

BiVoK-Sitzung
vom 07.01.2025

Neuordnung
Gemeinderecht

Departement
Volkswirtschaft und Inneres

Glarnerland
macht möglich.



Glarnerland

Ausgangslage

- GG vom 3.5.1992, div. Gesetzesänderungen, Lücken, v.a. wegen der GSR.
- 2 Memorialsanträge im 2021 (s. LG 2023): Handlungsbedarf!

Also:

- E-GG will das Gemeinderecht auf eine bereinigte, neue Basis stellen.
- Ziel: neuen Ideen Platz schaffen ohne Bewährtes über Bord zu werfen.

Einordnung des Projektes

- E-GG ist eingebettet in den Politischen Entwicklungsplan 2020-2030
- Zentrales Element: Die **Stärkung der politischen Partizipation**
- Deshalb beinhalten die letzten beiden Legislaturplanungen jeweils das Ziel, dass sich die Bevölkerung einfacher an der Politik soll beteiligen können.

Gemeindeorganisation heute

- CH: i.d.R. Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament
- GL: 3 Versammlungsgemeinden, obschon GdeParl möglich
(Intermezzo in GLN von 2011 – 2016 mit GdeParl und 3-teiliger Legislative)
- Heutige Regelung im GG:
 - 2 GV zwingend
 - Sachabstimmungen an der Urne möglich, aber nie benutzt

Gemeindeversammlungen

Kritik:

Tiefe Beteiligungen, viele Traktanden, lange Veranstaltungsdauer, Betroffenheitsdemokratie

Tiefe Beteiligungen (Partizipation)

- Beteiligungsquote vs. Repräsentation der Stimmberechtigten
- Möglichkeit mitwirken zu können, auszutauschen ist wichtig

GV als LG im Kleinen?

Immer u. ständig und auch bei der GSR: **Nach dem Vorbild des Kantons! Aber ein Vgl. zw. LG und GV ergibt mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten:**

- open air vs. indoor
- Eine pro Jahr vs. mind. deren 2
- ao. LG vs. ao. GV
- Fixierter Termin vs. ungefähre Termine
- Einbettung in eine kulturelle/feierliche/zeremonielle Tagesveranstaltung vs. auf das Politische reduzierte Abendveranstaltungen
- Volk: grosse Verbundenheit mit der LG, jedoch kaum mit GV
- Ausgeglichenere Teilnehmerzahlen an LG
- Totale Dominanz der LG

Gemeindeparlamente (CH)

458 von 2131 Gden haben ein Parl (1.1.2024)

v.a. in Tessin und in der Romandie

v.a. grössere Gemeinden

Zentrale Aufgabe: Kompetenzabgrenzung

Je mehr Behörden eine (Gemeinde-)Organisation aufweist, desto wichtiger und anspruchsvoller ist die Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung unter den Akteuren.

Was wünscht sich der Regierungsrat?

«Gemeindeparlament mit Gemeindeversammlung»

Weil diese Organisationsform bereits heute möglich wäre, besteht die Aufgabe darin

1. Hinderliches zu eliminieren und
2. Schranken zu setzen, damit die Vorteile dieser Organisation zum Tragen kommen.

Blick auf die Schwierigkeiten bei Gemeindeversammlungen

- GV ist das 2. Element der vom RR favorisierten Gemeindeorganisation, deshalb ist ein Blick auf die Schwierigkeiten, mit denen sie sich heute herumschlagen muss, nötig
- Schwierigkeiten bei Nutzungsplanungen (Motion «Vereinfachung im Raumplanungs- und Baugesetz: Mehr Effizienz an NUP-Gemeindeversammlungen»)
- Finanzkompetenzen: tiefe gemeinderätliche Kompetenzen blähen GV-Traktandenliste auf, überladen diese, Anhebung ist eine mögliche Lösung, aber Koordination ist wichtiger
- Wahlen ganzer Gremien oder mit mehreren Vakanzen, mit mehreren Wahlgängen

Was könnte der GV helfen?

- Kommunikation: laufende Info der Stimmberechtigten, evtl. Orientierungsversammlungen
- Versammlungsleitung: Strukturiertes Führen, Emotionen bewältigen/lenken, gegenseitiger Respekt
- Beteiligungsanreize (Apéros etc.): Wohl eher nicht so effektiv, entsprechende Möglichkeiten stehen den Gemeinden aber auch nach dem E-GG offen

Was könnte der GV helfen?

Keine Berichterstattungen durch das Gemeindepräsidium mehr als 1. Traktandum (es gibt heute andere, bessere und zeitnähere Kommunikationsmöglichkeiten) und

keine Wahl der Stimmenzähler mehr (stattdessen machen das künftig die Mitglieder des Wahlbüros).

Kann GV an Grenzen stossen?

Grenzen der GV

- Bei grossen, heterogenen und urbanen Gemeinden stossen GV an ihre Grenzen, zeigen sich die Vorteile des Gemeindeparlaments
- Es gilt dies in Bezug auf die Grösse und Heterogenität auch für GL: Aber der RR ist überzeugt, dass die Gemeinden den Übergang in eine andere Organisationsform selber bestimmen können

Systembedingte Unterschiede bei GV

- GV (nach GdeParl) ist nicht gleich GV (ohne GdeParl)
- Unterschied, ob entweder als einziges Legislativorgan oder aber einem GdeParl nachgelagert
- Unterschiedliche Geschäftslast: GdeParl wird eine GV stärker entlasten können und wollen (und sollen/müssen) als dies ein GR kann

Gemeindeparlament: Wie ist es angedacht? Was ändert?

Budget, Rechnung und Steuerfuss im geltenden Recht

- Alles in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten, und zwar auch im Falle, dass ein Gemeindeparlament vorgesehen ist. E-GG ändert dies für Parlamentsgemeinden.

GV im Parlamentssystem

- Alle Gemeinden müssen mind. 2 GV abhalten. E-GG verpflichtet Gden hier zu nichts.

Urnenabstimmungen (nur im Parlamentssystem)

- Wunsch aus der parl. Beratung! Breitere Partizipation, höhere Krisensicherheit.

Fakultatives Referendum

2 Spielformen (ordentlich und dringlich)

Das fak. Ref. und die Kompetenzen der Exekutive (im Parlamentssystem des GdeParl) sollen ausgebaut werden, mit dem Ziel, dass die Stimmberechtigten nur mehr Geschäfte von besonderem Interesse zu behandeln haben:

1. einerseits die dem oblig. Ref. unterstehenden;
2. andererseits diejenigen, für welche das Zustandekommen des fak. Ref. ein solches besonderes Interesse beweist.

Ausländerstimmrecht

Eine Verfassungsänderung soll es den Gemeinden ermöglichen für Ausländer das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht einzuführen. Das passive Wahlrecht bedingt indes das Schweizer Bürgerrecht.

Als kant. Minimalanforderungen gelten:

1. ohne Unterbruch seit mindestens 10 J. im Kanton (recte: in der CH) wohnhaft
2. und seit mindestens 3 J. in der Gemeinde (recte: im Kt. GL)

(vgl. Einbürgerungsanspruch nach 5 J. im Kt. u. 3 J. in Gde, ABER: Viele weitere Anspruchsvoraussetzungen nach Art. 8 KBüG!)

Wesentliche Inhalte und Änderungen

Die Gesetzesvorlage enthält folgende wesentlichen Inhalte und Änderungen:

- Das GdeParl wird gegenüber seiner bisherigen Konzeption aufgewertet und der GV gleichgestellt.
- Gden können zw. einem Organisationsmodell mit GdeParl (Parlamentsgemeinde) oder nur mit einer GV (Versammlungsgemeinde) wählen.
- RR legt allen drei Gden eine zeitnahe Prüfung der Parlamentsgemeinde als favorisierte Alternative nahe
- In Parlamentsgemeinden entscheiden die Stimmberechtigten entweder an der GV oder an der Urne über Sachgeschäfte («Untervariante»)

Wesentliche Inhalte

- Urnenabstimmungen zu Sachgeschäften im Nachgang zu GV sind nicht möglich
- Das neue Recht macht für Parlamentsgemeinden wenige Vorgaben (Zuständigkeit, Parlamentsgrösse) und verzichtet für Versammlungsgemeinden weitgehend darauf
- Das fak. Ref. bleibt einfach zugänglich; Fristen werden angepasst ($- 4 + 16 = 12$), die Anzahl benötigter Unterschriften bleibt unverändert
- Gden bezeichnen die referendumpflichtigen Geschäfte; die Stimmberechtigten sollen sich nur noch mit Geschäften von besonderer Tragweite oder entsprechendem Interesse zu befassen haben

Wesentliche Inhalte

- Die GPK wird gestärkt; sie prüft die **finanzielle und die sachliche** Angemessenheit von Geschäften; ihr obliegt die Recht- und Zweckmässigkeitsprüfung
- GV wird weitgehend von Wahlgeschäften entlastet
- Mitglieder des Wahlbüros amten auch als Stimmzähler bei GV
- Eine geheime Abstimmung kann von $\frac{1}{4}$ der Versammlungsmitglieder beantragt werden
- Gemeinden fördern die Teilnahme an GV namentlich, indem sie frühzeitig informieren

Wesentliche Inhalte (der Vorlage)

Gemeinden können das Ausländerstimmrecht,
nicht hingegen das passive Wahlrecht,
in Gemeindeangelegenheiten einführen (Verfassungsänderung)

Wesentliche «Nicht-Inhalte»

- Das E-GG verzichtet auf einige Regelungen, die künftig in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen (z.B. Zeitpunkt Gemeindeparlamentswahlen oder Amtsdauer)
- Die Zuständigkeiten der Gemeindeorgane werden (nach wie vor) nicht an bestimmten Beträgen festgemacht
- Keine Genehmigungspflicht für GO (nach wie vor)
- Führungsmodell kann frei gewählt werden

Zur Vernehmlassung

- Insgesamt sind 22 Rückmeldungen eingegangen
- Die Vorlage wird im Grundsatz begrüsst; Ausnahme die SP, die ein Gemeindeparlament mit Urnenabstimmung für alle favorisiert (vgl. deren MA)
- Vereinzelt Kritik zum Ausländerstimmrecht (SVP, Glarus Nord)
- Vereinzelt Kritik zu (Versammlungs-)Gemeinden ohne Urnenabstimmung

Berücksichtigte Anliegen

- Auch für Parlamentsgemeinden ohne GV wird Budget und Rechnung terminiert
- Frist für das ordentliche fak. Referendum wurde von 14 auf 30 Tage verlängert
- Gden wird die Wahl der Organisationsform völlig freigestellt
- Die weitreichenden Aufgaben der GPK können auf weitere Kommissionen verteilt werden
- ZV: nur noch der Bei-/Austritt liegt zwingend in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten
- RR bestimmt das Inkrafttreten des neuen Rechts

... und nicht berücksichtigte

- Verlängerung der Frist i.S. «Kästlibeschluss»
- Verlängerung der Frist zur Zustellung der Unterlagen vor einer GV (s. Revision GPR; neu 21 statt 10)
- Noch weitergehende Änderungen im RBG (Verfahren + Zuständigkeiten bei Nutzungsplänen)
- Urnenabstimmungen in allen Organisationsformen
- Steuerfuss beim Stimmvolk
- Erhöhung des Quorums i.S. geheime Abstimmung in GV (von $\frac{1}{4}$ auf $\frac{1}{2}$)
- Andere Regelung bzgl. Anzahl der Mitglieder der Vorsteherschaft
- GPK: Beschränkung bloss auf Rechtmässigkeitsprüfung oder auf finanzielle Angemessenheit
- Ausländerstimmrecht: Voraussetzungen analog Einbürgerung
- Einführung der «parlamentarischen GV»
- Weitergabe des Präsidiums der Vorsteherschaft in einem festgelegten Turnus (Vorbild Kanton)

Änderung der Kantonsverfassung

- Wesentlichste Änderung: Gemeinden sollen Ausländerstimmrecht einführen können.
- Alle weiteren Änderungen dienen dazu, den Gemeinden auf Gesetzesstufe die weitgehenden Möglichkeiten einzuräumen, wie dies das E-GG tut.
- Verfassungsänderungen beschränken sich – mit Ausnahme des Ausländerstimmrechts – auf das in diesem Sinne absolut Notwendige.

Änderungen in anderen Erlassen

- **Gesetz über die digitale Verwaltung (IDAG)**
 - *die öffentlich-rechtlichen Korporationen werden vom Geltungsbereich ausgenommen*
- **Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland**
 - *Anpassung für den Fall, dass eine Gemeinde keine GV mehr haben sollte.*

Änderungen in anderen Erlassen

- **Gesetz über Schule und Bildung**

- *In Art. 81 Abs. 2 wird der Verweis auf Art. 93 GG gestrichen. Anpassung unmöglich, weil das E-GG keine dem bisherigen Art. 93 GG entsprechende Regelung mehr kennt.*

- **Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz**

- *Anpassung des Gesetzesverweises in Art. 31 Abs. 3.*

Änderungen in anderen Erlassen

- **Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden**

- *Artikel 15 Absatz 2*

Die geltende Regelung wird insofern ergänzt, als sowohl der Kanton als auch die Gemeinden ihr Budget jeweils bis Ende des Vorjahres festzulegen haben.

- *Artikel 42 Absatz 4*

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

Änderungen in anderen Erlassen

RBG

– *Artikel 27 Absatz 2 und 3, Art. 27a Absatz 3*

Erlass von Baureglement sowie Zonen-/Sondernutzungsplänen ist heute auf GV ausgerichtet. Bei einer Gemeinde ohne GV bedarf es einer ergänzenden Regelung.

Neu:

- Das GdeParl übernimmt Rolle der GV, aber nur dort, wo es keine GV gibt. In Parlamentsgemeinden mit GV **nicht** möglich!
- Abänderungsanträge müssen vorab dem GdeParl eingereicht werden.

Auswirkungen und Inkraftsetzung

- **Finanzielle und personelle Auswirkungen**
 - Das neue Recht bewirkt gegenüber dem geltenden unmittelbar keine zusätzlichen Kosten (beim Kanton)
 - Anders natürlich bei den Gemeinden, falls diese ein Parlament einführen wollen
- **Inkraftsetzung**
 - RR bestimmt den Zeitpunkt der Inkraftsetzung. Es ermöglicht dies die Inkraftsetzung optimal auf die Bedürfnisse der Gemeinden abzustimmen

... und

Soweit der Überblick in gebotener Kürze ...

... alles Weitere und Näheres gerne gleich im Anschluss.

Vorerst besten DANK!