aargau verfügen die Gemeinden im Organisationsrecht über ein hohes Mass an Autonomie.

6.2 Bern

Im Kanton Bern äussern die Stimmberechtigten ihren Willen an der Gemeindeversammlung, soweit nicht das Organisationsreglement die Urnenabstimmung oder -wahl vorschreibt (Art. 12 GG BE). Die Gemeinden können ein Parlament einsetzen, welches mindestens 30 Mitglieder haben muss (Art. 30 GG BE).

Das Organisationsreglement bezeichnet die Beschlüsse von Gemeindeorganen, welche der fakultativen Volksabstimmung unterliegen (Art. 14 GG BE). An der Urne wird über die Wahl des Präsidiums der Gemeindeversammlung, der Mitglieder des Gemeinderates und des Parlaments, die Wahl der Mitglieder der Rechnungsprüfungsorgane, die Annahme und Abänderung des Organisationsreglementes, die Änderung der Steueranlage sowie über Gemeindefusionen entschieden (Art. 23 GG BE).

Im Kanton Bern verfügen die Gemeinden über ein hohes Mass an Autonomie.

6.3 Graubünden

Die Verfassung des Kantons Graubünden ermächtigt die Gemeinden, ihre Organisation selbst zu bestimmen (Art. 65 KV GR). Gemäss Art. 10 Abs. 2 GG GR können die Gemeinden die Gemeindeversammlung durch ein Gemeindeparlament ersetzen oder ergänzen. In Art. 14 und 15 GG GR sind die unübertragbaren Befugnisse der Stimmberechtigten erwähnt. Dazu gehören in Gemeinden mit Gemeindeversammlung namentlich die Gemeindeverfassung (Gemeindeordnung), die Gemeindegesetze und die Wahlen der Gemeindeexekutive und der GPK. In Gemeinden mit Gemeindeparlament dürfen den Stimmberechtigten die Wahl des Gemeindeparlaments und der Gemeindeexekutive sowie der Erlass und Änderung der Gemeindeverfassung nicht entzogen werden. Kommunale Gesetze unterliegen in Parlamentsgemeinden dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum. In der Gemeindeverfassung werden jene Geschäfte bezeichnet, welche der Urnenabstimmung unterliegen. Diese Geschäfte müssen von der Gemeindeversammlung beziehungsweise vom Gemeindeparlament vorberaten werden (Art. 20 GG GR) (Fetz, 2020, S. 45 ff.). Im Kanton Graubünden verfügen die Gemeinden über ein sehr hohes Mass an Autonomie.

In der Folge werden zwei besonders interessante Fälle näher vorgestellt:

Landquart

Die Gemeinde Landquart ist eine Versammlungsgemeinde mit gut 9'000 Einwohner/innen. Es gibt ein obligatorisches Referendum an der Urne für den Erlass und die Änderung der Gemeindeverfassung, den Zusammenschluss mit anderen Gemeinden, die Bewilligung von einmaligen und neuen Ausgaben über CHF 4'000'000 und von wiederkehrenden Ausgaben über CHF 400'000, den Erwerb, die Veräusserung von Grundeigentum bei Vertragswerten von über CHF 4'000'000 sowie Beschlüsse der Gemeindeversammlung, gegen die das fakultative Referendum ergriffen worden sind (Art. 33 Verfassung Landquart). Für das fakultative Referendum werden 100 Unterschriften benötigt. Die Gemeindeversammlung entscheidet endgültig über die Genehmigung des Budgets (Anträge für die Aufnahme neuer Positionen müssen mindestens zehn Tage vor der Gemeindeversammlung der Gemeindeexekutive schriftlich eingereicht werden), die Festsetzung des Steuerfusses sowie die Genehmigung der Jahresrechnung und des Amtsberichtes. Für die übrigen Geschäfte gilt das fakultative Referendum. Dazu gehört namentlich der Erlass und die Änderung der kommunalen Gesetze sowie die Beschlussfassung von Ausgaben von mehr als CHF 150'000 bis CHF 4'000'000 und von wiederkehrenden Ausgaben von mehr als CHF 15'000 bis CHF 4'000'000. Die Gemeindeversammlung hat alle Geschäfte, welche in den Zuständigkeitsbereich der Urnengemeinde fallen, vorzubereiten. Lehnt die Gemeindeversammlung den Antrag der Gemeindeexekutive ab, so kann diese ihre unveränderte Vorlage innert zwei Monaten trotzdem der Urnengemeinde unterbreiten (Art. 43 Abs. 2 Verfassung Landquart). Schliesslich können die Gemeindeexekutive oder zwei Drittel der Anwesenden zur Bereinigung eines von der Versammlung abgeänderten vorberatenen Geschäfts die Einberufung einer zweiten Gemeindeversammlung verlangen (Art. 44 Abs. 1 Verfassung Landquart).

Albula/Alvra

Die Gemeinde Albula/Alvra hat ca. 1'300 Einwohner/innen und kennt die Kombination von Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung. Die Gemeindeversammlung hat endgültige Entscheidkompetenzen in vielen Bereichen, namentlich bei Budget, Rechnung und Steuerfuss. Bei Gesetzen sowie Ausgaben über CHF 2'000'000 für den gleichen Gegenstand und über CHF 400'000 für jährlich wiederkehrende Ausgaben gilt jedoch ein fakultatives Referendum (Art. 35 Verfassung Albula/Alvra). Die Stimmberechtigten entscheiden an der Urne zudem obligatorisch über die Gemeindeverfassung sowie über Gemeindegemeinschaften (Art. 33 Verfassung Albula/Alvra).

6.4 Luzern

Die Gemeinden beschliessen im Kanton Luzern über ihre Organisation und ihr Controlling-System in eigener Kompetenz und Verantwortung (§ 5 GG LU). Die Stimmberechtigten üben die Befugnisse im Versammlungs- oder im Urnenverfahren aus. Der Kanton Luzern kennt deshalb auch Gemeinden, die nur Urnenabstimmungen durchführen (Malters, Ebikon). Parlamente sind ebenfalls möglich. In Gemeinden ohne Parlament kommen den Stimmberechtigten bei der politischen Planung folgende Aufgaben zu: Kenntnisnahme von Gemeindestrategie, Legislaturprogramm, Aufgaben- und Finanzplan, Planungsberichten (§ 9 GG LU). Neben den bekannten Wahl-, Rechtsetzungs- und Finanzkompetenzen übernehmen sie auch die Verantwortung beim Abschluss von Konzessionsverträgen, der Beteiligung an ausgewählten privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften sowie den Beschluss über die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern die Stimmberechtigten dessen Zweckbindung begründet haben (§ 10 GG LU). In Gemeinden mit Parlament kann gegen folgende Geschäfte mindestens ein fakultatives Referendum erhoben werden: Beschluss von Reglementen und Genehmigungen, Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, Beschlüsse über Sonder- und Zusatzkredite, Abschluss von Konzessionsverträgen, Beteiligung an ausgewählten privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften (§ 13 GG LU).

Im Kanton Luzern verfügen die Gemeinden über ein hohes Mass an Autonomie.

6.5 Schwyz

Im Kanton Schwyz üben die Stimmberechtigten ihre Befugnisse an der Urne aus (Urnen-System), soweit nicht die Gemeindeversammlung oder die Bezirksgemeinde zuständig ist (Versammlungssystem). Die Stimmberechtigten können für Wahlen oder Sachabstimmungen an Stelle des Urnen-Systems generell die Einführung des Versammlungssystems beschliessen (§ 8 GOG SZ). Die Gemeindeversammlung entscheidet endgültig über die Festsetzung des Voranschlages, die Nachtragskredite und den Steuerfuss, die Genehmigung der Jahresrechnung, Einbürgerungen, soweit diese der Gemeindeversammlung übertragen sind, sowie weitere durch das kantonale Recht ausdrücklich der Gemeindeversammlung vorbehaltene Geschäfte (§ 16 GOG SZ). Hat die Gemeinde die Gemeindeversammlung generell für Sachabstimmungen zuständig erklärt, können fünf Prozent der Stimmberechtigten, jedoch mindestens fünf und höchstens 300 Stimmberechtigte oder die Gemeindeversammlung selber eine Urnenabstimmung verlangen (§ 17 GOG SZ). Wahlen sind an der Gemeindeversammlung möglich, wobei geheime Durchführung verlangt werden kann (§ 32 f. GOG SZ). In der Gemeindeordnung kann ein Parlament vorgesehen werden (§ 35 GOG SZ), was soweit ersichtlich im Kanton Schwyz keine Gemeinde umgesetzt hat.

Im Kanton Schwyz verfügen die Gemeinden über ein hohes Mass an Autonomie.

6.6 St.Gallen

Der Kanton St.Gallen kennt «Gemeinden mit Bürgerversammlung» und «Gemeinden mit Parlament», wobei er die Auswahl der Organisationsform den Gemeinden überlässt (Art. 19 Abs. 1 GG SG).

Der Bürgerversammlung werden die Jahresrechnung, das Budget und der Steuerfuss sowie Änderungen der Gemeindeordnung vorgelegt (Art. 26 Abs. 4 GG SG). Zudem entscheidet sie auch über einmalige oder während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Ausgaben, die den von der Gemeinde in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigen (Art. 22 Abs. 3 lit. d GG SG). Wahlen erfolgen per Urnenabstimmung (Art. 26 Abs. 2 GG SG). Sachabstimmungen werden an der Urne vorgenommen, wenn ein Referendumsbegehren zustande gekommen ist, wenn es die Gemeindeordnung vorsieht oder wenn es eine Mehrheit – resp. teilweise auch eine Minderheit – an der Bürgerversammlung verlangt (Art. 26 Abs. 3 GG SG).

Gemeinden mit Parlament können die Zahl der Mitglieder selbst festlegen (Art. 58 Abs. 1 GG SG). Sie werden – wie auch die Gemeindeexekutive – an der Urne gewählt (Art. 58 Abs. 2 GG SG). Dem obligatorischen Referendum unterstehen Änderungen der Gemeindeordnung, die Mitgliedschaft bei Gemeindeverbänden und Finanzgeschäfte – wiederum abhängig von den in der Gemeindeordnung festgehaltenen Beträgen (Art. 65 Abs. 1 GG SG). Das fakultative Referendum gilt grundsätzlich für allgemein verbindliche Reglemente und Vereinbarungen, Mitgliedschaft bei Zweckverbänden, Finanzgeschäfte in bestimmter Höhe sowie die Jahresrechnung, das Budget und den Steuerfuss, wobei eine zu definierende Anzahl der Parlamentsmitglieder diese Beschlüsse dem obligatorischen Referendum unterstellen kann (Art. 66 GG SG).

Insgesamt verfügen die St.Galler Gemeinden im Organisationsrecht über ein sehr hohes Mass an Autonomie, was sich bspw. auch darin zeigt, dass die Gemeinden die für fakultative Referenden notwendige Unterschriftenzahl selbst in der Gemeindeordnung festlegen können (Art. 73 Abs. 1 GG SG).

In der Folge wird mit Rapperswil/Jona ein besonders interessanter Fall näher vorgestellt:

Rapperswil-Jona

Die Stadt Rapperswil-Jona ist mit rund 27'000 Einwohner/innen schweizweit die grösste Gemeinde mit einer Gemeindeversammlung (Ladner, 2016, S. 13). Die Bürgerversammlung findet i.d.R. drei Mal jährlich statt und ihre Kompetenzen richten sich nach den oben beschriebenen kantonalen Vorgaben (vgl. GG SG). Bei einmaligen neuen Ausgaben von über CHF 1 Mio. für Wettbewerbe resp. Projektierungen sowie über CHF 5 Mio. für übrige Investitionen und bei einmaligen unvorhersehbaren neuen Ausgaben von über CHF 5 Mio. findet eine Urnenabstimmung statt (Anhang 2 Gemeindeordnung Rapperswil-Jona). Ein Referendumsbegehren kommt bspw. mit 500 unterzeichnenden Stimmberechtigten zustande (Art. 22 Gemeindeordnung Rapperswil-Jona).

Gemäss Art. 6 der Gemeindeordnung muss die Stadt bei wichtigen Grundsatzfragen für eine angemessene Partizipation der Bevölkerung sorgen, was diese mit dem sogenannten Stadtforum umsetzt. Dieses setzt sich aus Vertretungen von Parteien, Verbänden und Vereinen zusammen und trifft sich i.d.R. maximal vier Mal jährlich. Als Hauptaufgaben werden u.a. Grundsatzdiskussionen und Meinungsbildungen in der Entwicklungsphase von wichtigen Geschäften, Erarbeiten von Entscheidungsgrundlagen und Einholen von Stellungnahmen genannt (vgl. www.rapperswil-jona.ch/stadtforum). Neben dem Stadtforum bestehen noch weitere Mitwirkungsforen.

Die Einführung eines Stadtparlaments war und ist in Rapperswil-Jona schon mehrfach Thema. Im Juni 2015 entschied die Mehrheit der rund 2'000 Personen an der Gemeindeversammlung, auf eine entsprechende Initiative nicht einzutreten. Im Mai 2021 gab der Stadtrat bekannt, eine Vorlage zur Einführung eines Stadtparlaments auszuarbeiten (Stadt Rapperswil-Jona, 2021a, 2021b). Ein Grund dafür ist, dass wichtige politische Projekte vom Volk abgelehnt wurden, obwohl sie eigentlich ausgewogen schienen und partizipativ entstanden sind (Stadt Rapperswil-Jona, 2022c). Die Exekutive habe Mühe, die Bevölkerung zu erreichen und die Stimmungslage abzuschätzen – unter anderem, weil die Medien und Parteien ihre Rolle bei der Themenverbreitung eingebüsst hätten. Die städtische Politik sei oft blockiert und könne sich so nicht entfalten. Der Entwurf einer neuen Gemeindeordnung wurde bis Ende April 2022 der öffentlichen Vernehmlassung unterstellt und beinhaltet Neuregelungen der Zuständigkeiten (Stadt Rapperswil-Jona, 2022b). Bei der Information zu den Kosten vergleicht die Stadt Rapperswil-Jona ihre aktuellen Kosten für Bürgerversammlung, den Schulrat, die Geschäftsprüfungskommission und das Stadtforum (CHF 360'000 im Jahr 2019) mit den Kosten des Parlamentsbetriebs in den St.Galler Städten Wil (CHF 345'000) und Gossau (CHF 140'000) (Stadt Rapperswil-Jona, 2022a). Die Bürgerversammlung von Rapperswil-Jona wird voraussichtlich am 3. November 2022 über die Einführung des Stadtparlaments per 1. Januar 2025 entscheiden.

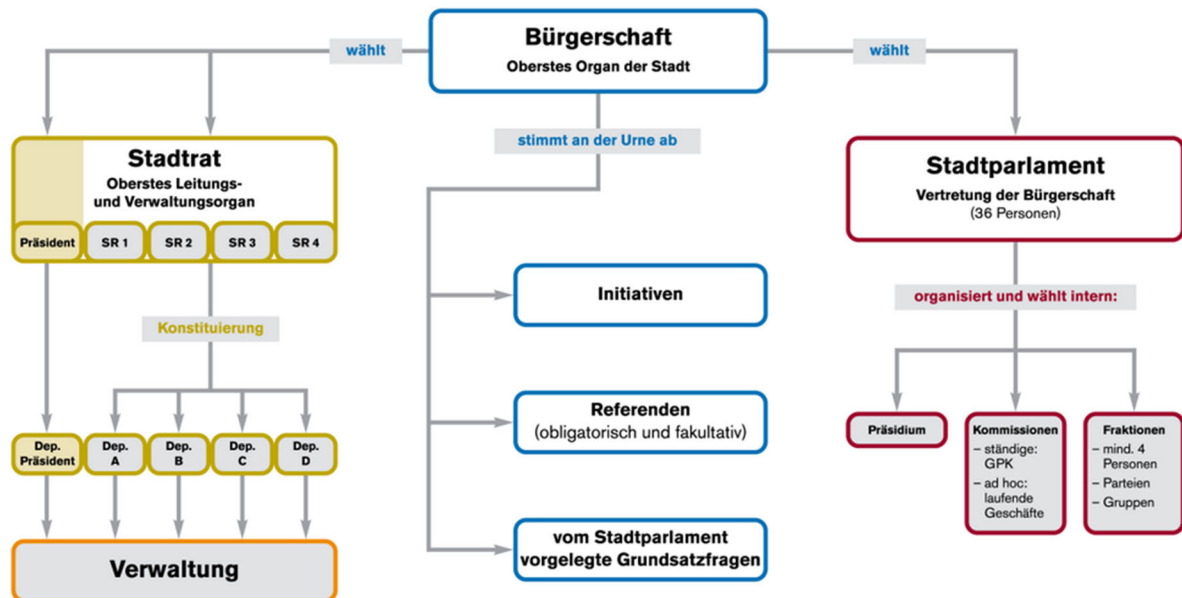


Abbildung 1: Geplantes Organigramm nach Einführung eines Stadtparlaments (Stadt Rapperswil-Jona, 2022a)

6.7 Waadt

Der Kanton Waadt verfügt in Gemeinden mit bis zu 1'000 Einwohner/innen über eine Gemeindeversammlung (conseil général) und in solchen mit mehr Einwohner/innen über ein Parlament (conseil communal) (art. 1a Loi sur les communes (LC) VD). Das Gemeindegesetz macht detaillierte Vorgaben zur Organisation des conseil général (art. 5 ff. LC VD). So verfügt er beispielsweise über ein eigenes, jährlich gewähltes «Büro». Auch zum conseil communal gibt es Anweisungen, namentlich zur Zusammensetzung (abgestufte Mitgliederzahl je nach Anzahl Einwohner/innen) (art. 17 ff. LC VD). Initiative und Referendum richten sich nach dem Gesetz über die politischen Rechte (art. 120a LC VD). Demnach sind die meisten Beschlüsse des conseil communal dem Referendum unterworfen (art. 107 Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) VD). Der conseil communal kann das Referendum auch an der Sitzung direkt beschliessen. Es sind Unterschriften von 15 % der Stimmberechtigten notwendig (10 % in Städten mit über 50'000 Stimmberechtigten) (art. 164 LEDP VD).

Im Kanton Waadt haben die Gemeinden wenig Autonomie.

6.8 Zürich

Der Kanton Zürich kennt die ordentliche und die ausserordentliche Gemeindeorganisation (§ 5 GG ZH). Die Stimmberechtigten beschliessen an der Urne über Geschäfte, die ihnen das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung zuweist. An der Urne darf aber nicht über Budget, Rechnung und Steuerfuss befunden werden (§ 10 GG ZH). Ändert die Gemeindeversammlung oder das Parlament eine Vorlage und kommt es über die geänderte Vorlage zur Urnenabstimmung, kann die Gemeindeexekutive den Stimmberechtigten auch die ursprüngliche Vorlage unterbreiten (§ 11 Abs. 2 GG ZH).

Die Gemeindeordnung der Versammlungsgemeinden kann bestimmen, dass Vorlagen, über die eine Urnenabstimmung durchzuführen ist, vorgängig in der Gemeindeversammlung zu behandeln sind (§ 16 GG ZH). Dies führt im Umkehrschluss dazu, dass die Exekutive gewisse Vorlagen auch direkt an die Urne bringen kann. Ein Drittel der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten kann verlangen, dass über einen Beschluss der Gemeindeversammlung nachträglich an der Urne abzustimmen ist (Art. 86 Abs. 3 KV ZH) (vgl. auch Burgherr, 2017, § 10 Rz. 28).

Über die Grösse der Parlamente macht der Kanton keine Vorgaben (§ 27 GG ZH). Das Parlament regelt seine Organisation in einem Gemeindeerlass (§ 31 GG ZH). Der Kanton äussert sich zu den Rechten und Pflichten der Parlamentsmitglieder und bezeichnet die parlamentarischen Instrumente (§ 33 f. GG ZH). Im Kanton Zürich verfügen die Gemeinden über ein hohes Mass an Autonomie.

7 Vorschläge für den Kanton Glarus

7.1 Ausgangslage

Im Kanton Glarus regelt Art. 7 GG die Organe der Gemeinde. Demnach üben die Stimmberechtigten ihre Rechte an der Gemeindeversammlung oder an der Urne aus. Gemäss Art. 7a GG GL können die Gemeinden ein Gemeindeparlament einführen und diesem einzelne Aufgaben der Stimmberechtigten oder des Gemeinderates zur vorläufigen oder endgültigen Erledigung übertragen. Alle Glarner Gemeinden verfügen heute über eine ordentliche Gemeindeorganisation mit einem Gemeinderat als Exekutive und einer Gemeindeversammlung als Legislative, wobei die Gemeinde Glarus Nord von 2010 bis 2016 zusätzlich ein Gemeindeparlament hatte. Kritikpunkte bei der Abschaffung waren namentlich die unzureichenden Kompetenzen des Parlaments und die fehlende Bürgernähe (Gemeinde Glarus Nord, 2015, S. 40–53).

Art. 29 GG GL sieht eine Urnenwahl oder -abstimmung vor, sofern das Gemeindegesetz, die Gemeindeordnung oder der Beschluss der Gemeindeversammlung dies verlangt. Urnenabstimmungen sind auf Gemeindeebene mangels Anwendung nahezu bedeutungslos. In Glarus Nord unterliegt beispielsweise die Schulordnung dem fakultativen Referendum (Art. 15 Gemeindeordnung Glarus Nord). Zudem werden nur wenige Wahlen an der Urne vorgenommen (vgl. Massnahmenkatalog der Staatskanzlei des Kantons Glarus (2021b, S. 3)).

Art. 30 GG GL verpflichtet die Glarner Gemeinden, die Mitglieder des Gemeinderates (und auch eines allfälligen Gemeindeparlaments) an der Urne zu wählen. Andere Wahlen sind auch an der Gemeindeversammlung möglich (z.B. Schulkommission). In Art. 39 ff. GG GL werden die Zuständigkeiten der Stimmberechtigten definiert. Gemäss Art. 44a GG GL bestimmt in Gemeinden mit Gemeindeparlament die Gemeindeordnung über das fakultative Referendum bezüglich Beschlüsse des Gemeindeparlaments.

Im Zuge der Glarner Gemeindestrukturreform wurde auch eine Arbeitsgruppe «Volksrechte und Behörden» eingesetzt. Diese kam in ihrem Schlussbericht zur Erkenntnis, dass die Gemeindeversammlung weiterhin bestehen bleiben soll. Das klassische Parlamentsmodell, bei dem sich das Stimmvolk nur über die Urne äussern kann, wurde für den Kanton Glarus als ungeeignet bezeichnet. Trotzdem ergänzte die Arbeitsgruppe abschliessend, dass die Frage nach einem Parlament auf Gemeindeebene entschieden und damit die Möglichkeit geschaffen werden soll, innerhalb der Gemeinden unterschiedliche Wege zu gehen (vgl. Projekt B 3.1 «Volksrechte und Behörden» im Schlussbericht (Regierungsrat Kanton Glarus, 2011); vgl. auch die Anpassungen des Gemeindegesetzes für die Umsetzung der Gemeindestrukturreform im Landsgemeindememorial (Regierungsrat Kanton Glarus, 2008, Traktandum 11)).

Der Kanton Glarus verfügt heute über ein System, welches den Gemeinden eine grundsätzliche Wahlmöglichkeit und ein hohes Mass an Autonomie überlässt. In jüngster Zeit sind nun zwei Memorialsanträge im Landrat eingegangen, die sich mit der kommunalen Legislative befassen (vgl. Einleitung, Ziff. 1).

7.2 Politische Beteiligung im Kanton Glarus

Die von der Arbeitsgruppe «Förderung der Partizipation der Stimmberechtigten auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinden» in Auftrag gegebene Untersuchung der politischen Beteiligung im Kanton Glarus zeigt auf, dass die Partizipation an Gemeindeversammlungen in quantitativer Hinsicht mit durchschnittlich 4.1 Prozent (Glarus Nord), 4.8 Prozent (Glarus) und 5.8 Prozent (Glarus Süd) tatsächlich tief, aber im Vergleich mit anderen Schweizer Gemeinden in vergleichbarer Grösse überdurchschnittlich ist (Rochat & Kübler, 2020b, S. 36). Die Beteiligung der Glarnerinnen und Glarner an Urnengängen ist insgesamt als tief zu bezeichnen. Es bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den Gemeinden. In Glarus Nord beteiligten sich an der bestbesuchten Gemeindeversammlung 14mal mehr Stimmberechtigte als an der Versammlung mit der schlechtesten Beteiligung (Rochat & Kübler, 2020a, S. 21 ff.). Das Alter und das Wohneigentum spielen bei der Teilnahme eine wichtige Rolle (Durchschnitt: 59 Jahre). Untervertreten in Gemeindeversammlungen sind Junge, Frauen, Zugezogene und Personen in Haushalten mit Kindern (Rochat & Kübler, 2020b, S. 34; vgl. auch «Bericht über die Förderung der politischen Partizipation im Kanton Glarus» (Staatskanzlei Kanton Glarus, 2021a, S. 8)). Die antwortenden 2'710 Personen (Rücklaufquote: 30 %) äusserten sich zu ihren Ansichten und Erfahrungen zu Gemeindeversammlungen. Demnach dauern die Versammlungen insgesamt zu lange (S. 38). Sie sollten spannende Traktanden aufweisen (namentlich die Gesamtrevision der Nutzungsplanung, die Totalrevision der Gemeindeordnung sowie die Erhöhung des Steuerfusses, nicht aber die Jahresrechnung) und nicht am Wochenende stattfinden (Rochat & Kübler, 2020b, S. 38 ff.). Rund 44 Prozent der Stimmberechtigten sprechen sich sehr oder eher für die Gemeindeversammlung aus. 28 Prozent befürworten die Einführung von Gemeindeparlamenten. Dabei sind 13 Prozent der Umfrageteilnehmenden dezidiert für die Gemeindeversammlung und neun Prozent klar für die Einführung eines Parlaments (Rochat & Kübler, 2020b, S. 44).

7.3 Exkurs: Gesetzgebungsstufe

Bei den oben erwähnten Kantonen wurde auch die Regelungsstufe untersucht. Dabei fällt auf, dass alle Kantone die Gemeindeautonomie und die Gemeindeorganisation in ihren Verfassungen erwähnen. Die allermeisten Kantone machen dies mit einer Delegationsnorm, worin die Gemeindeorganisation nur in allgemeiner Weise erwähnt wird (z.B. § 106 f. KV AG). Ansonsten wird auf das Gesetz verwiesen (z.B. Art. 111 KV BE). Im Kanton Graubünden definiert die Verfassung, dass die Gemeinden ihre Organisation selber bestimmen können. Zudem wird erwähnt, dass die Gemeinden die Gemeindeversammlung durch ein Gemeindeparlament ersetzen oder ergänzen können (Art. 65 f. KV GR). Ähnlich formuliert ist die Delegation im Kanton Luzern (§ 68 und § 70 KV LU). Auch in den Kantonen Schwyz, St.Gallen und Zürich müssen die Grundzüge der Organisation von Gemeinden in der Form des Gesetzes festgelegt werden (Art. 50 KV SZ, Art. 94 Abs. 1 KV SG). Etwas ausführlicher sind die Regelungen im Kanton Waadt. Er definiert die Zusammensetzung und Organisation des Gemeinderates, des Generalrates und der Gemeindeexekutive. In eine ähnliche Richtung geht der Detaillierungsgrad in der Verfassung des Kantons Glarus (vgl. insbesondere Art. 128 ff. KV GL bspw. zur Gemeindeversammlung und zu den kommunalen Befugnissen der Stimmberechtigten).

Es ist letztlich eine politische Frage, was in der Verfassung und was im Gemeindegesetz geregelt wird. Man kann sich auf den Standpunkt setzen, dass die Stimmbevölkerung einen Anspruch hat, die Grundzüge der kommunalen Staatsorganisation in der kantonalen Verfassung aufzufinden. Dies würde dafür sprechen, das gewählte «Modell» (vgl. Ziff. 7.4.) in der Verfassung zu definieren. Im Sinne der Lesbarkeit ist zudem zu empfehlen, die Gemeindeorganisation möglichst abschliessend (inkl. Referendumsmöglichkeiten) im Gemeindegesetz abzuhandeln.

7.4 Modellierung

7.4.1 Vorbemerkung

Im Hinblick auf zukünftige Modelle der kommunalen Legislative im Kanton Glarus drängt sich in Anlehnung an die schweizerischen Gegebenheiten auf, eines mit Gemeindeversammlung und eines mit Gemeindeparlament vorzuschlagen. Beide Modelle sind in der kantonalen Gesetzgebung mit gesetzlichen Mindestvorschriften zu versehen, damit die skizzierten Vorteile erreicht und die möglichen Nachteile aufgefangen werden können. In einer weiteren Variante soll den Gemeinden die Wahlfreiheit zwischen den beiden Modellen gegeben werden, wie dies in den meisten hier untersuchten Schweizer Kantonen der Fall ist. Schliesslich soll als «Glerner Spezialität» auch eine Variante ins Spiel gebracht werden, welche Gemeindeversammlung, Gemeindeparlament und Urnenabstimmung kombiniert und damit der kantonalen Ebene nachempfunden ist.

Nach der Vorstellung der vier Modelle wird auf Basis einer Nutzwertanalyse versucht, eine Bewertung vorzunehmen. In Anlehnung an die obigen Ausführungen (vgl. insb. Ziff. 5.2) fliessen dabei folgende Kriterien ein: Beteiligung, Bürgernähe, Effizienz, Leistungsfähigkeit, Demokratiequalität, politische Realisierbarkeit, Kosten und Autonomiegrad.

7.4.2 Modell «Gemeindeversammlung»

In diesem Modell definiert der Kanton in seinem Gemeindegesetz die Gemeindeversammlung in Kombination mit der Urnenabstimmung als einzige mögliche Legislativform. Ein Parlament wäre nicht vorgesehen.

a) Kompetenzen

Die Gemeindeversammlung verfügt über Rechtsetzung-, Finanz-, und Aufsichtskompetenzen. Im Bereich Finanzen ist sie für die Rechnung, Budget und Steuerfuss zuständig. In abschliessender Verantwortung bestimmt sie über Ausgabenkompetenzen bis zu einem gewissen in der Gemeindeordnung definierten Betrag sowie über Rechnung und Budget. Dabei müssten beim Budget Anträge für die Aufnahme neuer Positionen der Gemeindeexekutive frühzeitig schriftlich eingereicht werden. Dazu kommen ausgewählte Einzelkompetenzen (z.B. Gemeindefusion).

b) Obligatorisches Referendum

Zwingend der Urnenabstimmung vorzulegen wären die Wahlen der Exekutive (vgl. die heutige Regelung in Art. 30 GG GL). Ergänzend könnte der Kanton auch für gewisse Sachvorlagen die obligatorische Urnenabstimmung vorsehen, wobei der Gemeindeversammlung bei Sachgeschäften eine Vorberatungspflicht zukommt:

- Gemeindeordnung
- Änderung der Organisationsform
- Ausgabenkompetenzen bis zu einem gewissen Betrag

Die Attraktivität der Gemeindeversammlung schwindet allerdings, wenn sie keine oder wenig Entscheidungskompetenzen mehr hat, weshalb auch ein fakultatives anstelle des obligatorischen Referendums zu überlegen wäre.

c) Fakultatives Referendum⁴

Eine fakultative Referendumsmöglichkeit sollte gegen alle übrigen Versammlungsbeschlüsse bestehen (insb. fakultatives Gesetzesreferendum, Ausgabenkompetenzen ab einem gewissen Betrag) (vgl. z.B. § 31 GG AG). Die Festsetzung kantonaler Mindestvorschriften zur Unterschriftenzahl ist denkbar (vgl. Ziff. 3.1).

d) Flankierende Massnahmen/sonstiges

Folgende «flankierenden Massnahmen» für die Gemeindeversammlung wären sinnvoll und müssten im kantonalen Gemeindegesetz definiert werden:

- Geheime Stimmabgabe auf Antrag bzw. automatisch bei Kampfwahl an der Versammlung
- Antrag auf Urnenabstimmung an der Versammlung (allenfalls mit einem bestimmten Quorum) für ausgewählte Versammlungsbeschlüsse
- Vorberatung aller an der Urne zu entscheidenden Vorlagen an der Versammlung
- Vorgaben zur Unvereinbarkeit
- eventuell: Recht der Exekutive, Vorlagen, welche an der Gemeindeversammlung abgeändert/abgelehnt werden, in der ursprünglichen Version als Gegenvorschlag an die Urne zu bringen (vgl. Landquart GR, § 11 Abs. 2 GG ZH)

Schliesslich wäre noch zu definieren, ob gewisse «unbedeutende» Geschäfte nicht auch in die Kompetenz der Gemeindeexekutive verlagert werden könnten. Dazu gehören:

- Untergeordnete Wahlen (Kommissionen)
- Anpassung des kommunalen Rechts an übergeordnetes Recht, sofern kein Regelungsspielraum vorhanden ist (vgl. Art. 37 Abs. 3 GG GR)

In der Praxis werden weitere Attraktivitätssteigerungen der Gemeindeversammlung diskutiert, die jedoch keine rechtliche Bedeutung haben und deren Nutzen umstritten ist:

- Abschaffung des Informationstraktandums (vgl. M 1.2 im Massnahmenkatalog der Staatskanzlei Kanton Glarus (2021b, S. 7 f.))
- Attraktivere Rahmenbedingungen (Apéro, Wettbewerb etc.) (vgl. M 1.6 im Massnahmenkatalog der Staatskanzlei Kanton Glarus (2021b, S. 9 f.))
- Anreizsysteme für junge Stimmberechtigte
- Durchführung der Gemeindeversammlung unter der Woche (nicht am Wochenende)

7.4.3 Modell «Gemeindeparlament»

In diesem Modell bestimmt der Kanton, dass seine Gemeinden über ein Parlament zu verfügen haben. Eventuell macht er auch über die Mindestgrösse Angaben (vgl. Memorialsantrag SP sowie § 65 GG AG, Art. 30 GG BE). Die Bildung von Wahlkreisen wird nicht empfohlen.

a) Kompetenzen

Das Gemeindeparlament übernimmt in diesem Modell grundsätzlich die Kompetenzen der Gemeindeversammlung:

- Gesamte Rechtsetzung
- Aufsicht
- Ausgabenkompetenzen bis zu einem gewissen Betrag

⁴ Gemäss Auer (2017, § 157 Rz. 18) handelt es sich hier streng genommen nicht um ein fakultatives Referendum, sondern um ein Urnenabstimmungsbegehren.

- Ausgewählte Einzelkompetenzen, namentlich Budget, Jahresrechnung und Steuerfuss (vgl. Massnahmenkatalog der Staatskanzlei Kanton Glarus (2021b, S. 5))

b) Obligatorisches Referendum

Über folgende Geschäfte sollte aufgrund ihrer Auswirkungen obligatorisch an der Urne befunden werden, wobei dem Parlament bei Sachgeschäften eine Vorberatungspflicht zukommt (vgl. Modell «Gemeindeversammlung»):

- Wahlen
- Anpassung Gemeindeordnung
- Änderung der Organisationsform
- Ausgabenkompetenzen bis zu einem gewissen in der Gemeindeordnung definierten Betrag

c) Fakultatives Referendum

Im Modell «Gemeindeparlament» ist im Sinne der Effizienz das fakultative dem obligatorischen Referendum im Zweifelsfall vorzuziehen. Andernfalls verliert das Parlament an Bedeutung, wie dies auch in Glarus Nord bemängelt wurde. Dies gilt insbesondere für das Gesetzesreferendum, aber auch für Ausgabenkompetenzen ab einem gewissen Betrag. Vorgaben zur Unterschriftenzahl sind prüfbar (vgl. Ziff. 3.1).

d) Flankierende Massnahmen/sonstiges

Im kantonalen Gemeindegesetz sind Vorgaben zu den folgenden Punkten anzubringen:

- Einführung von ständigen Kommissionen (z.B. Finanzkommission, Redaktionskommission)
- Vorgaben bezüglich Unterstützung des Parlaments (Parlamentsdienste)
- Vorgaben zur Unvereinbarkeit
- Pflicht zum Erlass einer Parlamentsorganisation in einem Gemeindeerlass
- Pflicht zur Offenlegung der Interessen (vgl. § 42 GG ZH)
- Hinweise zu den Rechten der Parlamentsmitglieder (z.B. mögliche Vorstösse)
- Vorgaben betreffend Entschädigung für Parteien und Fraktionen (vgl. Ladner & Haus, 2019, S. 10)

7.4.4 Modell «Wahlmöglichkeit» mit gesetzlichen Mindestvorschriften

Der Kanton überlässt die Entscheidung, ob Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament, den Gemeinden. Sie erhalten dazu aber kantonale Vorgaben in Anlehnung an die oben beschriebenen Modelle. Die entsprechenden Ausführungen zu den Kompetenzen, zum obligatorischen und fakultativen Referendum sowie zu den «flankierenden Massnahmen» werden nicht mehr wiederholt (vgl. Ziff. 7.4.2 und 7.4.3). Diese Lösung kennen mit Ausnahme von Genf und Neuenburg alle Schweizer Kantone.

7.4.5 Modell mit drei Legislativorganen

Der Kanton Glarus kennt auf kantonaler Ebene ein System, welches Parlament und Landsgemeinde kombiniert. Eine kantonale Urnenabstimmung ist hauptsächlich für die Wahl des Regierungsrates und des Landrates vorgesehen (Art. 70 KV GL; vgl. Auer, 2017, Rz. 989). Es wäre denkbar, dies auch auf kommunaler Ebene so umzusetzen.

a) Kompetenzen des Gemeindeparlaments

Das Gemeindeparlament verfügt in diesem Modell über weitgehende Rechtsetzung-, Finanz-, und Aufsichtskompetenzen (vgl. Ziff. 7.4.3). Ebenso hat es in ausgewählten weiteren Bereichen (z.B. Ausgabenkompetenzen bis zu einem gewissen Betrag) abschliessende Befugnisse. Schliesslich muss es alle Sachvorlagen, welche von der Gemeindeversammlung entschieden werden, vorberaten.

b) Obligatorisches Referendum (an der Gemeindeversammlung)

Die Gemeindeversammlung übernimmt die Aufgaben, welche in den vorgängig vorgestellten Varianten obligatorisch an der Urne entschieden werden. Dazu gehört insbesondere die Anpassung der Gemeindeordnung und Ausgabenkompetenzen bis zu einem gewissen in der Gemeindeordnung definierten Betrag. Im Sinne der Effizienz des Modells sollte die Gemeindeversammlung nur bei gewichtigen Sachgeschäften zum Zuge kommen.

c) Fakultatives Referendum (an der Gemeindeversammlung)

Ein gültig zustande gekommenes fakultatives Referendum bringt die übrigen (allenfalls auch nur ausgewählte) Beschlüsse des Parlaments an die Gemeindeversammlung, welche abschliessend entscheidet (insb. fakultatives Gesetzesreferendum, Ausgabenkompetenzen ab einem gewissen Betrag). Denkbar wäre auch hier, dass neben einer Unterschriftensammlung eine bestimmte Anzahl an Parlamentsmitgliedern oder sogar die Gemeindeexekutive eine Entscheidung an der Gemeindeversammlung verlangen darf. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Lösung in Arosa, wo das Parlament nur abschliessend für die Gesetzgebung zuständig ist, wenn es einstimmig entscheidet (vgl. Art. 36 und 40 Verfassung Arosa). Ansonsten kann das Referendum ergriffen werden. Dazu können kantonale Mindestvorschriften erlassen werden (vgl. Ziff. 3.1).

d) Urnenabstimmung

In Analogie zum kantonalen Modell und im Einklang mit den Forderungen der Lehre nach freien Wahlen mit geheimer Stimmabgabe (Häfelin et al., 2020, Rz. 1397) finden die Wahlen für die Gemeindeexekutive und das Gemeindeparlament an der Urne statt.

e) Flankierende Massnahmen/Sonstiges

Es wird empfohlen, die in der Variante «Gemeindeversammlung» erwähnten Vorschläge zur Attraktivitätssteigerung der Gemeindeversammlung umzusetzen (vgl. Ziff. 7.4.2).

7.4.6 Bewertung

Das Modell «Gemeindeversammlung» baut auf der heutigen traditionellen Gemeindeversammlung auf, integriert aber die in der Lehre und in anderen Kantonen gemachten Erfahrungen. Die Einführung eines fakultativen Referendums für ausgewählte Versammlungsbeschlüsse federt den Vorwurf der tiefen Stimmbeteiligung ab und erhöht die demokratische Legitimation. Wahlen, Abstimmungen über die Gemeindeordnung und der Wechsel des Organisationssystems finden zwingend an der Urne statt. Es wird empfohlen, Rechnung, Budget und Ausgaben bis zu einer gewissen Summe in der alleinigen Kompetenz der Gemeindeversammlung zu belassen. Letztlich ist die Kompetenzzuweisung ein Balanceakt, um Gemeindeversammlungen zu ermöglichen, die wenige, aber interessante Traktanden aufweisen und zudem nicht allzu lange dauern. Der Autonomiegrad ist abhängig von den kantonalen Vorgaben bezüglich möglichen obligatorischen Referendums an der Urne, ist aber als mittelgross zu bezeichnen. Der «Bericht über die Förderung der politischen Partizipation» (Staatskanzlei Kanton Glarus, 2021a, S. 8) kommt zum Schluss, dass die Vorbehalte bezüglich Quantität und Qualität der Gemeindeversammlung nicht gross genug seien, um die Gemeindeversammlung grundsätzlich in Frage zu stellen. Dies entspricht auch dem Ergebnis der Bevölkerungsbefragung von Rochat und Kübler (2020b) und der Meinung des Gutachters.

Das Modell «Gemeindeparlament» stellt eine Zäsur im kommunalen Organisationsrecht und im Glarner Staatsverständnis dar. Es orientiert sich am Grundsatz der Repräsentativität. In der Kombination mit einem pragmatischen Referendumssystem steht es für Effizienz und Beständigkeit. Es übernimmt inhaltlich die Kompetenzen der Gemeindeversammlung. Der Autonomiegrad ist abhängig von den kantonalen Vorgaben bezüglich obligatorischen Referendums an der Urne und als eher mittelgross zu bezeichnen. Es ist wichtig, dem Parlament auch abschliessende Kompetenzen (z.B. bei Ausgaben bis zu einer gewissen Summe) zu belassen.

Das Modell «Wahlsystem» entspricht demjenigen in den meisten Schweizer Kantonen. Es wird den Gemeinden überlassen, für welche Gemeindeorganisation sie sich entscheiden. Auf der untersten Ebene des Staates können die Stimmberechtigten am besten beurteilen, welches System passt. Die soeben zu den vorigen beiden Modellen beschriebenen kantonalen Mindestvorschriften stellen sicher, dass die in Lehre und anderen Kantonen gemachten Erfahrungen umgesetzt werden. Das System kennzeichnet sich deshalb durch ein besonders hohes Mass an Autonomie.

Nicht empfohlen wird ein Modell, welches Gemeindeversammlung, Gemeindeparlament und Urnenabstimmung kombiniert. Es erscheint mit drei Legislativorganen für die kommunale Ebene als zu kompliziert. Dies haben auch die Erfahrungen in Glarus Nord gezeigt, obwohl dort die Urnenabstimmung keine grosse Rolle spielte. Aus Sicht des Gutachters würde insbesondere das Ziel der Regierung, mehr Personen an der Politik zu beteiligen, nicht erreicht, da die Urnenabstimmung nur für (wichtige) Wahlen vorgesehen wäre. Im Interesse der Vereinfachung der Gemeindeorganisation mit einer damit verbundenen erhöhten Effizienz bei der Erfüllung der Gemeindeaufgaben und einer höheren Beteiligung sollten deshalb aus Sicht des Gutachters auf Gemeindeebene maximal zwei Legislativorgane zur Verfügung stehen, wovon eines die Urnenabstimmung sein sollte.

Nicht weiterverfolgt wird die Idee, nur noch auf die Urnenabstimmung zu setzen. Diese Variante haben während der Pandemie einige Kantone den Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation ausdrücklich erlaubt (Fetz, 2021b). Den Vorbehalten der Lehre wegen der mangelnden Beratung und Anpassung der Vorlagen der Exekutive ist aus Sicht des Gutachters Rechnung zu tragen. Dadurch würde sich das kommunale noch deutlicher vom kantonalen System (Landsgemeinde) unterscheiden (vgl. Ausführungen zum «Demokratiedefizit», Ziff. 2).

Die nachfolgende Nutzwertanalyse versucht, aus einer Mischung von Sachfakten (vgl. Ziff. 5.2) und sogenannten «weichen» Faktoren eine Bewertung der in Ziff. 7.4 vorgestellten Modelle zu errechnen. Ihr Ziel ist ein konkretes und verwertbares Ergebnis.

Modell Kriterium	Gemeinde- versammlung	Gemeinde- parlament	«Wahlmöglich- keit» mit Mindest- vorschriften	Modell mit drei Legislativ- organen
Beteiligung	tief (0)	mittel (1)	mittel* (0-1)	tief (0)
Bürgernähe	hoch (2)	tief (0)	mittel* (0-2)	mittel (1)
Effizienz	tief (0)	hoch (2)	mittel* (0-2)	tief (0)
Leistungsfähig- keit	mittel (1)	mittel (1)	mittel (1)	mittel (1)
Demokratie- qualität	mittel (1)	mittel (1)	mittel (1)	mittel (1)
Politische Realisierbarkeit	hoch (2)	tief (0)	hoch (2)	hoch (2)
Kosten	mittel (1)	mittelhoch (0)	mittel* (0-1)	mittelhoch (0)
Kommunale Autonomie	mittel (1)	mittel (1)	gross (2)	mittel (1)
Total	8	6	10	6

* abhängig von der gewählten Variante, weshalb jeweils 1 Punkt für das Schlusstotal übernommen wurde

Tabelle 3: Nutzwertanalyse zu den vorgeschlagenen Organisationsmodellen

Bei der Gegenüberstellung der vier vorgeschlagenen Modelle obsiegt die Variante «Wahlmöglichkeit» mit gesetzlichen Mindestvorschriften. Sie übernimmt die Vorteile der beiden Systeme «Gemeindeversammlung» und «Gemeindeparlament», überlässt aber die Entscheidung den Gemeinden. Dadurch ist die Gemeindeautonomie am höchsten. Zudem dürfte auch die politische Umsetzungswahrscheinlichkeit hoch sein.

8 Fazit

Die kommunalen Legislativen sind in der Schweiz aufgrund der grossen Gemeindeautonomie sehr unterschiedlich ausgestaltet. Sie können aber alle in die beiden Hauptkategorien ordentliche Gemeindeorganisation (mit Gemeindeversammlung) und ausserordentliche Gemeindeorganisation (mit Gemeindeparlament) eingeteilt werden, wobei erstere (inkl. Untermodelle) in ungefähr 80 % der Gemeinden vorkommt. Es gibt Vor- und Nachteile der beiden Systeme, ohne dass die Wissenschaft aber eines bevorzugt.

In Legislaturziel 1 der Legislaturplanung 2019-2022 hat sich die Glarner Regierung zum Ziel gesetzt, dass sich künftig mehr Menschen im Kanton Glarus an der Politik beteiligen. Dieses Ziel spricht für die Einführung bzw. Beibehaltung der Urnenabstimmung auf kommunaler Ebene. Die ausserordentliche Gemeindeorganisation (Parlament) besticht zudem durch seine Effizienz und Konstanz. Das Gemeindeversammlungssystem kann in Kombination mit dem fakultativen Referendum bzw. in ausgewählten Fällen auch dem obligatorischen Referendum den Nachteil der tiefen Stimmbeteiligung auffangen und in umstrittenen Angelegenheiten die demokratische Legitimation erhöhen. Die in grösseren Gemeinden immer häufiger zum Einsatz kommende Urnenabstimmung für gewisse Geschäfte kann deshalb auch als Alternative zur Einführung eines Gemeindeparlaments verstanden werden (Ladner, 2016, S. 28). Auf der anderen Seite überzeugt das Gemeindeversammlungssystem auch bei kleiner Beteiligung mit seiner positiven sozialen Auswirkung und ist als solches fest im Glarner Selbstverständnis verwurzelt.

Der Gutachter empfiehlt aufgrund der Analyse der einschlägigen Literatur und acht ausgewählter Kantone, den Gemeinden die Wahlmöglichkeit zwischen Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, jeweils kombiniert mit Urnenabstimmung, zu überlassen. Für dieses Modell sprechen neben sachlichen und demokratischen Gründen (Stimmbeteiligung) auch politische Überlegungen (vgl. Bevölkerungsbefragung von Rochat & Kübler, 2020b). Es entspricht im Übrigen auch am besten dem Subsidiaritätsprinzip mit einer hohen Gemeindeautonomie. Nicht empfohlen wird ein System mit parallel drei Legislativorganen. Es erscheint für die kommunale Ebene als zu kompliziert und garantiert die angestrebte höhere Stimmbeteiligung nicht. Ebenfalls abgeraten wird von einer Variante nur mit Urnenabstimmung, wie es vielerorts während der Pandemie zum Einsatz kam.

Im kantonalen Gemeindegesetz sind die Mindestanforderungen sowohl für die ordentliche als auch die ausserordentliche Gemeindeorganisation zu definieren: (Wichtige) Wahlen und die Gemeindeordnung gehören in jedem Fall an die Urne. Es empfiehlt sich, ein fakultatives Gesetzes- sowie Finanzreferendum (ab einem bestimmten Betrag) einzuführen. Sowohl die Gemeindeversammlung als auch das Gemeindeparlament sollten über einige abschliessende Einzelkompetenzen verfügen (z.B. Rechnung, Budget sowie Ausgaben bis zu einer gewissen Summe), damit sie nicht an Bedeutung verlieren. Ansonsten besteht gegen die Entscheide die Möglichkeit des fakultativen Referendums. Das Parlament braucht Unterstützung in Form eines Ratsbüros sowie Vorgaben bezüglich der parlamentarischen Instrumente.

Die empfohlene Variante würde je nach konkreter Ausgestaltung im kantonalen Vergleich eine mittlere bis hohe Gemeindeautonomie bedeuten.

Das vorliegende Gutachten gibt die persönliche Meinung des Unterzeichnenden wieder.

Chur, 3. Juni 2022

Fachhochschule Graubünden
Zentrum für Verwaltungsmanagement



Ursin Fetz

Anhang

«Kompetenzmatrix»

Nachfolgende Kompetenzmatrix ist aus der Analyse von acht kantonalen Gemeindegesetzen entstanden. Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da gewisse Gemeindekompetenzen auch in Spezialgesetzen geregelt sind.

Legende:

Ex.	Exekutive (Gemeindevorstand)
fak. Ref.	fakultatives Referendum
GG	Gemeindegesetz
GV	Gemeindeversammlung
oblig. Ref.	obligatorisches Referendum
polit.	Politisch(e)
SB	Stimmberechtigte
x	zuständig
-	(ausgeschlossene Variante)

Kompetenz \ Kanton	Aargau		Bern		Graubünden		Luzern	
	GV	Parlament	GV	Parlament	GV	Parlament	GV	Parlament
Wahl Exekutive	GV oder Urne	Urne	SB	SB	SB	SB	SB	SB
Wahl Parlament	-	Urne	-	SB	-	SB	-	SB
Wahl GPK	(x)		SB	SB	SB	fak./oblig. Ref.	SB	
Gemeindeordnung	Urne	oblig. Ref.	SB	SB	SB	SB	SB	SB
Gemeindegesetze					SB	fak./oblig. Ref.	SB	fak. Ref.
– Dienst-/Besoldungsreglement	x	fak. Ref.						
Wechsel Organisationsform	Urne	Urne						
Budget	x	fak. Ref.			SB	fak./oblig. Ref.	SB	fak. Ref.
Jahresrechnung	x	fak. Ref.			SB	fak./oblig. Ref.	SB	
Steuerfuss	x		SB	fak. Ref.	SB	fak./oblig. Ref.	SB	fak. Ref.
Gemeindefusion	Urne	oblig. Ref.	SB	fak. Ref.	SB	SB	SB	SB
Gemeindeverband	x	fak. Ref.			SB	SB		
Bildung juristischer Personen	x	fak. Ref.					SB	fak. Ref.
Ausgaben ausserhalb des Budgets	x	fak. Ref.						
– Verpflichtungskredit	x	fak. Ref.						
– Nachtragskredit							SB	
Gemeindenname	x	fak. Ref.						
Konzessionsverträge							SB	fak. Ref.
Einbürgerung								
Vorberatung Urne					x	x		
Besonderes	fak. Ref. für alle GV-Beschlüsse (GG 31)						Zusätzliche Kompetenzen im Bereich polit. Planung (GG 9)	
(Haupt-)Quelle	GG 20	GG 52 ff.	GG 23	(GG 24)	GG 14	GG 15	GG 9 ff.	GG 12 ff.

Tabelle 4: «Kompetenzmatrix» der Kantone Aargau, Bern, Graubünden und Luzern

Kanton Kompetenz	St.Gallen		Schwyz		Waadt		Zürich	
	GV	Parlament	GV	Parlament	GV	Parlament	GV	Parlament
Wahl Exekutive	SB		SB	SB	LEDP VD 81 ff.			
Wahl Parlament	-	SB	-	SB				
Wahl GPK	SB		SB	SB				
Gemeindeordnung	x	x (oblig. Ref.)	SB	SB			oblig. Ref.	oblig. Ref.
Gemeindegesetze	x (fak. Ref.)	x (fak. Ref.)	(SB)	(SB)	x (Steuerord.)	x (Steuerord.)	SB (fak. Ref.)	x (fak. Ref.)
– Dienst-/Besoldungsreglement			(SB)	(SB)	x	x		
Wechsel Organisationsform								
Budget	x	x (fak. Ref.)	x (keine Urne)		x	x	x (keine Urne)	x (keine Urne)
Jahresrechnung	x	x (fak. Ref.)	x (keine Urne)		x	x	x (keine Urne)	x (keine Urne)
Steuerfuss	x	x (fak. Ref.)	x (keine Urne)					
Gemeindefusion	SB	SB	SB	SB	x	x	oblig. Ref.	oblig. Ref.
Gemeindeverband	x	x (oblig. Ref.)			x	x		
Bildung juristischer Personen			SB	SB	x	x		
Ausgaben ausserhalb des Budgets	x	x	SB	SB	x	x		
– Verpflichtungskredit								
– Nachtragskredit								
Gemeindenname								
Konzessionsverträge								
Einbürgerung			(x)					
Vorberatung Urne			x	x			fakultativ	
Besonderes	Möglichkeit auf Wechsel von GV resp. Parlament zu SB bei einigen Beschlüssen (GG 26 III & IV und GV 66 II)		fak. Ref. für alle GV-Beschlüsse (GG 17); keine Parlamente		Zusätzliche Kompetenzen bei Grundstücken, Schenkungen etc.		Angepasste Vorlagen kann Ex. unverändert der Urne vorlegen (GG 11); Ref. gemäss Gesetz über die polit. Rechte	
(Haupt-)Quelle	GG 22 ff.	GG 58 ff.	GG 12 ff.	(GG 12 ff.) GG 35	GG 4	GG 4	GG 15	GG 30

Tabelle 5: «Kompetenzmatrix» der Kantone St.Gallen, Schwyz, Waadt und Zürich

Literaturverzeichnis

9 Literaturverzeichnis

- Auer, A. (2017). Referenden in Gemeinden: § 157 Gegenstand, Urheberschaft und Fristen. In T. Jaag, M. Rüssli & V. Jenni (Hrsg.), *GG: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden* (S. 985–993). Schulthess.
- Burgherr, M. (2017). Stimmberechtigte: § 10 Urnengeschäfte. In T. Jaag, M. Rüssli & V. Jenni (Hrsg.), *GG: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden* (S. 65–72). Schulthess.
- Fetz, U. (2020). *Bündner Gemeinderecht*. Schulthess.
- Fetz, U. (2021a). Auslaufmodell Gemeindeversammlung? *DIREKT – Kommunikation unter den Thurgauer Gemeinden*. Ausgabe 107, 2–3. https://www.vtg.ch/media/2349/download/WEB_VTG_direkt_107.pdf?v=1&inline=1
- Fetz, U. (2021b). Gemeindeversammlungen: welche Zukunft nach Corona? *Schweizer Gemeinde* 4 I 2021, 38–40. <https://www.schweizer-gemeinde.ch/artikel/gemeindeversammlungen-welche-zukunft-nach-corona>
- Gemeinde Glarus Nord. (2015). *Protokoll: Gemeindeversammlung 1 / 15 der Gemeinde Glarus Nord vom Freitag, 19. Juni 2015*. <https://www.glarus-nord.ch/online-schalter/unterlagen-gemeindeversammlungen/unterlagen-vergangener-gemeindeversammlungen/2015/gemeindeversammlung-19-juni-2015.html/4877>
- Griffel, A. (2017). § 16 Vorberatende Gemeindeversammlung. In T. Jaag, M. Rüssli & V. Jenni (Hrsg.), *GG: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden* (S. 105–110). Schulthess.
- Häfelin, U., Haller, W., Keller, H. & Thurnherr, D. (2020). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (10. Aufl.). Schulthess.
- Kübler, D. & Rochat, P. (2009). Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich. *Statistik.info*, 15, 1–17. <https://doi.org/10.5167/uzh-42184>
- Ladner, A. (2016). *Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament: Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden*. Cahier de l'IDHEAP *Unité Administration suisse et politiques institutionnelles: Bd. 292*. IDHEAP Institut de hautes études en administration publique Université de Lausanne. https://serval.unil.ch/en/notice/serval:BIB_94F54077BB3B
- Ladner, A. & Haus, A. (2019). Gemeindeparlamente in der Schweiz – Verbreitung, Herausforderungen und Reformansätze. *Parlament – Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, 22(1), 3–14. <http://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2019-1.pdf>
- Regierungsrat Kanton Glarus. (2008). *Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2008*. <https://www.landsgemeinde.gl.ch/landsgemeinde/2008>
- Regierungsrat Kanton Glarus. (2011). *Schlussbericht über die Umsetzung der Gemeindestrukturereform "GL 2011"*. https://www.gl.ch/public/upload/assets/2052/Schlussbericht_ueber_die_Umsetzung_der_Gemeindestrukturereform_GL2011.pdf?fp=1
- Rochat, P. E. & Kübler, D. (2020a). *Politische Teilnahme im Kanton Glarus: Zwischenbericht 1: Beschrieb der Ausgangslage*. <https://www.gl.ch/verwaltung/staatskanzlei/politische-partizipation.html/5595>

- Rochat, P. E. & Kübler, D. (2020b). *Beteiligung im Kanton Glarus: Zwischenbericht 2: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage*. <https://www.gl.ch/verwaltung/staatskanzlei/politische-partizipation.html/5595>
- Schindler, B. (2017). § 42 Ausstandspflicht. In T. Jaag, M. Rüssli & V. Jenni (Hrsg.), *GG: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden* (S. 241–250). Schulthess.
- Staatskanzlei Kanton Glarus. (2021a). *Bericht über die Förderung der politischen Partizipation im Kanton Glarus vom 6. Mai 2021*. <https://www.gl.ch/verwaltung/staatskanzlei/politische-partizipation.html/5595>
- Staatskanzlei Kanton Glarus. (2021b). *Projekt Politische Partizipation: Massnahmenkatalog vom 6. Mai 2021*. <https://www.gl.ch/verwaltung/staatskanzlei/politische-partizipation.html/5595>
- Stadt Rapperswil-Jona. (2021a, 25. Mai). *Stadtparlament: Fahrplan zum weiteren Vorgehen*. <https://www.rapperswil-jona.ch/aktuellesinformationen/1251167>
- Stadt Rapperswil-Jona. (2021b, 17. Dezember). *Entwurf für eine neue Gemeindeordnung mit Stadtparlament liegt vor*. <https://www.rapperswil-jona.ch/aktuellesinformationen/1429646>
- Stadt Rapperswil-Jona. (2022a). *Die neue Gemeindeordnung im Überblick: E-Mitwirkung*. <https://mitwirken-rapperswil-jona.ch/de/vernehmlassung-einfuehrung-stadtparlament/participant/survey-document-groups/1346>
- Stadt Rapperswil-Jona. (2022b, 18. Februar). *Informationsveranstaltung betreffend Einführung eines Stadtparlaments*. <https://www.rapperswil-jona.ch/aktuellesinformationen/1473767>
- Stadt Rapperswil-Jona. (2022c). *Stadtjournal: Das offizielle Magazin der Stadt Rapperswil-Jona. April 2022*. www.rapperswil-jona.ch/_docn/3636695/Stadtjournal_RJ_Ausgabe_25_April_2022_Web.pdf
- Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A. & Keuffer, N. (2021). *Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden: Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017*. Somedia Buchverlag. <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/22601>

Gesetzesverzeichnis

Nachfolgend werden die wichtigsten verwendeten rechtsetzenden Erlasse aufgeführt:

- Gemeinde Albula/Alvra. *Verfassung der Gemeinde Albula/Alvra*. <http://www.albula-alvra.ch/Politik/Gesetzessammlung/default.htm>
- Gemeinde Arosa. *Verfassung der Gemeinde Arosa* (110.100). <https://www.gemeindearosa.ch/gesetze-plaene-formulare/gesetze-und-reglemente.html>
- Gemeinde Glarus Nord. *Gemeindeordnung der Gemeinde Glarus Nord*. <https://www.glarus-nord.ch/online-schalter/reglemente-der-gemeinde.html/2398>
- Gemeinde Landquart. *Verfassung der Gemeinde Landquart* (000.900). <https://www.landquart.ch/gesetze/gesetzesgrundlagen/>
- Gemeinde Malters. *Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Malters*. <https://www.malters.ch/reglemente/7354>
- Kanton Aargau. *Gesetz über die Einwohnergemeinden* (Gemeindegesetz, **zit. GG AG**, SAR 171.100). https://gesetzessammlungen.ag.ch/app/de/texts_of_law/171.100
- Kanton Aargau. *Verfassung des Kantons Aargau* (**zit. KV AG**, 110.000). https://gesetzessammlungen.ag.ch/app/de/texts_of_law/110.000
- Kanton Bern. *Gemeindegesetz* (**zit. GG BE**, 170.11). <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/2518>
- Kanton Bern. *Verfassung des Kantons Bern* (**zit. KV BE**, 101.1). <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/2420>
- Kanton Freiburg. *Gesetz über die Gemeinden* (**zit. GG FR**, SGF 140.1). https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/140.1
- Kanton Genf. *Loi sur l'administration des communes* (**zit. LAC GE**, B 6 05). <https://silgeneve.ch/legis/index.aspx>
- Kanton Glarus. *Gemeindegesetz* (**zit. GG GL**, GS II E/2). https://gesetze.gl.ch/app/de/texts_of_law/II%2520E%252F2
- Kanton Glarus. *Verfassung des Kantons Glarus* (**zit. KV GL**, GS I A/1/1). https://gesetze.gl.ch/app/de/texts_of_law/I%20A%2F1%2F1
- Kanton Graubünden. *Gemeindegesetz des Kantons Graubünden* (**zit. GG GR**, BR 175.050). https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/texts_of_law/175.050
- Kanton Graubünden. *Verfassung des Kantons Graubünden* (**zit. KV GR**, 110.100). https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/texts_of_law/110.100
- Kanton Luzern. *Gemeindegesetz* (**zit. GG LU**, SRL Nr. 150). https://srl.lu.ch/app/de/texts_of_law/150
- Kanton Luzern. *Verfassung des Kantons Luzern* (**zit. KV LU**, 1). https://srl.lu.ch/app/de/texts_of_law/1
- Kanton Neuenburg. *Loi sur les communes* (**zit. LCo NE**, 171.1). <https://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/htm/1711.htm>
- Kanton Schwyz. *Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke* (Gemeindeorganisationsgesetz, **zit. GOG SZ**, 152.100). <https://www.sz.ch/behoerden/amtsblatt-gesetze-entscheide/gesetzsammlung/systematische-srsz.html/72-416-413-1366-1365>
- Kanton Schwyz. *Verfassung des Kantons Schwyz* (**zit. KV SZ**, 100.100). <https://www.sz.ch/behoerden/amtsblatt-gesetze-entscheide/gesetzsammlung/systematische-srsz.html/72-416-413-1366-1365>

Kanton St.Gallen. *Gemeindegesetz* (**zit. GG SG**, sGS 151.2). https://www.gesetzessammlung.sg.ch/app/de/texts_of_law/151.2

Kanton St.Gallen. *Verfassung des Kantons St.Gallen* (**zit. KV SG**, sGS 111.1). https://www.gesetzessammlung.sg.ch/app/de/texts_of_law/111.1

Kanton Tessin. *Legge organica comunale* (**zit. LOC TI**, 181.100). <https://m3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/65>

Kanton Waadt. *Constitution du Canton de Vaud* (**zit. KV VD**, 101.01). <https://prestations.vd.ch/pub/blv-publication/actes/consolide/101.01?key=1654183755271&id=f79b6681-185b-42a1-946d-55fb19430277>

Kanton Waadt. *Loi sur les communes* (**zit. LC VD**, 175.11). <https://prestations.vd.ch/pub/blv-publication/actes/consolide/175.11?id=3f4231f9-d36c-4911-9d48-e38c0f18ad3c>

Kanton Waadt. *Loi sur l'exercice des droits politiques* (**zit. LEDP VD**, 160.01). <https://prestations.vd.ch/pub/blv-publication/actes/consolide/160.01?id=a55eea67-87d6-4dd7-8ebe-54cc175d7b3b>

Kanton Wallis. *Gemeindegesetz* (**zit. GG VS**, SGS 175.1). https://lex.vs.ch/app/de/texts_of_law/175.1

Kanton Zürich. *Gemeindegesetz* (**zit. GG ZH**, 131.1). https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/gesetzessammlung/zhlex-ls/erlass-131_1-2015_04_20-2018_01_01-115.html?search=politische%20rechte

Kanton Zürich. *Verfassung des Kantons Zürich* (**zit. KV ZH**, 101). https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/gesetzessammlung/zhlex-ls/erlass-101-2005_02_27-2006_01_01-103.html

Stadt Rapperswil-Jona. *Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Rapperswil-Jona* (SRRJ 111.001). <https://www.rapperswil-jona.ch/reglemente/37733>