

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

betreffend Demokratie in den Gemeinden: Instrumente

2020/623

vom 18. April 2023

1. Ausgangslage

Landrätin Laura Grazioli hat den Regierungsrat mit ihrem Vorstoss eingeladen, «zu prüfen und zu berichten, ob die kommunale Demokratie mit der zunehmenden Autonomie der Gemeinden den rechtsstaatlichen Grundsätzen genügt und ob zusätzliche demokratische Instrumente einen entsprechenden Mehrwert bieten können». Den Hintergrund bildet der per 1. Januar 2018 eingefügte § 47a der Kantonsverfassung¹, der den Grundsatz der Gemeindeautonomie bzw. der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der Variabilität abbildet. Die Gemeinden würden «laufend mehr Verantwortung gegenüber der Bevölkerung» übernehmen, heisst es im Vorstoss, den der Landrat am 18. November 2021 überwiesen hat. Die Postulantin nennt auch sechs Themenfelder, in denen sie eine Stärkung der Gemeinde-Demokratie als möglicherweise sinnvoll erachtet (z.B. Stärkung der Gemeindekommission, obligatorisches Initiativrecht auf Gemeindeebene, Ausbau der Konsultationsverfahren oder mehr Flexibilität bei der Festlegung der Gemeindeorganisation).

Der Regierungsrat lässt die generelle Thematik – die Autonomie der Gemeinden und die kantonale Aufsicht sowie die innerkommunale Oberaufsicht über die Gemeindebehörden und Verwaltungszweige – wie auch die im Postulat namentlich vorgebrachten Themen anhand der Gesetzesrevisionen der letzten Jahre und Jahrzehnte ausführlich Revue passieren. Dabei stellt er bilanzierend fest, «dass die Gemeindedemokratie mit der zunehmenden Gemeindeautonomie durchaus Schritt halten kann und den rechtsstaatlichen Grundsätzen ohne Weiteres genügt». Die bereits verankerten Instrumente «für eine umfassende und gehörige Wahrnehmung der politischen Rechte durch die Stimmberechtigten» seien grundsätzlich ausreichend. Es sei aber wichtig, «dass die verschiedenen Akteure diese Instrumente kennen und entsprechend in der Lage sind, diese anzuwenden», weshalb Informationsangebote wie Schulungen, Merkblätter oder juristische Kommentare sinnvoll seien – die Stabsstelle Gemeinden wirke im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf einen Ausbau dieses Angebots hin. Mit dem heute bestehenden, «griffigen Instrumentarium» hätten die Stimmberechtigten aber grundsätzlich die Möglichkeit, am politischen Wirken in ihrer jeweiligen Gemeinde in weitem Masse teilzuhaben. In diesem Sinne bekräftigt der Regierungsrat, «dass er eine Änderung der derzeitigen rechtlichen Grundlagen in den von der Postulantin angesprochenen Bereichen nicht als zweckmässig oder zielführend ansieht und somit zum heutigen Zeitpunkt keinen ausgewiesenen Bedarf für eine Revision des Gemeindegesetzes verortet».

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen. Die Geschäftsleitung des Landrats hat die Vorlage am 16. Februar 2023 an die Justiz- und Sicherheitskommission überwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Kommission hat die Vorlage an ihrer Sitzung vom 20. März 2023 beraten, dies in Anwesenheit von Regierungsrätin Kathrin Schweizer. Miriam Bucher, Leiterin der Stabsstelle Gemeinden FKD,

¹ SGS 100

und Stefan Buchwalder, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stabsstelle, haben die Vorlage vertreten. Regierungsrat Anton Lauber war entschuldigt.

2.2. Eintreten

Das Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Kommission hat eine sehr angeregte Diskussion zu dieser Vorlage geführt, die oft auch von den persönlichen Erfahrungen der JSK-Mitglieder in ihren Gemeinden genährt war, und die teilweise den Charakter einer Grundsatzdebatte annahm.

Im Fokus stand dabei das Spannungsfeld zwischen der Variabilität innerhalb der Gemeinden einerseits und einer Einheitlichkeit der politischen Rechte andererseits, die ungeachtet der jeweiligen Wohngemeinde der Bürgerinnen und Bürger gelten sollten. In diesem Kontext wurden die oft verfließenden Grenzen der Gemeinden und Lebensräume angesprochen, welche unterschiedliche Regelungen auf kleinstem Raum als nicht tauglich erscheinen lassen. Angesprochen wurden namentlich das Initiativrecht (§ 47a GemG) und die Schlussabstimmungen an der Urne (§ 67a GemG) – oder auch die Zahl der für ein Referendum nötigen Unterschriften. Es sei zudem wenig ökonomisch, wenn solche Fragen in allen Gemeinden einzeln geregelt werden müssten. Dieser Argumentation wurde entgegen gehalten, dass spezifische Motive in den einzelnen Gemeinden zur Einführung oder Ablehnung bestimmter Instrumente geführt haben dürften, was im Sinne der Gemeindeautonomie zu respektieren sei. Es wurde auch gesagt, dass sich der Landrat im Jahr 2017 im Grundsatz für die Variabilität der kommunalen Regelungen ausgesprochen habe – beim Referendum gegen Ablehnungsbeschlüsse an Gemeindeversammlungen sei er aber jüngst dem Regierungsrat gefolgt und habe eine einheitliche Regelung für alle Gemeinden mit ordentlicher Organisation beschlossen (Vorlage 2022/588). In der Kommission wurde auch betont, dass die demokratischen Möglichkeiten in der Schweiz sehr stark ausgebaut seien und dass Klagen über Mängel und Defizite auf einem hohen Niveau geführt würden.

Ein zweites Thema waren die Kompetenzen der Gemeindekommission, deren Stärkung im Postulat direkt angesprochen ist. In der Diskussion wurden unter dem Stichwort der Gewaltentrennung zunächst alltägliche Probleme dieses Gremiums im Umgang mit dem Gemeinderat angesprochen – dieser scheint in manchen Fällen geneigt, die Willensbildung der Kommission in eine bestimmte Richtung lenken zu wollen. Andererseits wurden auch Situationen geschildert, in denen eine Gemeindekommission dem Gemeinderat mitteilt, unter welchen Voraussetzungen dessen Anträge an die Gemeindeversammlung unterstützungsfähig sind. Konkret wurde schliesslich der Vorschlag in den Raum gestellt, dass die Gemeindekommissionen ein Antragsrecht gemäss § 68 Gemeindegesetz erhalten sollten. (Dass die Vorlage keine derartigen Vorschläge enthalte, war der einzige Kritikpunkt an der Arbeit der Verwaltung, die insgesamt viel Lob erntete für dieses «Handbuch» zu den politischen Rechten auf kommunaler Ebene.) Ein solches selbständiges Antragsrecht nicht nur für Einzelpersonen, sondern auch die Gemeindekommission würde einer Stärkung der Gemeindegemeinschaft gleichkommen, hiess es. Diese Idee wurde teils als überlegenswert eingestuft, teils aber auch hinterfragt: Es sei schliesslich möglich, so wurde gesagt, dass der Präsident oder die Präsidentin einen solchen Antrag einreiche und dabei betone, dass das Anliegen von der Gemeindekommission mitgetragen werde. Dieser Überlegung wurde entgegnet, dass es einen Unterschied mache, ob eine Einzelperson oder eine Kommission einen solchen Antrag einreiche. Eine allfällige Motion zu diesem Thema könnte helfen, die Frage vertieft zu analysieren, wurde weiter gesagt. Dass eine Gemeindekommission den Gemeinderat allenfalls auch beratend unterstützt, stiess in Teilen der Kommission auf eine gewisse Sympathie bzw. wurde zumindest nicht gänzlich verworfen – auch wenn die Problematik der Gewaltentrennung durchaus zur Kenntnis genommen wurde (Stichwort «verschiedene Hüte tragen»).

Ein Desiderat, das von mehreren Kommissionsmitgliedern angesprochen wurde, war schliesslich die Unterstützung der kommunalen Kommissionen und auch der Bürgerinnen und Bürger, damit diese ihre Rechte besser kennen und wahrnehmen können. Verbesserungen auf dieser Ebene

wurden als wichtig und erwünscht angesehen. Es wurde aber andererseits betont, dass es auch eine Holschuld der Bürgerinnen und Bürger bzw. der Gremien gebe. Und: Wer seine politischen Rechte ausüben wolle, müsse nunmal die Termine der Versammlungen und Sitzungen wahrnehmen. Letzteres, so die Entgegnung, gelte aber mehr für gewählte Amtsträgerinnen und Amtsträger – und weniger für die «einfachen» Bürgerinnen und Bürger. Auch würden die nötigen Informationsmöglichkeiten bereits bestehen (Homepages, direkte Kontakte zur Verwaltung), wie ebenfalls angemerkt wurde.

Ein Thema waren auch die ganz alltäglichen, teils störenden Charakteristika der Gemeindedemokratie, etwa der «Aufmarsch» von Interessengruppen an der Gemeindeversammlung, denen es angesichts einer überschaubaren Zahl an Teilnehmenden oftmals gelingt, ihre Anliegen durchzubringen.

3. Antrag an den Landrat

://: Die Kommission beantragt dem Landrat mit 7:5 Stimmen ohne Enthaltungen, das Postulat abzuschreiben.

18.04.2023 / gs

Justiz- und Sicherheitskommission

Jacqueline Wunderer, Präsidentin

Beilagen

keine