

An den Landrat

Glarus, 3. September 2024

Neuordnung des Gemeinderechts, Teilrevision der Verfassung des Kantons Glarus und Totalrevision des Gemeindegesetzes

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Die Vorlage im Überblick

Das totalrevidierte Gesetz stellt das Gemeinderecht auf eine bereinigte, neue Basis. Dies nachdem verschiedenste Gesetzgebungsprojekte und namentlich die im Jahre 2008 beschlossenen zahlreichen Änderungen im Vorfeld der Gemeindestrukturreform zu zahlreichen Anpassungen und vor allem zur Streichung einer Vielzahl von Bestimmungen im Gemeindegesetz geführt haben. Im Jahre 2021 zeigten zudem zwei Memorialsanträge zumindest auf, dass das entsprechende Rechtssystem überprüft und in wesentlichen Fragen neu geregelt werden muss. Deren Behandlung an der Landsgemeinde 2023 gab ganz massgeblich die Richtung vor, wie sich das neue Recht künftig präsentieren sollte.

Das neue Gemeindegesetz (E-GG) will neuen Ideen Platz schaffen ohne Bewährtes über Bord zu werfen. Es will den Gemeinden viel Gestaltungsspielraum verschaffen und ihnen viel Verantwortung übertragen. Namentlich sollen die Gemeinden künftig zwischen zwei grundsätzlichen Organisationsformen auswählen. Sie sollen sich entweder für eine Gemeindeorganisation mit einem Gemeindeparlament oder aber für eine solche ohne ein solches nur mit einer Gemeindeversammlung entscheiden können. Die Vorlage verwendet die Bezeichnungen Parlaments- und Versammlungsgemeinden. Entscheiden sie sich für eine Organisation mit Parlament sollen sie weiter wählen können, ob über Referenden an der Urne oder an einer Gemeindeversammlung entschieden werden soll. Die Wahl der Organisationsform obliegt weiterhin den Gemeinden. Das neue Gemeindegesetz enthält einige wenige Regelungen, welche sicherstellen wollen, dass die Vorteile des jeweiligen Systems zum Tragen kommen bzw. dass sich allfällige systemimmanente Schwächen nicht verwirklichen.

Bevorzugt wird ein Modell mit einem Gemeindeparlament. Es wird jedoch nicht verbindlich und alternativlos vorgegeben. Auch Gemeindeversammlungen sollen möglich sein, zudem in zwei unterschiedlichen Ausprägungen. Referenden sollen möglich sein, allerdings nur gegen Beschlussfassungen des Parlaments, nicht gegen solche der Gemeindeversammlung. Unnötige oder mit Blick auf die politische Partizipation hinderliche Regelungen aus dem geltenden kantonalen Recht wurden nicht ins neue Gemeindegesetz überführt, beispielweise verschiedene Vorschriften zu Wahlen oder die Zuweisung der Budget- und Rechnungsabnahmekompetenz an die Gemeindeversammlung.

2. Ausgangslage

2.1. Geltendes Recht

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

2.2. Handlungsbedarf

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

2.2.1. Motion "Ausserordentliche Gemeindeversammlung nach zurückgewiesenem Voranschlag oder Steuerfuss" vom 23. April 2014

Zusätzlichen Handlungs- oder zumindest Überprüfungsbedarf schuf die Motion "Ausserordentliche Gemeindeversammlung nach zurückgewiesenem Voranschlag oder Steuerfuss" vom 23. April 2014. Die Motionäre verlangten Artikel 67 GG wie folgt zu ergänzen: "*Wird ein Voranschlag oder der Steuerfuss von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung zurückgewiesen, muss die Vorsteherchaft spätestens innerhalb von 8 Wochen eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einberufen. Werden Voranschlag oder Steuerfuss bei einer zweiten Abstimmung erneut abgelehnt, unterbreitet der Gemeinderat den Voranschlag oder den Vorschlag für den Steuerfuss dem Regierungsrat zur Festlegung.*" Der Landrat beschloss, die in ein Postulat umgewandelte Motion zuhanden der Überarbeitung des Gemeindegesetzes pendent zu halten und somit nicht abzuschreiben. Mit Vorlage wird das Postulat erfüllt (vgl. Art. 46 E-GG).

2.2.2. Zwei Memorialsanträge

Sehr viel umfassenderen Handlungsbedarf schufen zwei im ersten Semester 2021 eingereichte Memorialsanträge, welche sich beide mit der Gemeindeorganisation auseinandersetzten bzw. auf deren künftige Ausgestaltung gerade in einem neuen Gemeindegesetz abzielten. Zwar lehnte die Landsgemeinde 2023 beide Anträge antragsgemäss ab. Dies aber nicht zuletzt gestützt auf die Zusicherung, dass man diese ganzen Fragen im Rahmen der Erarbeitung eines neuen Gemeindegesetzes beurteilen und in einem Gesamtkontext beantworten und regeln wolle (vgl. zum Ganzen Memorial zur Landsgemeinden 2023, § 4).

Mit der Neukodifikation des Gemeindegesetzes soll das ganze Gemeinderecht, soweit dieses einer kantonalen Regelung bedarf, auf eine neue, bereinigte Basis gestellt werden. Es verfolgt dabei den Grundsatz, dass den Gemeinden die Wahl zwischen zwei vorgegebenen

System gelassen und nebst dem sehr viel Gestaltungsspielraum belassen werden soll. Damit wird die Gemeindeautonomie betont.

Das Memorial 2023 (§ 4, Ziff. 8, S. 12) hält in Bezug auf die künftige Organisation der Gemeindelegislativen fest, dass das künftige Gemeindegesetz ein System mit einem Gemeindeparlament favorisieren und damit das Hauptanliegen des Antrags der SP aufnehmen werde; allerdings nicht als zwingende und alternativlose Vorgabe. Dieses Modell soll Referenden vorsehen, womit ein Anliegen beider Memorialsanträge aufgenommen wurde.

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

2.2.3. Einordnung der Revision des Gemeinderechts in die politische Planung

Das Geschäft ist Teil der Umsetzung des Politischen Entwicklungsplans 2020–2030, mit dem der Regierungsrat u.a. die partizipative Demokratie stärken will. Daraus abgeleitet hat die Legislaturplanung 2019–2022 das Ziel formuliert, dass sich im Kanton Glarus mehr Menschen an der Politik beteiligen. Die Legislaturplanung 2023–2026 hat dieses Ziel leicht angepasst, indem die Bevölkerung im Kanton Glarus sich einfacher soll an der Politik beteiligen können.

3. Gemeindeorganisation

Die Legislative der Gemeinde bildet in der Regel entweder die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament. Die Glarner Gemeinden kennen heute allesamt ein System mit einem Gemeinderat als Exekutive und einer Gemeindeversammlung als Legislative. Zwischenzeitlich verfügte die Gemeinde Glarus Nord von 2011 bis 2016 zusätzlich über ein Gemeindeparlament. Seit 2011 lässt das kantonale Recht andere Legislativmodelle zwar zu, doch hat mit Ausnahme der Gemeinde Glarus Nord im bezeichneten Zeitraum niemand von dieser Organisationsautonomie Gebrauch gemacht. Das geltende Recht schreibt eine Gemeindeversammlung somit zwingend vor. Das kantonale Recht ermöglicht auch die Durchführung von Sachabstimmungen an der Urne. Solche wurden jedoch nie durchgeführt. Unter den Begriff der Urnenabstimmung fällt auch die briefliche Stimmabgabe. Die überwiegende Mehrheit der Glarner Stimmenden beteiligt sich heute an eidgenössischen «Urnengängen» brieflich. Glarus Nord zählte zu den wenigen Gemeinden in der Schweiz mit dreiteiliger Legislative; neben dem Parlament mit eigenen Wahl- und Beschlusskompetenzen hatten die Stimmberechtigten die Möglichkeit sowohl an der Gemeindeversammlung als auch an der Urne über Wahl- und Abstimmungsgeschäfte beschliessen zu können.

3.1. Gemeindeversammlung

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

3.1.1. Beteiligung als Massstab

Gehört die Gemeindeversammlung in der heutigen Form, mit ihrer regelmässig tiefen Teilnahmequote als undemokratisch abgeschafft? Der Regierungsrat ist nicht dieser Ansicht, zumal sich die Qualität einer Demokratie nicht alleine in der numerischen Teilnehmerquote widerspiegelt. Der Fokus auf die Zahl der Teilnehmenden greift zu kurz, weil diese eher die Anzahl konfliktgeladener Themen und nicht die Qualität der Demokratie erfasst. Der Mehrwert der Gemeindeversammlung zeigt sich in der Möglichkeit dort jederzeit teilnehmen und die

Geschicke der Gemeinde mitbestimmen zu können und misst sich weniger daran, wie viele und welche Stimmberechtigte am zustande gekommenen Beschluss tatsächlich mitgewirkt haben. Entscheidender ist, wer sich beteiligt hat. Auch wenige Teilnehmende können repräsentative Entscheidungen für das ganze Stimmvolk fällen. Allerdings kann sich dieses Argument in der Konsequenz gegen das Institut Gemeindeversammlung wenden, wenn in einem Parlament die Bevölkerung besser repräsentiert ist, als durch eine sehr kleine Stimmbeteiligung in einer Gemeindeversammlung.

3.1.2. *Vorzüge der Partizipation*

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

3.1.3. *Gemeindeversammlung und Landsgemeinde*

Im Zuge der Gemeindestrukturreform wurde gefordert die künftige Gemeindeorganisation nach dem Vorbild des Kantons auszugestalten bzw. zumindest den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, diese so bestimmen zu können. Allerdings stellt sich die Frage, weshalb die kommunale Organisation der kantonalen in Bezug auf ein Versammlungssystem nachempfunden werden sollte. Es lässt sich nicht behaupten, lediglich die Nachbildung der kantonalen Organisation biete für Gemeinden einen gangbaren Weg. Die schweizerische Gemeindevielfalt beweist dies. Noch weniger lässt sich sagen, die aktuellen Systeme im Kanton Glarus, allesamt als Versammlungsgemeinden ausgestaltet, seien der kantonalen Organisation nachempfunden. Die Übereinstimmung besteht im Wesentlichen darin, dass in beiden Fällen der Souverän in einer Versammlung beschliesst. Indes fehlen auf kommunaler Ebene Parlamente.

Die Landsgemeinde im Kanton Glarus kann ohnehin nicht mit den Gemeindeversammlungen verglichen werden. Am augenfälligsten sind die Unterschiede in Bezug auf den Austragungsort. Die Landsgemeinde findet unter freiem Himmel statt, Gemeindeversammlungen sind Indoor-Veranstaltungen. Während in der Regel nur eine Landsgemeinde pro Jahr stattfindet, finden die zwei ordentlichen Gemeindeversammlungen von Gesetzes wegen Mitte und Ende Jahr statt (Art. 47 Abs. 1 GG). Sind ausserordentliche Gemeindeversammlungen nichts Aussergewöhnliches, bildet eine ausserordentliche Landsgemeinde eine seltene Ausnahme. Im Unterschied zu den Gemeindeversammlungen findet die ordentliche Landsgemeinde stets am ersten Sonntag im Mai statt. Sie ist für die Stimmberechtigten auf lange Sicht planbar. Was für Gemeindeversammlungen nicht in gleichem Masse zutrifft. Diese bilden zudem in der Regel auf das Politische reduzierte Abendveranstaltungen, die bis in die Nacht andauern können. Die bedeutendste Differenz ist wohl, dass die Stimmberechtigten im Kanton Glarus sich gegenüber der Landsgemeinde sehr viel stärker verpflichtet fühlen, als gegenüber einer Gemeindeversammlung. Die Verbundenheit mit dem Institut Landsgemeinde ist eine ungleich höhere. Entsprechend ist die Zahl der Teilnehmenden kleineren Schwankungen unterworfen als bei Gemeindeversammlungen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass verschiedenste Unterschiede zwischen diesen beiden Versammlungen der Stimmberechtigten auszumachen sind. Dennoch will der Regie-

rungsrat im vorliegenden Gesetzesentwurf das Versammlungssystem auf Gemeindeebene ermöglichen. Urnenabstimmungen über Sachgeschäfte sollen indes im Gegensatz zum geltenden Recht nicht mehr zulässig sein, auch nicht mehr ausnahmsweise (vgl. Art. 28 u. 29 GG).

3.2. Parlamente in der Gemeindelandschaft

3.2.1. Mengengerüst

Von den 2131 (Stand 1. Januar 2024) Schweizer Gemeinden haben deren 458 ein Parlament. Der Grossteil der Gemeinden mit Parlament (379) findet sich in der Romandie und im Tessin, wobei diese Organisationsform in den Kantonen Genf und Neuenburg zwingend und im Kanton Waadt die Regel ist. In der Deutschschweiz bilden Gemeindeparlamente eher die Ausnahme. Sie sind den grösseren Gemeinden vorbehalten. In der Lehre hält man diese Organisationsform für Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern für prüfenswert. Auch deutlich grössere Gemeinden und auch Städte (z.B. Grenchen oder Solothurn) fühlen sich im Versammlungssystem aber nach wie vor wohl. Erst im Juni 2015 und gleich nochmals am 12. März 2023 sprach sich die Gemeinde Rapperswil-Jona mit annähernd 28'000 Einwohnern gegen die Einführung eines Parlaments aus, und zwar entgegen der Empfehlung des Stadtrates und sämtlicher Parteien. Eine Übersicht über die schweizerische Gemeindelandschaft findet sich im Memorial zur Landsgemeinde 2023 unter § 4 (S. 9). Diese weisen aber teilweise eine besondere Ausgestaltung des Gemeinderats auf. In Grenchen zählt der Gemeinderat beispielsweise 15 Mitglieder, in Solothurn gar deren 30 und 15 Ersatzmitglieder.

3.2.2. Gründe für tiefe Akzeptanz in der Deutschschweiz

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

3.3. Bedeutung der Kompetenzabgrenzung

Als entscheidend erweist sich die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Gemeinderat, Parlament, Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung. Sie stellt in der Praxis hohe Anforderungen an alle Beteiligten. Jedenfalls bildete diese Frage mit ein Grund für die Abschaffung des Gemeindeparlaments in Glarus Nord an der Gemeindeversammlung vom 19. Juni 2015. Rückblickend erwies sich wohl die Grundkonstellation mit Gemeindeparlament und Gemeindeversammlung als in der Praxis zu herausfordernd. Sie liess in Verbindung mit einer stark zugunsten der Gemeindeversammlung ausgerichteten Zuständigkeitsordnung die neue Gemeindeorganisation scheitern.

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

Gemeindeversammlung) als vielmehr diese Besonderheit (Budgethoheit Gemeindeversammlung) für das Scheitern des Gemeindeparlaments in Glarus Nord ursächlich war.

Dafür, dass ein solches System im Kanton funktioniert, während es zumindest in der damaligen Ausgestaltung und mit der damaligen Zuständigkeitsordnung in Glarus Nord nicht erfolgreich war, lassen sich – neben der angeführten Budgetregelung – weitere Gründe anführen. So sind die kantonalen Institutionen seit Jahrzehnten aufeinander eingespielt, die Kompetenzen mithin geklärt und liegen bei der Landsgemeinde, welche deshalb ein sehr hohes Ansehen genießt, und zwar in den Augen der Stimmberechtigten wie auch in denjenigen des Landrates. Kommt hinzu, dass die Landsgemeinde Vorlagen ratend, mindernd und mehrend in aller Regel nicht völlig auf den Kopf stellt und der Landrat, sollte die Landsgemeinde dies dennoch einmal tun, solches ohne weiteres akzeptieren würde, und zwar mit der Überzeugung, die Landsgemeinde habe korrigierend intervenieren müssen.

Wie bereits angeführt, dürften die unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben zu Budget und Rechnung gerade in Bezug auf die Frage, weshalb das Nebeneinander von Parlament und Versammlung im Kanton im Unterschied zur Gemeinde Glarus Nord funktioniert, eine zentrale Rolle spielen. Während die Budgethoheit beim Landrat liegt, bestimmt das geltende Recht, dass die Budgethoheit selbst in Parlamentsgemeinden obligatorisch den Stimmberechtigten zusteht (vgl. Art. 42a Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 41 Abs. 1 Bst. a GG). Diese Regelung ermöglicht, dass das Parlament – im Rahmen der eigenen Finanzkompetenzen gemäss Gemeindeordnung (GO) – nach getaner Kommissionsarbeit und Diskussion im Plenum einen Verpflichtungskredit verabschiedet, worauf die Gemeindeversammlung den zugehörigen Budgetkredit aus dem Budget streicht und damit eine in der Kompetenz des Parlamentes liegende Ausgabe blockiert, indem sie die zeitliche Komponente der Ausgabe bestimmt. Demgegenüber ist der Landrat im Rahmen der eigenen Finanzkompetenzen weitgehend souverän, indem ihm die Budgethoheit zusteht. Eine gewisse Abhängigkeit besteht einzig in Bezug auf den Steuerfuss, welchen die Landsgemeinde festsetzt.

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

3.4. Optimierungspotential

Vom Regierungsrat wird eine Gemeindeorganisation mit einem Gemeindeparlament favorisiert (vgl. Memorial 2023 § 4, Ziff. 8, S. 12). Nachdem bereits das geltende Recht den Gemeinden die Wahl einer solchen Gemeindeorganisation ermöglicht, geht es vor allem darum die übergeordneten Regelungen, die sich als hinderlich erweisen, zu eliminieren bzw. übergeordnete Regelungen einzuführen, die sicherzustellen, dass die Stärken eines Parlamentsystems zum Tragen kommen können. Des Weiteren bedarf es einer gesonderten Betrachtung je nachdem, ob die Gemeindeversammlung alleiniges Legislativorgan bildet oder aber dem Parlament nachgelagert ist.

3.4.1. Gemeindeversammlung

3.4.1.1. Nutzungsplanung

Die Erfahrungen in den Glarner Gemeinden in den vergangenen Jahren mit Raumplanungsgeschäften belegen, dass für Gemeindeversammlungen in Gemeinden dieser Grösse es sich als sehr herausfordernd erweist, derart komplexe Themen in zumutbarer Kürze zu bewältigen. So können die Stimmberechtigten das Baureglement und den Zonenplan – nach Abschluss des Einspracheverfahrens – wegen der Auflagepflicht nur gesamthaft oder teilweise annehmen, gesamthaft ablehnen oder mit einem Antrag auf Änderung an den Gemeinderat zurückweisen. Die ganze Tragweite der sich hier einer Gemeindeversammlung

stellenden Herausforderungen zeigte sich am Beispiel der Gemeinde Glarus Nord im Zusammenhang mit dem Erlass eines neuen Zonenplanes und Baureglementes mit mehreren Auflageverfahren, insgesamt hunderten von Einsprachen und schier unzähligen Einzelanträgen, die an einer Vielzahl von Versammlungen behandelt werden mussten. Die zwischenzeitlich überwiesene Motion «Vereinfachung im Raumplanungs- und Baugesetz: Mehr Effizienz an NUP-Gemeindeversammlungen» greift dieses Problem auf.

3.4.1.2. Finanzkompetenzen

In der Praxis wird des Öfters die Meinung vertreten, dass die tiefen gemeinderätlichen Finanzkompetenzen zu einer Aufblähung der Traktandenlisten führen, was sich negativ auf die Attraktivität der Gemeindeversammlung auswirke. Deren Anhebung dürfte jedoch bloss Teil der Lösung bilden, zumal in anderen Jahren sich die Aufgaben wieder ganz anders präsentieren könnten. Oft kann auch ein Mangel an Koordination zu überladenen Traktandenlisten führen. Um dem vorzubeugen sind im Rahmen der Machbarkeit auch die von den einzelnen Verantwortlichen als (aus ihrer Sicht) gerade günstig (gemeinsame Bautätigkeit), nötig und dringlich bezeichneten Investitionen sorgfältig zu priorisieren und durch den Gemeinderat dementsprechend zu terminieren. Zwar hilft gemeinsames Bauen im Infrastrukturbereich Kosten zu sparen, doch muss dies auch finanzierbar sein. Verzichtet der Gemeinderat auf die notwendige Priorisierung, kann sich die Gemeindeversammlung berufen fühlen, diese Aufgabe übernehmen zu müssen.

3.4.1.3. Wahlgeschäfte

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

Das neue Gemeindegesetz folgt dem Leitgedanken, Wahlen von Kommissionen von demjenigen Organ vornehmen zu lassen, dem diese zugeordnet werden. Im Wesentlichen reduzieren sich damit die Wahlkompetenzen der Stimmberechtigten im Versammlungssystem auf die Wahl der GPK. Im Parlamentssystem wird die GPK aus dem Kreis der Mitglieder des Parlaments gewählt. Über die Regelungen in Artikel 18 Absatz 2 und Artikel 21 Absatz 1 E-GG hinausgehende konkrete Wahlzuständigkeiten zugunsten des einen oder anderen Organs gibt das neue Recht nicht vor. Die Mitglieder des Parlaments und des Gemeinderates werden immer von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt.

3.4.1.4. Kommunikation

Nebst weiteren Instrumenten, welche den Stimmberechtigten in diesem Zusammenhang zur Verfügung gestellt werden sollen (z.B. Anträge auf geheime Abstimmung [Art. 40 E-GG]) kommt dem Gemeinderat, in Bezug auf Optimierungen, eine zentrale Rolle zu. Es obliegt ihm, dafür zu sorgen, dass die Stimmberechtigten laufend informiert werden und damit auch bereits im Vorfeld einer Gemeindeversammlung über die wichtigen Geschäfte im Bild sind. Orientierungsversammlungen wenige Tage vor der Gemeindeversammlung verfolgen diesen Zweck. Solche Veranstaltungen können eine Traktandenliste entlasten bzw. deren Abarbeitung durch die Gemeindeversammlung beschleunigen. Es ist der Gemeinderat, der in der

Regel die Anträge mit Blick auf das Gemeindeinteresse formuliert. Dass ihm dies gelingt, zeigt sich auch daran, dass die Stimmberechtigten in der Regel erst aktiv partizipieren, wenn der Antrag des Gemeinderates aus ihrer Sicht den gemeinsamen Willen nicht adäquat abbildet, was die Protokolle der Gemeindeversammlungen der drei Glarner Gemeinden eindrücklich bestätigen.

3.4.1.5. Versammlungsleitung

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

3.4.1.6. Beteiligungsanreize

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

3.4.1.7. Grenzen der Gemeindeversammlung

Je grösser, heterogener und urbaner die Gemeinde, desto stärker können die Meinungen divergieren. Ein Parlament bietet die Möglichkeit politische Konflikte stärker strukturiert, durch gewählte Repräsentanten ausfechten zu lassen. Allerdings ist der Regierungsrat überzeugt, dass der Übertritt vom heute in allen Gemeinden geltenden Versammlungs- zum Parlamentssystem durch die Stimmberechtigten selbst in einem direktdemokratischen Prozess soll bestimmt werden können. Diese Wahlmöglichkeit macht die Autonomie der sich sowohl in Bezug auf ihre Aufgaben als auch bezüglich ihrer Entwicklung sehr heterogen präsentierenden Glarner Gemeinden aus. Das neue Gemeindegesetz bietet diese Möglichkeit und sieht deshalb von starren Organisationsvorschriften ab. Der Regierungsrat empfiehlt den Gemeinden jedoch den zur Überprüfung des Versammlungssystems nötigen Prozess einzuleiten.

3.4.1.8. Weitere Optimierungen

Eine weitere Möglichkeit Gemeindeversammlungen zu optimieren besteht darin, die Berichterstattung durch den Vorsitzenden anderweitig zu gewährleisten (Art. 57 Abs. 1 GG). Es bietet sich mittlerweile eine Fülle anderer Möglichkeiten an, die Stimmberechtigten über die Geschehnisse («seit der letzten Versammlung») bedeutend zeitnaher informieren zu können. Das Informationsbedürfnis der Stimmberechtigten ist heute ein anderes als noch vor 30 Jahren. Auch sollen keine Stimmzähler mehr gewählt werden müssen. Diese Funktion soll

das ständige Wahlbüro oder ein Ausschuss desselben übernehmen, welcher vom Gemeinderat vorab bestimmt wird (vgl. Art. 37 Abs. 1 E-GG und Art. 57 Abs. 2 GG). Damit soll fixiert werden, was die Gemeinden bereits nach geltendem Recht so regeln konnten (Art. 56 GG).

3.4.1.9. Systembedingte Unterschiede bei Gemeindeversammlungen

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

3.4.2. *Gemeindeparlament*

3.4.2.1. Budget, Rechnung und Steuerfuss

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

3.4.2.2. Gemeindeversammlungen im Parlamentssystem

Das geltende Recht verpflichtet Gemeinden mit Parlament jährlich mindestens eine ordentliche Gemeindeversammlung abzuhalten. Sie haben spätestens bis 15. Dezember über die Rechnung des Vorjahres und über den Voranschlag für das folgende Jahr zu beschliessen und dabei auch den Steuerfuss für das Folgejahr festzusetzen und periodisch Kenntnis von der Finanzplanung zu nehmen (Art. 47 Abs. 2 GG). Diese inhaltlichen Vorgaben entfallen, sobald Gemeinden mit einem Parlament keine Gemeindeversammlungen mehr abhalten müssen. Allerdings sind auch in diesem System einige wenige, sehr gewichtige Zuständigkeiten zu bezeichnen, welche den Stimmberechtigten nicht entzogen werden können. Das neue Gemeindegesetz nennt die dem obersten Organ nicht entziehbaren Zuständigkeiten (Art. 17 E-GG). Im Übrigen aber obliegt es den Gemeinden die für ihre Bedürfnisse passende Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten unter ihren Organen festzulegen. Dadurch, dass das Gemeindegesetz das Referendumsrecht garantiert, sind den Stimmberechtigten je nach Ausgestaltung der kommunalen Regelungen weitere Aufgaben sicher.

3.4.2.2.1. Urnenabstimmungen im Parlamentssystem

In der parlamentarischen Beratung der beiden Memorialsanträge zur Gemeindeorganisation wurde der Wunsch geäussert, es den Gemeinden zu ermöglichen, sich für eine Gemeindeorganisation mit Parlament und Urnenabstimmungen und ohne Gemeindeversammlung entscheiden zu können. Die Kommission wollte, bezugnehmend auf die generelle Ablehnung

von kommunalen Sachabstimmungen an der Urne durch den Regierungsrat, eine weitere Variante geprüft sehen, nämlich eine mit Gemeindeparlament und Urnenabstimmung. Dies ermögliche eine breitere Partizipation. Die Gemeinden könnten selbst entscheiden, ob sie einem Parlament eine Urnenabstimmung oder eine Gemeindeversammlung nachlagern wollten (vgl. Memorial 2023, § 4, S. 12). Die vorliegende Gesetzesvorlage nimmt dieses Anliegen auf und macht es sozusagen zu einer Untervariante für Parlamentsgemeinden. Die Gemeinden können damit gemäss der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage zwischen insgesamt drei Möglichkeiten auswählen.

3.4.3. *Fakultatives Referendum*

Das geltende Recht kennt zwei Formen des fakultativen Referendums, um gegen einen Beschluss der Exekutive (oder des Parlaments) einen Entscheid der Stimmberechtigten (stets an der Gemeindeversammlung) zu erzwingen (vgl. Art. 43 und 44 GG). Daran soll vorliegend inklusive Dringlichkeitsrecht festgehalten werden (vgl. Art. 43 GG und Art. 29 und 30 E-GG). Allerdings sollen das fakultative Referendum und die Kompetenzen der Exekutive (im Parlamentssystem des Parlaments) ausgebaut werden, mit dem Ziel, dass die Stimmberechtigten nur mehr Geschäfte von besonderem Interesse zu behandeln haben; einerseits die dem obligatorischen Referendum unterstehenden und andererseits diejenigen, für welche das Zustandekommen des fakultativen Referendums ein solches Interesse beweist. Absolut zentral und unverzichtbar ist das fakultative Referendum im Parlamentssystem. Indessen präferiert der Regierungsrat auch in diesem Zusammenhang die Möglichkeit über ein zustande gekommenes Referendum an einer Gemeindeversammlung abzustimmen. Kommunalen Urnenabstimmungen begegnet der Regierungsrat mit Skepsis.

3.4.4. *Gemeindeführung*

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

3.4.5. *Ausländerstimmrecht*

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

Die Lösung, welche das neue Recht schafft, beinhaltet eine neue Regelung in der Verfassung, die es den Gemeinden ermöglicht für Ausländer das Stimmrecht und aktive Wahlrecht unter den für Schweizer geltenden Voraussetzungen einzuführen. Das passive Wahlrecht

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

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

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

4. Wesentliche Inhalte und Änderungen des neuen Gemeindegesetzes

Der Gesetzesentwurf enthält folgende wesentlichen Inhalte und Änderungen:

- Das Parlamentssystem wird favorisiert; mit beratender und beschliessender Gemeindeversammlung ohne Urnenabstimmungen auf Gemeindeebene.
- Die Gemeindeversammlung ist in zwei Organisationsvarianten zentraler Bestandteil der Gemeindeorganisation; in der Versammlungsgemeinde und in der Parlamentsgemeinde mit Gemeindeversammlung.
- Gemeinden können zwischen einem Modell mit oder ohne Parlament wählen. Ein Verzicht auf beide ist nicht möglich.
- Als Untervariante kann eine Parlamentsgemeinde auf eine Gemeindeversammlung verzichten und diese durch Urnenabstimmungen ersetzen.
- Die GPK wird gestärkt, prüft die finanzielle und die sachliche Angemessenheit von Geschäften; ihr obliegt die Recht- und Zweckmässigkeitsprüfung.
- Das neue Recht macht für Parlamentsgemeinden wenige Vorgaben (Zuständigkeit, Parlamentsgrösse) und verzichtet für Versammlungsgemeinden weitgehend darauf.
- Das fakultative Referendum bleibt einfach zugänglich; Fristen und Anzahl benötigter Unterschriften bleiben unverändert. Die Gemeinden bezeichnen die referendumpflichtigen Geschäfte; die Stimmberechtigten sollen sich nur noch mit Geschäften von besonderer Tragweite oder entsprechendem Interesse zu befassen haben.
- Wahlen sind grundsätzlich an der Urne durchzuführen und im Übrigen entweder durch den Gemeinderat oder das Parlament, möglichst nicht durch die Gemeindeversammlung.
- Die Mitglieder des Wahlbüros amten als Stimmzähler bei Gemeindeversammlungen.
- Eine geheime Abstimmung kann von einem Viertel der Versammlungsmitglieder beantragt werden; Urnenabstimmungen sind nicht mehr möglich.

- Gemeinden fördern die Teilnahme an Gemeindeversammlungen indem sie frühzeitig informieren.
- Gemeinden können das Ausländerstimmrecht in Gemeindeangelegenheiten einführen.
- Die Wahl des Gemeindeführungsmodells obliegt den Gemeinden.

Das E-GG verzichtet im Vergleich zum geltenden GG sodann auf eine Vielzahl von Regelungen. Einen Grossteil dieser Sachverhalte werden künftig die Gemeinden zu regeln haben. Die Gemeinden sollen insbesondere auch bestimmen können, wann sie ihre Parlamentswahlen durchführen wollen und wann die Amtsdauer des Parlaments beginnen soll. Dies ermöglicht es massgeschneiderte Lösungen zu treffen. So könnten die Parlamentswahlen im Wechsel mit den Landratswahlen alle zwei Jahre durchgeführt werden. Dies würde die Verwaltung entlasten.

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

Die Gemeinden sollen auch dafür besorgt sein, dass die Parlamente nicht übermässig belastet werden, indem sie für die Vorsteherschaften entsprechende Zuständigkeiten bezeichnen. Verzichtet wurde auch darauf, für die GO eine Genehmigungspflicht einzuführen. Es hätte sich dies allenfalls aufgrund der zahlreichen und weitgehenden Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden und der ihnen damit übertragenen grossen Verantwortung rechtfertigen können. Allfällige Rechtswidrigkeiten lassen sich jedoch auch im konkreten Fall korrigieren. Das vorgängige, abstrakte, auf die Rechtmässigkeitsprüfung beschränkte Genehmigungsverfahren, verschafft nur eine Scheinsicherheit. Jede darüberhinausgehende Prüfung würde zudem in die Gemeindeautonomie eingreifen und drohte die den Gemeinden durch das neue Recht eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten wieder auszuhebeln.

5. Vernehmlassungsverfahren

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1. Gemeindegesetz

Titel; Gemeindegesetz (GG)

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

Ingress

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

Artikel 1; Zweck des Gesetzes

Zusätzlich erwähnt die neue Norm auch die Aufsicht.

Artikel 2 - 3

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

Artikel 4; Rechtsetzung

Der höchste «Gemeindeerlass» ist die GO. Dort weisen die Stimmberechtigten den verschiedenen Organen namentlich auch deren Aufgaben zu und bestimmen die Zuständigkeiten. Der (neue) Begriff Gemeindeerlass in Absatz 2 steht dem Begriff Behördenerlass gegenüber. Mit Gemeindeerlass werden hier wichtige Rechtssätze der Gemeinden bezeichnet, also Erlasse des Gemeindeparlaments oder der Stimmberechtigten. Nicht weiter regelt das Gesetz alle andern Erlasse und deren Bezeichnung bzw. die sogenannten Behördenerlasse. Wem welche Rechtsetzungsbefugnisse zukommen, bestimmt die GO. Gemeindeerlasse sind öffentlich zugänglich zu machen. Die entsprechende Sammlung ist nachzuführen. Bezüglich der Behördenerlasse ist die Gemeinde frei, dies gegebenenfalls zu regeln (GO).

Artikel 5; Information der Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit ist periodisch über die Geschehnisse bzw. «Angelegenheiten von allgemeinem Interesse» zu informieren. Dieselbe Begrifflichkeit wird auch im Zusammenhang mit dem Anfragerecht verwendet (vgl. Art. 33 E-GG).

Artikel 6; Verantwortlichkeit

Wie bisher richtet sich die Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane und ihres Personals nach dem Staatshaftungsgesetz.

Artikel 7; Strafbefugnisse

Die Gemeinden können gestützt auf ausdrückliche Androhung Bussen auferlegen (vgl. Art. 89 GG). Zuständig ist die im Gemeinderecht bezeichnete Behörde, in der Regel die Vorsteherschaft bzw. der Gemeinderat (zum Begriff s. Erl. zu Art. 14 E-GG).

Artikel 8; Ordnungsbussen

Die Gemeinden können ihre Kontrollorgane zur Erteilung von Ordnungsbussen bis maximal 1'000 Franken bei Übertretungsstraftatbeständen ermächtigen.

Artikel 9; Geltung des Gesetzes für die Kirchgemeinden

Identisch mit dem bisherigen Artikel 20.

Artikel 10 - 12

Die Artikel 10 bis 12 entsprechen grundsätzlich dem bisherigen Artikel 14. In Artikel 10 Absatz 2 wird ergänzt, dass Statutenänderungen genehmigungsbedürftig sind; praxisgemäss galt dies bereits bis anhin. Der Hinweis auf den Rechtsschutz entfällt (vgl. Art. 14 Abs. 4 GG). Es wird dies in der allgemeinen Rechtsschutznorm (Art. 131 E-GG) nochmals so bestimmt. Hingegen befasst sich das Gesetz im Grundsatz wie bis anhin nur mit den Rechtsfragen der Gemeinden und Zweckverbände. Gemäss Artikel 1 regelt es zwar auch die Organisation öffentlich-rechtlicher Korporationen, doch gelten die entsprechenden Normen für sie lediglich als Minimalvorschriften (vgl. Art. 134 KV); sie haben deshalb die Verfahrens- und Organisationsgrundsätze dieses Gesetzes (nur) «zu beachten» (vgl. Art. 11 Abs. 1 E-GG). Neu gilt nebst dem Vorbehalt in Bezug auf die Geltung des Finanzhaushaltgesetzes (vgl. Art. 12 Abs. 1 E-GG) auch ein solcher in Bezug auf diejenige des Gesetzes über die digitale Verwaltung (vgl. Art. 12 Abs. 2 E-GG). Die Anforderungen dieser beiden Gesetze würden die meisten dieser Körperschaften überfordern. Zudem ist auch nicht zu erkennen, dass und gegebenenfalls wem die entsprechende Unterstellung von Nutzen sein könnte.

Artikel 13; Parlaments- oder Versammlungsgemeinde

Absatz 1 weist den Gemeinden ihre Organisationsfreiheit zu.

Absatz 2 stellt klar, wie weit diese reicht. Die politischen Gemeinden organisieren sich demnach künftig entweder als sogenannte Versammlungs- oder aber als Parlamentsgemeinde.

Gemäss Absatz 3 müssen sich Parlamentsgemeinden zudem entscheiden, ob sie ihre Stimmberechtigten entweder an der Urne oder aber an der Gemeindeversammlung mitwirken lassen. In Parlamentsgemeinden mit Urnenabstimmung sind diejenigen Aufgaben, welche übergeordnetes Recht der Gemeindeversammlung zuweist, grundsätzlich durch die Stimmberechtigten zu erfüllen, in solchen Fällen also an der Urne. In Bezug auf die Regelungen zum Erlass von Baureglement und Zonenplan im RBG, welche diese Aufgaben explizit der Gemeindeversammlung zuweisen und auch das Verfahren auf diese ausrichten, bedarf es für den Fall, dass eine Gemeinde sich für eine Organisation ohne Gemeindeversammlung entscheidet, ergänzender Regelungen (vgl. Erläuterungen zur Nebenänderung in Art. 27 Abs. 2a RBG).

Sobald eine Gemeindeversammlung vorgesehen ist, sind Urnenabstimmungen in kommunalen Angelegenheiten ausgeschlossen (Abs. 4); die Stimmberechtigten entscheiden an einer Gemeindeversammlung stets abschliessend.

Kirchgemeinden, Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Korporationen haben hingegen keine Wahlfreiheit; sie organisieren sich als Versammlungsgemeinden (Abs. 5).

Artikel 14; Organe

«Gemeinde» meint hier sämtliche von diesem Gesetz erfassten Körperschaften. Sodann verwendet das E-GG wie die KV für das Exekutivorgan den weitergefassten Begriff «Vorsteherschaft». Im Unterschied zum Berichtsteil, wird deshalb in den Erläuterungen grundsätzlich der Begriff Vorsteherschaft verwendet, obschon sich das Gesetz schwergewichtig den Gemeinden widmet bzw. von diesen ausgeht und damit in den meisten Fällen den Gemeinderat meint. Das Gemeindegesezt gilt jedoch auch für Kirchgemeinden, Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Korporationen und Anstalten, wo der Begriff Gemeinderat nicht passen würde. Der Begriff Vorsteherschaft umfasst auch die dort geltenden Begrifflichkeiten (Kirchenrat, Vorstand, Kommission, Verwaltungsrat usw.).

Absatz 1 nennt nur die wichtigsten möglichen Gemeindeorgane; je nach Gemeindeform müssen nicht alle Organe vorhanden sein. Versammlungsgemeinden haben kein Parlament. Die Ausübung der Oberaufsicht bzw. der politischen Kontrolle über die Vorsteherschaft und

die Verwaltung ist in Parlamentsgemeinden eine Aufgabe des Parlaments (vgl. Art. 52 Abs. 2 E-GG). Ein parlamentsexternes Geschäftsprüfungsorgan ist in Parlamentsgemeinden deshalb systemwidrig und nur in Versammlungsgemeinden vorzusehen. In beiden Fällen wirkt das Geschäftsprüfungsorgan als Hilfsorgan der Gemeindelegislative (Abs.1 Bst. d).

Absatz 2 Satz 1 bestimmt, dass die Gemeinden die Möglichkeit haben das Gemeindeparlament (Organ nach Abs. 1 Bst. b) durch die Gemeindeversammlung (Instrument) zu ersetzen oder aber eine Organisation mit Parlament und Gemeindeversammlung vorzusehen. Damit gibt diese Regelung die drei möglichen Gemeindeorganisationsformen vor. Die Hauptvarianten bilden die Versammlungs- oder die Parlamentsgemeinde, wobei in letzterer die Stimmberechtigten entweder an der Gemeindeversammlung oder aber an der Urne ihre Rechte ausüben können. Satz 2 regelt, dass die Gemeinden die Zuständigkeiten der einzelnen Organe grundsätzlich selbst, aber stets unter Vorbehalt des übergeordneten Rechts festlegen. Darunter fallen insbesondere auch die Finanzkompetenzen der einzelnen Organe. Eine solche Regelung ermöglicht einerseits eine massgeschneiderte Lösung für die Gemeinden, andererseits aber auch das Setzen von Leitplanken durch den Gesetzgeber. Sie auferlegt den Gemeinden eine grosse Verantwortung. Es obliegt ihnen nämlich – unter Vorbehalt der in diesem Gesetz vorhandenen Leitplanken – sicherzustellen, dass die Stimmberechtigten sich vornehmlich mit Geschäften grosser Tragweite befassen können. Von allem anderen sollen sie entlastet werden. Diese Regelung ist bewusst offen formuliert. Dies in der Erwartung, dass die Gemeindeversammlung eine Kompetenzordnung erlässt, welche dieser Idee gerecht wird. Es wurde dieser Lösung der Vorzug gegeben, um die Gemeinden in die Verantwortung zu nehmen und um nicht auf Parameter abstellen zu müssen, welche über die Zeit zunehmend als unpassend empfunden werden. Der Vorsteherschaft bzw. dem Parlament sind weitreichende Finanzkompetenzen zuzuweisen.

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

Artikel 15; Protokollführung und Protokollauflage

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

Artikel 16; Stimmberechtigte

Die Stimmberechtigten bilden das oberste Organ der Gemeinde. Sie haben nach Massgabe des übergeordneten Rechts – also insbesondere des Gemeindegesetzes – und der GO die wichtigsten Entscheidungen für die Gemeinde zu treffen. In Versammlungsgemeinden stimmen die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung ab, in Parlamentsgemeinden an der Gemeindeversammlung oder an der Urne. Weder die Gemeindeversammlung noch die Urne sind Gemeindeorgane (vgl. Art. 14 Abs. 1); es handelt sich dabei lediglich um zwei Instrumente deren sich das oberste Gemeindeorgan bedient, und zwar entweder oder.

Artikel 17; Unübertragbare Befugnisse der Stimmberechtigten

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

Artikel 18; Unübertragbare Befugnisse des Parlaments

Während Artikel 17 die Kompetenzen der Stimmberechtigten sichert, hält Artikel 18 fest, welche Kompetenzen das Gesetz dem Parlament zusichert. Auch diese Regelung greift in die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden ein, allerdings nur soweit, dass die Vorzüge eines Parlamentssystems zum Tragen kommen und sich systemimmanente Risiken nicht realisieren.

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

Absatz 2 regelt, dass grundsätzlich das Parlament für Wahlgeschäfte zuständig ist, namentlich auch für die Wahl des Wahlbüros. Dies vorbehältlich der Regelung in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b E-GG. Die parlamentarischen Organe und damit insbesondere auch eine allfällige Geschäftsprüfungskommission werden durch das Parlament gewählt (Abs. 2 Bst. d.)

Artikel 19; Obligatorisches und fakultatives Referendum

Nachdem die Artikel 17 und 18 gewisse Kompetenzen klar zuordnen und somit Leitplanken setzen, eröffnet Artikel 19 Spielraum für die Stimmberechtigten. Sie können in der Gemeindeordnung festhalten, welche Beschlüsse des Parlaments dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Um das Parlament nicht unnötig zu schwächen, sollten die Stimmberechtigten nur zurückhaltend fakultative Referenden vorsehen.

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

Nach Absatz 3 soll ein obligatorisches Referendum zwar noch für weitere möglich sein, jedoch nur für solche Geschäfte, die in einer Versammlungsgemeinde zwingend den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung unterbreitet werden (Art. 20). Diese Einschränkung schützt das Parlament vor einer allzu starken Kompetenzverschiebung zugunsten der Stimmberechtigten, die das Parlamentssystem in Frage stellen könnte.

Artikel 20; Unübertragbare Befugnisse in Versammlungsgemeinden

Analog zur Regelung für die Parlamentsgemeinden werden auch für Versammlungsgemeinden jene Geschäfte definiert, über die aufgrund der grossen Bedeutung zwingend die Stimmberechtigten zu befinden haben. Die Gemeindeversammlung soll von langwierigen Wahlgeschäften entlastet werden. Die systemimmanenten Nachteile der Gemeindeversammlung zeigen sich vor allem bei Wahlgeschäften. Es bietet sich an, der Vorsteherschaft die Wahl der ihr zugehörigen Kommissionen zu übertragen. So auch die Wahl des Wahlbüros, wobei sie nur Stimmberechtigte berücksichtigen kann und Mindestmitgliederzahl und Amtsdauer vorgegeben sind (vgl. Art. 9 GPR). Anders als in Parlamentsgemeinden haben die Stimmberechtigten in Versammlungsgemeinden jedoch eine Geschäftsprüfungskommission zu wählen; aufgrund der notwendigen Legitimation bzw. Unabhängigkeit dieser Kommission kann diese Wahl nicht der Vorsteherschaft überlassen werden.

Artikel 21; Befugnisse der Vorsteherschaft

Um die Gemeindeversammlung zu entlasten (vgl. Erläuterungen zu Art. 20), liegen Wahlgeschäfte grundsätzlich in der Zuständigkeit der Vorsteherschaft (Ausnahme GPK). Sachgeschäfte werden nicht zwingend in die Kompetenz der Vorsteherschaft übergeben. Es ist auf die Erläuterungen zu Artikel 14 Absatz 2 zu verweisen: Die Stimmberechtigten sind gehalten, in der Gemeindeordnung eine Kompetenzordnung vorzusehen, die der Gemeindeversammlung nur die wichtigsten und bedeutendsten Geschäfte vorbehält. Dies gilt auch in Bezug auf die Ausgestaltung des Referendumsrechts (Abs. 2). In Versammlungsgemeinden gibt es nur die Möglichkeit des fakultativen Referendums. Ein obligatorisches Referendum ist nicht vorgesehen, da die wichtigsten Geschäfte ohnehin bereits den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorbehalten sind (vgl. Art. 20). Dieses Instrument ist deshalb im Gegensatz

zu Parlamentsgemeinden, wo es aufgrund der zusätzlichen Institution einer differenzierteren Regelung bedarf, nicht notwendig.

Artikel 22; Varianten-, Teil- und Grundsatzabstimmung

Den Stimmberechtigten sollen auch besondere Abstimmungsformen vorgelegt werden können. Was vorgelegt wird, entscheidet die Vorsteherschaft oder das Parlament. Mit einer Variantenabstimmung kann den Stimmberechtigten entweder eine eigenständige Alternative zu einer Hauptvorlage oder bloss eine einzelne Variante zu einer Hauptvorlage zur Abstimmung unterbreitet werden. Werden den Stimmberechtigten mehrere Abstimmungsvorlagen unterbreitet, hat das antragstellende Organ den bevorzugten Antrag zu bezeichnen. Dieser bildet die Hauptvorlage (Abs. 1 Bst. a). Mehrfachabstimmungen sind demnach möglich. Vordringlich nicht vorgesehen ist die weitere Möglichkeit, dass die Vorsteherschaft den Stimmberechtigten zusätzlich ihre ursprüngliche Vorlage unterbreiten kann, wenn das Parlament die Vorlage der Vorsteherschaft abgeändert hat.

Grundsatzabstimmungen erlauben es die Stimmberechtigten frühzeitig in den politischen Prozess und in bevorstehende Abstimmungsvorhaben einzubeziehen. Sie vermitteln auch den Behörden eine gewisse Sicherheit, indem sie ihre Arbeiten auf den Volkswillen ausrichten können. Das Ergebnis der Abstimmung ist für die Behörden verbindlich (Abs. 1 Bst. b).

Artikel 23; Gewährleistung der politischen Rechte

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

Artikel 24; Antragsrecht

Die Regelung des Antragsrechts oder Initiativrecht entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Artikel 35 GG. Absatz 1 gibt zwar im Wesentlichen bloss Artikel 129 Absatz 1 KV wieder, es ist diese Wiederholung aber vorliegend für das Verständnis unerlässlich. In die Zuständigkeit der Stimmberechtigten im Sinne von Absatz 1 fallen alle referendumsfähigen Geschäfte. Das neue Recht sieht die Möglichkeit nicht mehr vor, einen solchen Antrag an der Gemeindeversammlung zu Protokoll geben zu können. Es widerspricht diese Möglichkeit dem Bestreben, Gemeindeversammlungen schlank zu halten. Schwierigkeiten böte insbesondere auch das Erfordernis, auch solche Anträge nicht nur genau zu umschreiben, sondern auch (genau) zu begründen.

Artikel 25; Abstimmungs- und Wahlverfahren

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

Artikel 26; Konsultativabstimmungen

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

Artikel 27; Wiedererwägung

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

Artikel 28; Urnenabstimmung

Parlamentsgemeinden ohne Gemeindeversammlungen haben zu regeln, welche Geschäfte der Urnenabstimmung unterliegen, also entweder dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum unterstehen.

Absatz 3 handelt nur indirekt von Urnenabstimmungen, indem er klarstellt, dass Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung Sachfragen dort zu entscheiden haben und ihnen die Möglichkeit verwehrt ist kommunale Sachabstimmungen an der Urne durchzuführen. Der Verweis auf die Artikel 58 ff. GPR ist deklaratorisch.

Artikel 29; Dringliche Beschlüsse

Die Regelung zum dringlichen «Kästlibeschluss» – als eine von zwei Formen fakultativer Abstimmungen nach geltendem und neuem Recht (vgl. Art. 132 und 133 KV, Art. 43 und 44 GG sowie Art. 29 und 30 E-GG) – baut auf dem bisherigen Recht auf, bringt jedoch in doppelter Hinsicht eine Schärfung. Zum einen wird die Frist für die Sammlung von Unterschriften von 14 auf 10 Tage verkürzt. Es bedeutet dies indes nicht, dass man den Zugang zu diesem demokratischen Instrument erschweren will. Die Stimmberechtigten sind heute zahlreicher und die Kommunikationsmöglichkeiten vielfältiger und vor allem schneller. Zudem ist in Bezug auf solche Geschäfte rasch Gewissheit zu erlangen, ob das Referendum ergriffen wird oder nicht. Eine Frist länger als unbedingt nötig, schafft offensichtlich einen Konflikt mit dem Moment der Dringlichkeit. Besteht eine Dringlichkeit, so muss die entsprechende Ausgabe möglichst zeitnah getätigt werden können. Zur Vermeidung von Staatshaftungsfällen, darf die Ausgabe erst nach Ablauf der unbenutzten Frist getätigt werden; die Stimmberechtigten könnten die Ausgabe verweigern, auch wenn eine Rückabwicklung nicht mehr möglich sein sollte. Die zweite Schärfung besteht darin, dass Dringlichkeit in zeitlicher Hinsicht nicht genügt. Auch sachlich muss eine Dringlichkeit bestehen; nicht notwendige Erlasse und Beschlüsse sind nie dringlich, doch ist selbstredend nicht jeder sachlich notwendige Erlass oder Beschluss auch zeitlich dringlich. Auch aus dem geltenden Recht übernommen wird die der Dringlichkeit geschuldete Nuance, dass Dringlichkeitsbeschlüsse bloss (in geeigneter Form) «bekannt» (Art. 29 Abs. 2 E-GG) bzw. «öffentlich kundgemacht» (Art. 132 Abs. 1 KV) werden müssen, während dem fakultativen Referendum unterstehende nicht dringliche Beschlüsse im Amtsblatt publiziert werden müssen (vgl. Art. 30 E-GG). Wurden «Kästlibeschlüsse» in der Praxis bis dato ebenfalls im Amtsblatt publiziert, könnten sich aus diesen unterschiedlichen Formulierungen für die Gemeinden künftig neue Möglichkeiten der öffentlichen Bekanntmachung solcher Beschlüsse im Sinne von Artikel 132 KV eröffnen. Indessen hat die Differenzierung bereits an Bedeutung eingebüsst, seit das Amtsblatt tagesaktuell ist und nicht mehr nur wöchentlich publiziert wird. Auch die erforderlichen Zustimmungs-Quoren werden unverändert übernommen; in der Vorsteherschaft müssen alle anwesenden Mitglieder zustimmen, während im Parlament das absolute Mehr erreicht werden muss. Schliesslich soll dieses Instrument weiterhin der Vorsteherschaft wie dem Parlament offenstehen.

Artikel 30; Fakultative Abstimmungen

Nach Absatz 1 haben die politischen Gemeinden unabhängig der Gemeindeorganisation das fakultative Referendum neu zwingend vorzusehen. Für Kirchgemeinden, Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Korporationen bleibt dies fakultativ (vgl. Art. 44 GG). Es obliegt den Gemeinden die referendumsfähigen Geschäfte zu bezeichnen. Es wird den Gemeinden damit eine sehr anspruchsvolle und für das Funktionieren der Gemeinde entscheidende Aufgabe anvertraut. Sie haben die Zuständigkeiten unter den Gemeindeorganen den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend und im Interesse der Gemeinde zu ordnen. Damit korreliert diese Bestimmung mit der Kompetenz der Gemeinden die Zuständigkeiten der Stimmberechtigten auf das Wichtigste zu beschränken (vgl. Art. 17-20 E-GG). Dabei hat es die Meinung, dass in Versammlungsgemeinden die Zuständigkeiten hauptsächlich bei der Vorsteherschaft liegen sollen, und zwar auch solche grosser Tragweite. Wichtige Geschäfte sollen dem fakultativen Referendum unterstehen. In diesem Sinne wirkt dieses Instrument in der zugunsten der Exekutive ausgestalteten Zuständigkeitsordnung als Korrektiv zugunsten der Stimmberechtigten. Analoges gilt für Parlamentsgemeinden. Nur wenige, allerwichtigste Geschäfte sollen dem

obligatorischen Referendum unterstehen. Alle anderen Geschäfte von grosser Tragweite sollen nur dann von den Stimmberechtigten beurteilt werden, wenn das fakultative Referendum zustande kommt. Parlamentsgemeinden haben die Zuständigkeiten zudem weitgehend dem Parlament zuzuweisen. Dies sowohl zuungunsten der Stimmberechtigten als auch der Vorsteherschaft. Die Vorsteherschaft einer Versammlungsgemeinde ist deshalb mit sehr viel weitreichenderen Kompetenzen auszustatten als diejenige einer Parlamentsgemeinde.

Absatz 2 regelt, dass fakultative Abstimmungen in Versammlungsgemeinden an der Gemeindeversammlung und in Parlamentsgemeinden entweder an der Urne oder an der Gemeindeversammlung stattfinden. In Versammlungsgemeinden können mit diesem Instrument Beschlüsse und Erlasse der Vorsteherschaft der Beurteilung durch die Stimmberechtigten zugeführt werden. In Parlamentsgemeinden dient das Instrument dem Weiterzug von Beschlüssen und Erlassen des Parlaments. Es gilt die bisherige 14-tägige Frist. Ausgenommen in Kirchengemeinden, werden nach wie vor mehr Unterschriften als beim Weiterzug von dringlichen Beschlüssen verlangt. Letzteres lässt sich damit begründen, dass die zum Handeln gezwungene Behörde in Fällen zeitlicher Dringlichkeit ihre Abklärungen unter Umständen nicht in gewohnter Tiefe tätigen kann und vor allen Dingen rasch handeln muss. Es liegt dies in der Natur der Sache und es liegt im Interesse der Gemeinde, dass unter Zeitdruck getroffene Entscheidungen ohne grosse Hürden überwinden zu müssen weitergezogen werden können. Anders bei Erlassen und Geschäften, welche dem fakultativen Referendum unterstehen. Hier besteht kein grosser zeitlicher Druck. Sie wurden mit gewohnter Sorgfalt, ordentlich, vorbereitet, wobei gerade die Referendumsmöglichkeit mit dazu beitragen kann, dass solche Geschäfte eine umso umsichtigeren Behandlung erfahren. Hier rechtfertigt es sich, die Hürde für einen Weiterzug zuhanden der Stimmberechtigten höher anzusetzen als beim Dringlichkeitsrecht und mehr Unterschriften zu verlangen. Im Gegenzug schadet eine längere Sammelfrist, aufgrund des Fehlens zeitlicher Dringlichkeit, nicht. Beide Differenzierungen entsprechen geltendem Recht. Die entsprechenden Parameter werden unverändert übernommen.

Artikel 31; Einberufung der Gemeindeversammlung

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

Artikel 32; Beschlussfähigkeit, Verfahren

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

Artikel 33; Anfragerecht

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

Nach Absatz 2 ist die Anfrage spätestens zehn Arbeitstage vor der Gemeindeversammlung einzureichen, damit sich die Vorsteherschaft hinreichend vorbereiten und spätestens einen

Tag vor der Versammlung schriftlich beantworten kann. Diese kurze Frist dient der Vorbereitung einer allfälligen Stellungnahme der anfragenden Person.

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

Es handelt sich vorliegend um ein neues demokratisches Instrument, welches die Stimmberechtigten als oberstes Aufsichtsorgan, in der Gemeindeversammlung, dabei soll unterstützen können, dieser Aufgabe (wirksamer) nachzukommen.

Artikel 34; Ordentliche Gemeindeversammlung

Versammlungsgemeinden haben jährlich mindestens zwei Gemeindeversammlungen durchzuführen. Es entspricht diese Regelung bisherigem Recht, genauso wie die spezielle Regelung für Kirchgemeinden (Abs. 2).

Diskutiert und verworfen wurde eine mögliche Flexibilisierung, konkret einer Verlängerung der beiden Fristen. Allerdings bemisst bereits das geltende Recht die Fristen sehr grosszügig. So kann eine Rechnungsgemeinde kaum erst in oder nach den Sommerferien abgehalten werden. Noch weniger wird man eine Budgetgemeinde in der Altjahreswoche abhalten wollen, was ohnehin nur wenig nach dem 15. Dezember wäre und als letztmöglicher Termin denkbar wäre, soweit das Budget auf den Jahresbeginn zur Verfügung stehen muss. Problematisch werden diese Fristen in aller Regel ohnehin nur in Krisenzeiten, was in einem grösseren Kontext geregelt werden soll.

Artikel 35; Ausserordentliche Gemeindeversammlung

Auch diese Regelung entspricht unverändert bisherigem Recht. Nebst den beiden ordentlichen kann die Vorsteherschaft weitere, in diesem Fall ausserordentliche Gemeindeversammlungen einberufen. Ausserdem haben die Stimmberechtigten das Recht eine ausserordentliche Gemeindeversammlung verlangen zu können und steht auch der Aufsichtsbehörde das Recht zu, eine solche anzuordnen. Die Anzahl benötigter Unterschriften bleibt unverändert. Der Zugang zu diesem demokratischen Recht soll nicht erschwert werden. Im Unterschied zur Regelung für das fakultative Referendum ist die Sammlung der nötigen Unterschriften an keine Frist gebunden.

Artikel 36; Vorgängige Einreichung von Abänderungsanträgen zu Vorlagen

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

Artikel 37; Stimmzähler

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

Artikel 38 - 39

Entspricht bisherigem Recht.

Artikel 40; Antrag auf geheime Abstimmung

Nach Absatz 1 besteht weiterhin die Möglichkeit eine geheime Abstimmung zu beantragen. Stimmt ein Viertel der Stimmenden zu, ist die Abstimmung schriftlich vorzunehmen. Bisher bedurfte es dazu der Mehrheit der Stimmenden (Art. 64 Abs. 1 GG). Damit kann bei wichtigen Abstimmungen auch eine nicht unbedeutende Minorität erreichen, dass das Stimmgeheimnis gewährleistet bleibt. Die Ermittlung der erforderlichen Stimmen erfolgt nach Artikel 41. Verworfen wurde die nach geltendem Recht bestehende Möglichkeit eine Urnenabstimmung beantragen zu können. Es würde ein solches Vorgehen den Grundsatz durchbrechen, dass Versammlungsgemeinden in kommunalen Fragen nicht an der Urne abstimmen, selbst wenn hier nicht die Gefahr besteht, dass ein Gemeindeversammlungsbeschluss an der Urne umgestossen werden kann, sofern der Antrag vor der Schlussabstimmung gestellt wird.

Diesfalls würde nicht ein Versammlungsbeschluss in der Sache an die Urne weitergezogen, sondern die Versammlung würde den Entscheid lediglich an die Urne verschieben. Anders nur, wenn ein solcher Antrag auch nach dem Sachentscheid gestellt werden könnte.

Das Recht eine geheime Abstimmung zu verlangen, ist staatsrechtlich von grösserer Bedeutung als in der Praxis. Es gewährleistet als blosse Möglichkeit, wiewohl selten beansprucht, dass Abstimmungen und Wahlen als frei gelten können. Im Übrigen wird in Gemeindeversammlungen mit ihrem unmittelbaren Verfahren und damit verbundenen, traditionell offenen Abstimmungen das Stimmgeheimnis nicht gewahrt. Der Nachteil eines aus dem Versammlungssystem folgenden Konformitätsdrucks kann gemildert werden, wenn die Schwelle für die Durchführung einer geheimen Abstimmung tief angesetzt wird. Der entsprechende Antrag kann in Bezug auf jeden Antrag gestellt werden. Ausgeschlossen ist die geheime Abstimmung lediglich bei der Bereinigung der Vorlage bei sich gegenseitig ausschliessenden Anträgen. Die Versammlungsleitung darf sich an geheimen Abstimmungen beteiligen.

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

Artikel 41; Ermittlung der Mehrheit

Identisch mit bisherigem Recht. Zu beachten ist, dass abweichend von Artikel 65 Absatz 3 GPR das Mehr nur einmal abgeschätzt werden soll. Gelingt die Ermittlung im ersten Versuch nicht, ist im Interesse einer speditiven Abwicklung der Versammlung auszuführen.

Artikel 42; Stimmrecht der Behördenmitglieder

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

Artikel 43 - 44

Das Abstimmungsverfahren bei der Genehmigung und Nichtgenehmigung der Jahresrechnung ist inhaltlich identisch geregelt wie im bisherigen Recht (vgl. Art. 66 GG). Im Unterschied dazu schafft das neue Recht je eine Bestimmung für den Fall der Genehmigung und vor allem eine separate Regelung für den Fall der Nichtgenehmigung.

Artikel 45 - 46

Auch für die Regelung des Abstimmungsverfahrens beim Beschluss über Budget und Steuerfuss schafft das neue Recht je eine separate Regelung für den Fall der Zustimmung wie für diejenigen der Ablehnung. Das Postulat Mächler wird antragsgemäss umgesetzt (vgl. Art. 46 E-GG). Die Frist (acht Wochen) ist sehr lang angesetzt, wenn der Steuerfuss nach Mass-

gabe von Artikel 202 des Steuergesetzes noch im alten Jahr beschlossen werden muss. Gemäss Gemeindegesetz (vgl. Art. 34 Abs. 1 E-GG und Art. 47 Abs. 1) gilt gar der 15. Dezember als spätester Termin. Der Vorsteherschaft steht es indes frei vor Ablauf dieser 8-Wochen-Frist zu handeln. Scheitert man erneut, obliegt es dem Regierungsrat Budget und Steuerfuss festzusetzen (Art. 46 Abs. 2 E-GG). Verworfen wurde die Variante, dass Budget und Steuerfuss des Vorjahres weiterhin gelten sollten. Die Einfachheit dieser Lösung birgt das Risiko, dass keine Gewähr dafür besteht, dass die Vorjahreszahlen in Bezug auf die aktuellen Verhältnisse den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und allenfalls gar Fehler fortgeschrieben werden könnten. Schliesslich gilt es auch falsche Anreize auszuschliessen.

Artikel 47; Rechtsgültigkeit der Erlasse und Beschlüsse

Die Regelung legiferiert die bisherige Praxis und dient der Klarstellung.

Artikel 48; Rechtswidrige Anträge

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

Artikel 49; Recht auf Einsprache

Anstände sollen nach Möglichkeit an der Gemeindeversammlung selber mittels Einsprache bereinigt werden können. Es obliegt der vorsitzenden Person über erhobene Einsprachen zu entscheiden. Sie entscheidet, ob die Diskussion wieder aufgenommen und/oder die Abstimmung wiederholt wird.

Artikel 50; Zusammensetzung, Befugnisse

Es obliegt der Gemeinde die notwendigen Regelungen zu treffen. Insbesondere die Zuständigkeiten des Parlaments bestimmt die Gemeinde im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben selber. Indem ein Parlament mit weniger als 20 Personen eine grosse Gemeinde kaum angemessen repräsentieren könnte, bestimmt die Verfassung diese Mindestgrösse (vgl. Art. 128 Abs. 3 KV). Es bedarf dieser Mindestgrösse um eine repräsentative Vertretung der Stimmberechtigten und der verschiedenen politischen Kräfte zu erreichen. Es obliegt den Gemeinden die notwendigen Regelungen für die Wahl der Gemeindeparlamente im Rahmen des übergeordneten Rechts zu treffen. Zu beachten ist insbesondere das GPR.

Artikel 51; Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Parlamentsplenums ist ein Charakteristikum des Parlamentssystem. Dies schafft Transparenz über die Entscheidungsfindung und ermöglicht, dass die politische Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber den Wählenden verwirklicht werden kann. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut (Abs. 2). Aus überwiegendem öffentlichem oder privatem Interesse muss das Gemeindeparlament die Öffentlichkeit der Verhandlungen einschränken, allerdings nur soweit dies notwendig ist. Es ergibt sich dies auch aufgrund des IDAG. Der Gesetzestext ermöglicht es die Befugnis zum Ausschluss der Öffentlichkeit in der GO dem Büro des Parlaments zu delegieren.

Artikel 52; Aufgaben und Befugnisse

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

Artikel 53; Organisation des Gemeindeparlaments

Das Gesetz bestimmt, was die Geschäftsordnung des Parlaments zwingend zu regeln hat. Subsidiär würde kantonales Recht sinngemäss zur Anwendung gelangen. Beispielsweise hätte dies auch bezüglich der Fristen für die Rechnungsabnahmen und die Verabschiedung

des Budgets zu gelten, welche als Minimalvorgaben zu verstehen sind. Als Publikationsorgan für dem Referendum unterstehende Beschlüsse des Parlaments dient weiterhin das kantonale Amtsblatt (vgl. Ausführungen zum Kästlibeschluss unter Art. 29 E-GG).

Artikel 54; Veröffentlichung

Referendumsfähige Beschlussfassungen sind im Amtsblatt zu publizieren. Damit ist die Information der Stimmberechtigten sichergestellt; fristauslösend ist der Tag nach der Veröffentlichung (jeweils mittwochs, 18 Uhr), der Zugang ist altbekannt und bewährt (SO und Fridolin) und derjenige zum E-Amtsblatt gar gratis. Schliesslich können die Publikationen kostenlos als Newsletter abonniert werden.

Artikel 55; Rechte der Mitglieder des Parlaments

Parlamentsmitgliedern sind Instrumente zur Verfügung zu stellen, damit dieses Gemeindeorgan seine demokratische Mitwirkung und die Funktion der politischen Kontrolle über die Vorsteherchaft und die Verwaltung wahrnehmen kann. Dies zu regeln obliegt den Gemeinden. Zu denken ist an Motionen, Postulate, Interpellationen und Anfragen. Das Anfragerecht stünde in Parlamentsgemeinden den Mitgliedern zu (vgl. Art. 33 E-GG). Die Vorsteherchaft hätte entsprechend zu antworten.

Artikel 56; Rechte der Vorsteherchaft

Die Vorsteherchaft hat dem Parlament die Geschäfte zur Beratung und anschliessenden Beschlussfassung vorzulegen. Dass sie dem Parlament (und in Versammlungsgemeinden den Stimmberechtigten) auch Varianten und Grundsatzfragen unterbreiten kann, regelt bereits Artikel 22 E-GG. Die Mitglieder der Vorsteherchaft nehmen an den Sitzungen des Parlamentes mit beratender Stimme und Antragsrecht teil (Abs. 2). Die Vorsteherchaft hat das Recht, ihre Vorlagen in den beratenden Kommissionen vertreten zu können (Abs. 3).

Artikel 57 - 59

In Gemeindebehörden sind nur Personen mit Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde wählbar. Ein Wegzug beendet das Mandat. Ersatzwahlen oder die Überbrückung entsprechender Vakanzen durch Stellvertretungen regelt Artikel 58. Für Kommissionen ohne Entscheidkompetenz schreibt das Gesetz keine Wohnsitzpflicht vor. Die Gemeinden können dies indes bestimmen. Artikel 59 regelt Spezialfälle, wie die gleichzeitige Wahl ein und derselben Person in verschiedene Ämter und die Wahl von mehreren Personen in dieselbe Behörde.

Artikel 60; Teilnahme

Die Gemeindebehörden werden zu ihren Sitzungen durch die Präsidentin oder den Präsidenten eingeladen. Ein Drittel der Mitglieder kann dasselbe verlangen. Es besteht eine Teilnahmeverpflichtung.

Artikel 61; Beschlussfähigkeit

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

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

Artikel 62; Präsidialentscheide

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

Artikel 63 - 64

Behördenmitglieder sind zur Stimmabgabe verpflichtet, sowohl bei Wahlen als auch bei Abstimmungen. Es wird offen abgestimmt. Behördensitzungen sind grundsätzlich nicht öffentlich, ausgenommen jene des Parlaments. Das Wahlprozedere ist gegenüber demjenigen in einem Parlament verkürzt; bereits im zweiten Wahlgang genügt das relative Mehr.

Artikel 65-68

Das Gesetz regelt eine Reihe von Unvereinbarkeiten.

Artikel 69; Ausstand

Die Ausstandgründe nennen die Artikel 77 KV und Artikel 13 und 14 VRG.

Dass ein Behördenmitglied nach Absatz 1 während der «Behandlung» eines Geschäftes in den Ausstand tritt, ist umfassender als bloss während der Beratung oder gar nur bei der Beschlussfassung, schliesst namentlich auch die Einführung in das Geschäft, Darstellung des Sachverhalts oder der Ausgangslage mit ein und damit die Beeinflussung der Behörde weitgehender aus. Die Regelung verlangt den kompletten Ausstand und will jede Einflussnahme zumindest an der betreffenden Sitzung oder Verhandlung unterbinden. Wählt man einen späteren Zeitpunkt, in welchem ein Behördenmitglied in den Ausstand zu treten hat, schafft dies regelmässig Abgrenzungsschwierigkeiten und in Fällen in denen eine weitere Partei am Ausgang des Verfahrens interessiert ist, ungleich lange Spiesse.

Absatz 2 regelt den Spezialfall, dass Mitglieder des Parlaments bei derselben Gemeinde angestellt sind. Diese treten nur in den Ausstand in eigener Sache. Absatz 3 stellt klar, dass auch Mitglieder der GPK Ausstandregeln zu beachten haben.

Artikel 70; Ausstand; Ausnahmen

Absatz 1 setzt dem Ganzen insofern Grenzen, als aufgrund entsprechender Ausstandregeln, mehr oder weniger die ganze Gemeinde oder zumindest grosse Teile davon betroffen wären und mehr oder weniger jede Einwohnerin oder jeder Einwohner, weil zumindest interessiert, ansonsten in den Ausstand zu treten hätte; dort gelten diese Regeln nicht.

Absatz 2 bestimmt das Vorgehen, wenn eine ganze Behörde nicht mehr beschlussfähig zusammengesetzt werden kann.

Artikel 71 - 72

Artikel 71 verweist auf die entsprechenden Regelungen im Verwaltungsrechtspflegegesetz. Artikel 72 verpflichtet die Behördenmitglieder ihre Interessenbindungen offenzulegen.

Artikel 73; Schweigepflicht

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

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

Artikel 74; Allgemein

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

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

Artikel 75; Organisation

Die Gemeinde bestimmt die Mitgliederzahl zwischen drei (s. Stadtrat Chur) und sieben. Das Gremium verteilt die Aufgaben selbstständig. Dazu gehört auch die Bezeichnung des Vizepräsidenten. Dass dazu dasjenige Mitglied der Vorsteherschaft, welches bei der Wahl in eine andere Funktion die meisten Stimmen erzielt hat, am besten befähigt sein soll, überzeugt nicht. Kommt dazu, dass das geltende Recht unterscheidet, ob die Wahl des Gemeindepräsidenten an der Urne erfolgt oder an der Gemeindeversammlung (vgl. Art. 92 GG), wobei Artikel 30 Absatz 1 GG diese Differenzierung hinfällig machen dürfte. Es obliegt der Vorsteherschaft die Verwaltungstätigkeit zweckmässig auszurichten. Die GO bestimmt den Beschäftigungsgrad und das Führungsmodell. Die Gemeinden sind nicht mehr auf das Kollegialitätssystem (Art. 85 Abs. 1 GG) kombiniert mit Kommissionen (Art. 85 Abs. 4 und Art. 93 GG) verpflichtet, ohne dass Werte wie Vertraulichkeit der Beratungen und Kollegialität preisgegeben würden. Konsequenterweise ist auch auf Vorgaben im Sinne der bisherigen Artikel 93 (Delegationen) und 94 (Schulkommission) GG zu verzichten. Kann die Gemeinde die Gemeindeführung frei bestimmen, bedarf es keiner Vorschriften im Gemeindegesetz – vorbehaltlich spezialgesetzlicher Regelungen (Schul-, Gestaltungskommission) –, dass es über die GPK hinaus irgendwelcher Kommissionen bzw. welcher es zwingend bedarf, wer diesen anzugehören hat und welche Befugnisse diesen zukommen sollen.

Artikel 76; Befugnisse

Absatz 1 weist alle Zuständigkeiten der Vorsteherschaft zu, welche nicht explizit durch übergeordnetes oder kommunales Recht einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen sind. Diese Auffangzuständigkeit zugunsten der Vorsteherschaft erstreckt sich auf alle Gemeindeangelegenheiten, die nicht aufgrund allgemeiner Rechtsprinzipien den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament zustehen. Diese subsidiäre Generalkompetenz der Vorsteherschaft kommt nur bei Regelungslücken zum Tragen, soweit nicht aufgrund der allgemeinen Finanzkompetenzordnung oder einer Auslegungsmethode die Zuständigkeit eines anderen Gemeindeorgans anzunehmen ist. Sie will negative Kompetenzkonflikte ausschliessen. Die Vorsteherschaft besitzt Verordnungskompetenz (Abs. 2). Im Wesentlichen entspricht diese Regelung der bisherigen (vgl. Art. 86 Abs. 1 Bst. b, c GG), allerdings mit einer Präzisierung. Die bisherige Regelung «Vorschriften» auch ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage im kommunalen Recht erlassen zu können, bedurfte bislang «besonderer Dringlichkeit». Dabei war unklar, ob Dringlichkeit in zeitlicher Hinsicht genügt. Die neue Regelung stellt klar, dass die «besondere» Dringlichkeit auch sachlich begründet sein muss. Damit wird eine höhere Dringlichkeit gefordert als im ohne Qualifizierung formulierten Artikel 29, der zwar ebenfalls Dringlichkeit, aber keine besondere verlangt. Die Differenzierung rechtfertigt sich aus der

Überlegung, dass (einfache) Dringlichkeit genügt, damit die Vorsteherschaft Vorschriften gestützt auf das Dringlichkeitsrecht nach Artikel 29 (vgl. Art. 43 GG) erlassen kann, weil der neue Erlass dem fakultativen Referendum untersteht. Demgegenüber stellt Artikel 76 Absatz 2 E-GG höhere Anforderungen an die Dringlichkeit, weil gegebenenfalls die entsprechende Rechtsetzungskompetenz abschliessend, ohne Genehmigungsvorbehalt etc. zur Exekutive wechselt. Ist hingegen keine besondere Dringlichkeit gegeben, bleibt der Erlass von Vorschriften ohne entsprechende Ermächtigung im kommunalen Recht Sache der Stimmberechtigten. Vorschriften soll – soweit nicht delegiert – das Volk erlassen können, nicht die Vorsteherschaft, ausser bei besonderer Dringlichkeit. Absatz 3 ermöglicht es der Vorsteherschaft Gemeinderecht an übergeordnetes Recht, welches ohnehin vorginge, anzupassen, sofern kein Regelungsspielraum zugunsten der Gemeinde besteht.

Artikel 77; Delegation an übergeordnetes Organ

Diese Regelung setzt der verpönten Delegation nach oben Grenzen. Wenn immer möglich soll der geltenden Zuständigkeitsordnung nachgelebt werden. Damit, dass für ein Abweichen erstens objektive Gründe vorliegen müssen, zweitens eine ausserordentliche Situation und drittens eine Unabdingbarkeit vorausgesetzt wird, werden bewusst hohe Hürden legifert.

Artikel 78; Vorberatungspflicht

Die Vorsteherschaft ist vorberatende und beantragende Behörde in Bezug auf Geschäfte in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung oder des Parlaments. Dass bei gewichtigen Geschäften eine Botschaft auszuarbeiten ist, entspricht langjähriger Praxis (Abs. 2).

Artikel 79; Vertretung der Gemeinde nach aussen

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

Artikel 80; Übertragung von Befugnissen

Die GO kann regeln, dass an sich der Vorsteherschaft zustehende Befugnisse bestimmten Behörden oder Kommissionen zustehen. Es bedarf diesfalls, dass die entsprechenden Aufgaben, Zuständigkeiten und die Organisation dieses Gremiums in einem Gemeindeerlass geregelt werden, was vorliegend meint, dass der Erlass zumindest dem fakultativen Referendum untersteht (Abs. 2). Nach Absatz 3 können die ordentlichen Gemeindeorgane (Stimmberechtigte, Parlament, Vorsteherschaft, und Prüfungsorgan) für die Behandlung einzelner Geschäfte nichtständige Kommissionen einsetzen. Sie beraten und prüfen das entsprechende Geschäft zuhanden der Behörde vor, welche sie eingesetzt hat.

Artikel 81; Präsidiale Aufgaben

Das Gesetz weist der Präsidentin oder dem Präsidenten eine Reihe von Aufgaben zu und schreibt damit wohl mehr oder weniger die bereits gelebte Praxis fest.

Artikel 82; Rechnungsprüfungsorgan oder Geschäftsprüfungskommission

Nach Absatz 1 ist die GPK zwingendes Gemeindeorgan. Sie ist die oberste kommunale Instanz in Finanzfragen und oberste Aufsicht. Im Finanzbereich ist sie Dienerin der Stimmberechtigten und in diesem Sinne deren Hilfsorgan. Das Gesetz setzt den Minimalbestand mit drei Personen tief an, weil es hier die Kirchgemeinden, Zweckverbände und öffentlich-rechtlichen Korporationen miterfasst. Die politischen Gemeinden werden aufgrund der zu bewältigenden Aufgaben diese Kommission mit mehr Mitgliedern ausstatten. Die Kommission konstituiert sich selbst, und bestimmt namentlich auch den Vorsitz selber.

Absatz 2 bestimmt, dass Versammlungsgemeinden die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission an der Urne wählen. In Parlamentsgemeinden bestimmt das Parlament diese aus seiner Mitte.

Artikel 83; Prüfungsumfang

Die Rechnungsprüfungsaufgaben werden aufgelistet. Die GPK ist finanzpolitisches Prüfungsorgan. Ihre Prüfung erfolgt im Vorfeld zu finanzpolitischen Beschlüssen der Stimmberechtigten oder des Parlaments (Budget, Jahresrechnung, Verpflichtungskredite). Die GPK kann in ihrer Funktion als Rechnungsprüfungsorgan – wie jedes Mitglied des Budgetorgans auch – diesem beantragen, bestimmte Budgetpositionen zu senken, zu erhöhen oder zu streichen. Sie kann beantragen, die Jahresrechnung nicht zu genehmigen, sei es wegen finanztechnischer Mängel, weil bspw. die Rechnung nicht korrekt erstellt wurde, oder sei es aus finanzpolitischen Gründen zufolge Nichteinhaltung des Budgets. Das Rechnungsprüfungsorgan prüft weitere Vorlagen an die Stimmberechtigten oder an das Gemeindeparlament, die sich auf den Gemeindehaushalt auswirken, wie Verpflichtungskredite oder rechtsetzende Erlasse und Verträge (Gebührenreglement, Outsourcing). Vorlagen ohne finanzielle Auswirkungen begründen keine Zuständigkeit des Rechnungsprüfungsorgans. Da auch die sachliche Angemessenheit zu prüfen ist, ist nicht nur die Frage zu beurteilen, ob die Gemeinde das neue Schwimmbad braucht und sich leisten kann, sondern auch ob die Ausführung und Lage zweckmässig ist. Diese Frage reicht zwar in die Geschäftsprüfung hinein, nachdem allerdings die politischen Gemeinden ohnehin sowohl eine Rechnungs- als auch eine Geschäftsprüfung durchzuführen haben, bedarf es dieser Abgrenzung hier nicht. Ob nicht bloss die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten der Gemeinde durch die GPK zu prüfen sind, sondern auch die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (ÖRA) wie die Technischen Betriebe und die Alters- und Pflegeheime, bestimmt sich danach, wie die Stimmberechtigten deren Organisation bestimmt haben. Sehen die Rechtsgrundlagen der betreffenden ÖRA nicht bloss eine Rechnungsprüfung, sondern eine umfassende Geschäftsprüfung im Sinne der Absätze 1 und 2 vor, würden entsprechende Prüfungshandlungen der Gemeinde-GPK zu Doppelspurigkeiten führen. Ist dort nur eine Rechnungsprüfung durch eine Revisionsstelle vorgesehen, obliegen der Gemeinde-GPK in Ergänzung dazu die Geschäftsprüfungsaufgaben auch in Bezug auf die selbstständigen ÖRA.

Absatz 2 regelt die Geschäftsprüfung und lehnt sich an die Regelung in Artikel 43 Landratsverordnung an. Die GPK kann nicht nur im Zusammenhang mit dem Geschäfts- oder Tätigkeitsbericht, sondern auch während des Jahres die Geschäftsführung der Vorsteherschaft prüfen. Es bedeutet dies, dass die Vorsteherschaft bzw. das verantwortliche Organ einer ÖRA nicht nur in Parlaments-, sondern auch in Versammlungsgemeinden der GPK solche Berichte zu unterbreiten hat. Auf weitere Regelungen zu diesem Bericht verzichtet das Gesetz und überlässt es den Gemeinden dies ihren jeweiligen Bedürfnissen und Anforderungen entsprechend näher zu regeln. Die GPK wird aus eigenem Antrieb tätig und bestimmt ihre Untersuchungsgegenstände selbst. Sie soll Missstände in der Geschäftsführung aufdecken, mischt sich aber nicht in die Geschäftsführung der Vorsteherschaft ein und beanstandet keine Lösungen, welche sie als noch vertretbar erachtet. Die Gemeinden regeln, ob sich die Prüfung auf abgeschlossene Geschäfte beschränkt oder auch auf laufende erstreckt. Insbesondere zu prüfen sind sämtliche Vorlagen von finanzieller Tragweite (z. B. Verpflichtungskredite, rechtsetzende Erlasse oder Verträge). Indem das Gesetz bestimmt, dass sich der Prüfungsumfang auf die Recht- und Zweckmässigkeit erstreckt, kann die GPK nicht bloss beanstanden, die Geschäftsführung der Vorsteherschaft sei widerrechtlich, sondern auch, die Verwaltung sei nicht effizient organisiert. Eine Beschränkung auf eine blosser Rechtmässigkeitsprüfung würde den heutigen Gemeinden nicht gerecht. Es würde dies weder den Stimmberechtigten dienen noch den Mitgliedern einer GPK, wenn diese im Rahmen der Prüfung eines den Stimmberechtigten vorzulegenden Geschäftes zum Schluss kämen, die vorgeschlagene Lösung verstosse zwar nicht gegen übergeordnetes Recht, sei jedoch völlig unzweckmässig, sie dies jedoch nicht kommunizieren dürften. Solcherart Einschätzungen sollen den Stimmberechtigten nicht vorenthalten bleiben. Dass sie eines solchen Hilfsorgans

heute mehr denn früher bedürfen, ergibt sich daraus, dass die finanzrechtlichen Zusammenhänge aber auch die zu beurteilenden Sachfragen sich heute komplexer gestalten. Es rechtfertigt sich diese Kognitionsausweitung gerade auch für Versammlungsgemeinden, weil sich dort die Machtfülle deutlich zugunsten der Exekutive verschieben muss, wenn die Gemeindeversammlungen wirksam entlastet werden sollen, was nach einer weitergehenden Überprüfung der Geschäftstätigkeit der mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteten Vorsteherschaft verlangt. Schliesslich ändert der erweiterte Kognitionsrahmen nichts daran, dass die GPK darauf beschränkt ist dem Parlament oder den Stimmberechtigten über ihre Einschätzungen und Feststellungen Bericht zu erstatten. Sie kann Handlungen der übrigen Gemeindeorgane weder aufheben, durch eigene ersetzen noch diese auch nur korrigieren.

Artikel 84; Berichterstattung

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

Artikel 85; Prüfung durch Prüfungsorgan

Für Kirchgemeinden, Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Korporationen gingen die ausführlichen Geschäftsprüfungsregelungen nach Artikel 83 zu weit. Ohne dass sie dies ausdrücklich anders regeln, beschränken sich die Aufgaben ihres Rechnungsprüfungsorgans im Wesentlichen auf das, was sie bereits gemäss geltendem Recht zu prüfen hatten.

Artikel 86 - 87

«Organ» (Art. 86 Abs. 1 E-GG) meint in der Regel die Vorsteherschaft, schliesst mit Blick auf die zu prüfenden Anstalten deren Verwaltungsrat, oder wie das betreffende Exekutivorgan bezeichnet wird, jedoch mit ein. Im Übrigen kann die GPK sowohl externe Unterstützung beziehen als auch von der Vorsteherschaft oder vom Verwaltungsrat etc. hinzugezogen werden. Es betont dies das Mit- und Nebeneinander dieser leitenden Organe, bei denen das Wohlergehen der Gemeinde bzw. ihrer Organisation jeweils an oberster Stelle steht. Die Herausgabe durch das Rechnungsprüfungsorgan angeforderter Unterlagen oder die Erteilung entsprechender Auskünfte setzt eine Interessenabwägung voraus (vgl. Art. 25 IDAG).

Artikel 88; Grundsatz

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

Artikel 89; Übernahme von Aufgaben

Die Gemeinden können beschliessen weitere Aufgaben zu übernehmen. In Abhängigkeit davon, ob die Übernahme der Aufgabe in die Rechtstellung der Einwohnerschaft eingreift bedarf es einer Grundlage in einem formellen Gesetz.

Artikel 90; Träger der Aufgaben

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

Artikel 91; Aufsicht bei Aufgabenübertragung

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

Artikel 92 - 117

Unter Ziffer 10 «Interkommunale Zusammenarbeit» regelt das neue Gesetz (allgemein) verschiedene Formen der Zusammenarbeit unter den Gemeinden und anschliessend die Zweckverbände. Weder für die Gemeinden noch für die Zweckverbände ändert sich etwas. Die Regelungen des geltenden Rechts wurden inhaltlich weitgehend unverändert übernommen. Es ergaben sich lediglich vereinzelt Kürzungen und Aufgliederungen in mehrere Artikel. Es obliegt dem Verband selber zu bestimmen, ob die Aufgaben des Prüfungsorgans über die Rechnungsprüfung hinausgehen soll (Art. 100 Abs. 1 Bst. d E-GG). Neu legiferiert wird, dass es den Gemeinden freistehen soll auch mit ausserkantonalen Gemeinden Vereinbarungen lokale Angelegenheiten betreffend abzuschliessen, um auf diese Weise kommunale Aufgaben zu erfüllen (Art. 117 E-GG).

Artikel 118; Vereinigung oder Aufteilung von Gemeinden und Grenzänderungen

Vereinigungen und Aufteilungen von Gemeinden sind nach wie vor möglich. Es bedarf dazu (nach Zustimmung der Stimmberechtigten) weiterhin eines Beschlusses der Landsgemeinde. In Bezug auf Kirchgemeinden schliesst ein Beschluss des Landrates das Verfahren ab. Analoges gilt für Grenzänderungen (vgl. unten Art. 120 Abs. 1 E-GG) zwischen den Gemeinden.

Artikel 119; Regelung offener Fragen

Differenzen in solchen Verfahren bereinigt der Landrat.

Artikel 120 - 121

Für Grenzänderungen und -bereinigungen gelten unverändert die bisherigen Verfahren und Zuständigkeiten. Auch in Bezug auf Name und Wappen der neuen Gemeinde gilt die bisherige Regelung unverändert. Im Artikel 121 Absatz 3 E-GG erfolgt eine Präzisierung zum bisherigen Artikel 13 indem die Kirchgemeinden auch ihren Namen selber bestimmen und, wie bisher, auch ein Wappen bestimmen können.

Artikel 122; Aufsichtsbehörden in der Gemeinde

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

Artikel 123; Kantonale Aufsichtsbehörde

Absatz 1 meint sämtliche Anstalten und Betriebe und erwähnt die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Korporationen speziell. Für die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten versteht sich dies von selbst. Von Bedeutung ist die Klarstellung indessen für die selbstständigen, zumal die Unterstellung unter die Aufsicht des Regierungsrates als Eingriff in die Autonomie verstanden werden kann, was einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Die privatrechtlichen Korporationen fallen nicht unter den Geltungsbereich des E-GG. Allerdings stehen sie ebenfalls unter der Aufsicht des Regierungsrates (Art. 134 Abs. 3 KV). Nach der neuen Regelung hat der Regierungsrat die Aufsicht über die Korporationen zu regeln.

Artikel 124; Aufsichtsrechtliche Abklärungen, Umfang der Aufsicht

Absatz 1 knüpft inhaltlich an den vorangehenden Artikel 123 E-GG an und regelt die Voraussetzungen für ein Aktivwerden der Aufsicht. Gemäss Buchstabe a muss es sich um eine kommunale Angelegenheit handeln und aufsichtsrechtlich von Bedeutung sein, und zwar in dem Sinne, dass sie die Aufgabe des Kantons berührt, das ordnungsgemässe Funktionieren

der Gemeinden zu überwachen und nötigenfalls einzuschreiten. Es muss sich um eine ernsthafte Störung oder Gefährdung der Gemeinde oder des Verhältnisses zum Kanton handeln. Daraus und auch aus dem einleitenden Absatz der vorangehenden Norm ergibt sich die Zurückhaltung, welche sich die Aufsicht auferlegt. Es stellt dies nichts Neues dar, kommt nunmehr aber auch so zum Ausdruck. Buchstabe b betont die Subsidiarität und die Gemeindeautonomie. Die Gemeinde hat primär festgestellte Unregelmässigkeiten anzugehen. Absatz 2 ist identisch mit dem bisherigen Artikel 139 Absatz 1 GG.

Artikel 125; Aufsichtsmassnahmen

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

Artikel 126; Untersuchungen

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

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

Artikel 127; Zwangsmassnahmen

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

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

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

Artikel 128 - 129

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

Artikel 130; Verfahren, Kosten

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

Artikel 131; Beschwerde

Es bedarf vorliegend keiner speziellen Rechtsschutzregelungen. Stattdessen ist auf das VRG zu verweisen und auf allfällige spezialgesetzliche Regelungen, welche vorgingen.

6.2. Kantonsverfassung

Artikel 56 Absatz 1a (neu)

Die neue Verfassungsnorm schafft die Grundlage dafür, dass die Gemeinden das Ausländerstimmrecht in Gemeindeangelegenheiten einführen können. Ob sie davon Gebrauch machen wollen, steht ihnen frei. Nebst den für Schweizer geltenden Voraussetzungen müssen ausländische Personen zudem ohne Unterbruch mindestens zehn Jahre im Kanton und mindes-

tens drei Jahre in der betreffenden Gemeinde wohnhaft sein. Es wollen diese Mindestvorgaben zum Aufenthalt eine gewisse Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen sicherstellen. Die Gemeinde kann weitere Voraussetzungen an das Stimmrecht für Ausländer knüpfen.

Artikel 57 Absatz 2 Buchstabe a

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

Artikel 117; Zusammenarbeit

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

Artikel 130; Gemeindeversammlung, Urnenwahl und Urnenabstimmung

Der bisherige, ausschliesslich auf Versammlungsgemeinden ausgerichtete Absatz 1 bedarf der Ergänzung für den Fall, dass keine Gemeindeversammlung vorgesehen ist (Abs. 1a). Diesfalls hat das Gesetz das Nötige zu regeln.

Die Gemeindeversammlung kann keine Urnenabstimmungen beschliessen; die Kombination Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung ist nicht zulässig (Abs. 3). Sie kann nur mehr weitere Wahlgeschäfte an die Urne weisen, was zur weiteren Entlastung der Gemeindeversammlung beitragen kann (vgl. Art. 30 Abs. 1 Bst. e GPR).

Absatz 5 wird terminologisch vereinheitlicht.

Artikel 131; Befugnisse der Stimmberechtigten

Gemäss Wortlaut bezieht sich die bisherige Regelung auf sämtliche Gemeinden. Die Regelung und insbesondere der nur für Parlamentsgemeinden geltende Absatz 2 lassen aber erkennen, dass Absatz 1 für Versammlungsgemeinden gelten wollte. Die Anpassungen stellen klar, dass Absatz 1 diese Fragen für alle Gemeinden regelt. Gilt eine Regelung nur für die eine Gemeindeorganisationsform bzw. für eine bestimmte nicht, wird dies geklärt.

Die Formulierungen in Absatz 1 Buchstaben e, h, i und l sind zu eng. Die Kompetenzen nach den Buchstaben e und h weist die Verfassung den Stimmberechtigten zu, soweit die GO nicht die Vorsteherschaft für zuständig erklärt. Ist die Zuständigkeit der Stimmberechtigten aber davon abhängig, dass das Geschäft eine bestimmte Grösse erreicht (Bst. h), kann sich zumindest in einem erweiterten Bereich oder gar überhaupt auch die Zuständigkeit des Gemeindeparlaments rechtfertigen. In Versammlungsgemeinden liegt die Budgethoheit, die Genehmigung der Rechnungen und die Festsetzung des Steuerfusses in der Kompetenz der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung. Entgegen dem Titel bestimmt die vorliegende Regelung in diesem Zusammenhang für Parlamentsgemeinde die Zuständigkeit des Gemeindeparlaments (vgl. Bst. f, g und i). Die Beschlussfassung über die Mitgliedschaft in Zweckverbänden etc. (Bst. l) soll in Versammlungsgemeinden bei den Stimmberechtigten verbleiben, in Parlamentsgemeinden dem Gemeindeparlament übertragen werden können.

Artikel 132; Dringliche Beschlussfassung

Die neue Formulierung verweist auf die gesetzliche Regelung (vgl. dort Art. 29 E-GG).

Artikel 133; Fakultatives Referendum

Das fakultative Referendum ist ein zentrales Element sowohl für Versammlungs- wie für Parlamentsgemeinden, um die Stimmberechtigten von möglichst vielen Geschäften von geringerer Tragweite zu entlasten. Beide Organisationsformen haben dieses demokratische Instrument zu gewährleisten. Es besteht der Anspruch, dass Versammlungsgemeinden der Vorsteherschaft und Parlamentsgemeinden dem Parlament möglichst weitgehende Kompeten-

zen zuweisen, um diese ab einer gewissen Wichtigkeit dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Die Verfassung selbst weist den Gemeinden direkt (nicht dem Gesetz) den entsprechenden Auftrag zu, dies in der GO zu regeln.

Artikel 134

Die neue Formulierung überträgt dem Regierungsrat den Auftrag die Aufsicht zu regeln, und zwar in Bezug auf sämtliche Korporationen.

Artikel 144 - 155

Die übergangsrechtlichen Regelungen zur per 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Gemeindestrukturreform können aufgehoben werden. Eine Ausnahme bildet Artikel 148, der den aktuellen Bestand der Gemeinden und Kirchgemeinden auflistet. Absatz 1 bleibt vorderhand noch unverändert, obschon sich diese Regelung mit der Nennung der drei neuen Gemeinden kürzer, doch weniger informativ, fassen liesse. Die Absätze 4 und 5 (von Art. 148) galten nur für die erste Amtsdauer nach dem Gemeindezusammenschluss per 1. Januar 2011. Sie sind aufzuheben.

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

Artikel 2 Absatz 2 des Vollziehungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland handelt von der Zuständigkeit der «Gemeindeversammlung». Für den Fall, dass eine Gemeinde sich für eine Organisation ohne dieses Instrument entscheiden sollte, ist dieser Begriff jeweils durch den weiterfassenden der «Stimmberechtigten» zu ersetzen. Rein begriffliche Anpassung.

6.4. Gesetz über Schule und Bildung

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

6.5. Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz

Der Gesetzesverweis in Artikel 31 Absatz 3 wird angepasst.

6.6. Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden

Der Begriff Gemeindeversammlung wird in Artikel 42 Absatz 4 durch den weiterfassenden der Stimmberechtigten ersetzt.

6.7. Raumentwicklungs- und Baugesetz

Artikel 27 Abs. 2 und Artikel 27a Absatz 3

Anpassung der Gesetzesverweise.

Artikel 27c (neu)

Absatz 1 nimmt darauf Bezug, dass das geltende Recht zum Erlass von Baureglementen sowie Zonen- und Sondernutzungsplänen auf Gemeinden mit Gemeindeversammlung ausgerichtet ist. Die entsprechende Kompetenz weist es den Stimmberechtigten zu und bestimmt, dass Abänderungsanträge vorgängig der Gemeindeversammlung eingereicht werden müssen. Wählt eine Gemeinde eine Organisation ohne Gemeindeversammlung, bedarf es einer ergänzenden Regelung. Der Lösungsvorschlag geht dahin, dass das Gemeindeparlament in raumplanungsrechtlichen Verfahren die Rolle der Gemeindeversammlung übernimmt. Die Aufgaben und Zuständigkeiten, wie sie die Artikel 24 ff. RBG regeln, wechseln von den

Stimmberechtigten zum Gemeindeparlament. Es will diese Lösung einzig für diesen einen Fall zur Verfügung stehen und steht namentlich Parlamentsgemeinden mit Gemeindeversammlung nicht zur Verfügung. Sie steht auch nicht in Zusammenhang mit der Motion der GLP-Fraktion «Vereinfachung im Raumplanungs- und Baugesetz: Mehr Effizienz an NUP-Gemeindeversammlungen» und greift den darin zu diskutierenden Lösungsansätzen nicht vor.

In Absatz 2 bedeutet sinngemäss u.a., dass Abänderungsanträge vorab dem Parlament eingereicht werden müssen. Den Antragsstellenden ist es verwehrt ihre Anträge selber (im Parlament) zu vertreten. Stattdessen würde ihre Mitwirkung auf eine schriftliche Antragstellung beschränkt. Eine solche verlangt bereits das geltende Recht. Die entsprechenden Parlamentsentscheide wären in sinngemässer Anwendung von Artikel 27b Absatz 1 Buchstaben a und b RBG überprüfbar. Nach Bereinigung der Abänderungsanträge hätten schliesslich die Stimmberechtigten an der Urne über die Vorlage zu entscheiden.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das neue Recht bewirkt gegenüber dem geltenden unmittelbar keine zusätzlichen Kosten.

8. Inkraftsetzung

Das neue Gemeindegesetz soll zusammen mit den geänderten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen auf den 1. Juli 2025 in Kraft gesetzt werden.

9. Motion Mächler "Ausserordentliche Gemeindeversammlung nach zurückgewiesenem Voranschlag oder Steuerfuss" vom 23. April 2014

Die Motion ist als Postulat pendent und kann gestützt auf die vorliegende, diese umsetzende Vorlage (vgl. Art. 46 E-GG) als erledigt abgeschrieben werden.

10. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den beiliegenden Gesetzesentwurf der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten und das Postulat Mächler als erledigt abzuschreiben.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Kaspar Becker, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse (KV und 5 Gesetze)