

An den Landrat

Glarus, 25. Oktober 2022

Organisation der kommunalen Legislativen; Grundsatzentscheid
A. Memorialsantrag Ruedi Schwitter, Näfels, und Unterzeichnende
«Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern»
B. Memorialsantrag SP des Kantons Glarus «Glarner Gemeinden 2030»

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 58 Absatz 3 der Kantonsverfassung (KV) reichten die SP des Kantons Glarus am 30. März 2021 den Memorialsantrag «Glarner Gemeinden 2030» sowie Ruedi Schwitter, Näfels, und Unterzeichnende am 21. April 2021 den Memorialsantrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» ein (s. Beilagen).

Die Anträge sind in der Form einer allgemeinen Anregung verfasst. Sie haben beide zum Ziel, die kommunalen Legislativen neu zu gestalten: Der Memorialsantrag Schwitter fordert in Bezug auf die kommunalen Legislativen im Wesentlichen eine weitgehende Deregulierung der kantonalrechtlichen Vorgaben und damit mehr Freiheit für die Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Legislativen. Die Antragsteller berufen sich dabei auf die Gemeindeautonomie. Der Memorialsantrag der SP fordert hingegen unter anderem, dass die kantonalen Rechtsgrundlagen den Gemeinden zwingend vorschreiben, ein Gemeindeparlament einzuführen. Daneben fordert die SP im Antrag die Einführung von Referenden sowie eine Verpflichtung der Gemeinden, die Vorsteherschaft im Hauptamt (80–100 %) mit drei bis fünf Mitgliedern zu besetzen. Die Memorialsanträge widersprechen sich somit in ihrem jeweils zentralen Punkt.

Der Landrat erklärte beide Anträge am 25. August 2021 für rechtlich zulässig und erheblich. Diese sind gemäss Artikel 59 Absatz 3 KV spätestens der übernächsten Landsgemeinde, also der Landsgemeinde 2023, vorzulegen. Dabei hat der Landrat bei Memorialsanträgen in der Form der allgemeinen Anregung darüber zu entscheiden, ob er der Landsgemeinde entweder einen ausgearbeiteten Entwurf zur direkten Umsetzung des Memorialsantrags vorlegt oder ob er die Annahme oder Ablehnung des Memorialsantrags beantragt (Art. 75 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte, GPR). Im letzteren Fall erfolgt die Ausarbeitung einer konkreten Vorlage erst nach einer Annahme des Memorialsantrags durch die Landsgemeinde. Nachfolgend nimmt der Regierungsrat zu beiden Memorialsanträgen grundsätzlich ablehnend Stellung.

2. Aktuell geltende Ordnung

Die Glarner Gemeinden kennen heute allesamt ein System mit einem Gemeinderat als Exekutive und einer Gemeindeversammlung als Legislative, wobei die Gemeinde Glarus Nord von 2011 bis 2016 zusätzlich über ein Gemeindeparlament verfügte. Das kantonale Recht lässt andere Legislativmodelle zwar zu, mit Ausnahme der Gemeinde Glarus Nord haben die Gemeinden von ihrer diesbezüglichen Organisationsautonomie bisher jedoch keinen Gebrauch gemacht. Gemeinden ohne Gemeindeparlament sind aufgrund der kantonalrechtlichen Vorgaben verpflichtet, jährlich mindestens zwei Gemeindeversammlungen durchzuführen. Gemeinden mit Parlament hätten hingegen mindestens eine Versammlung zu organisieren.

Vom kantonalen Recht her ebenfalls möglich wäre die Durchführung von Urnenabstimmungen auf Gemeindeebene. Solche wurden jedoch nie durchgeführt. Zudem finden nur wenige Wahlen an der Urne, hingegen zahlreiche an den Gemeindeversammlungen statt.

Das Gemeindeversammlungssystem steht in der Öffentlichkeit regelmässig unter Druck. Insbesondere niedrige Beteiligungen, überladene Traktandenlisten und damit zu lange, unattraktive Versammlungen sowie das Phänomen der Betroffenheitsdemokratie werden – nebst den bekannten Nachteilen von Versammlungssystemen wie das fehlende Stimmgeheimnis oder die Orts- und Zeitgebundenheit – als Schwächen moniert. So verstanden greifen die beiden Memorialsanträge ein aktuelles Thema auf.

3. Bezug zur politischen Planung

Der Regierungsrat hat sich dieser Thematik im Zusammenhang mit der politischen Planung angenommen. So hält der Politische Entwicklungsplan 2020–2030 fest, dass im Kanton Glarus die partizipative Demokratie gestärkt werden müsse. Dieses Ziel wurde in der Legislaturplanung 2019–2022 konkretisiert: Im Kanton Glarus sollen sich mehr Menschen an der Politik beteiligen. Dieses Legislaturziel soll leicht modifiziert auch in die Legislaturplanung 2023–2026 übernommen werden: Die Bevölkerung im Kanton Glarus soll sich einfacher an der Politik beteiligen können.

Für die Umsetzung des Legislaturziels setzte der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung der drei Gemeinden ein. Die Arbeitsgruppe wurde wissenschaftlich durch Prof. Dr. Daniel Kübler und Dr. Philippe Rochat vom Zentrum für Demokratie in Aarau (ZDA) begleitet. Sie erstattete dem Regierungsrat am 6. Mai 2021 Bericht. Dieser Bericht basiert im Wesentlichen auf einer Beteiligungsanalyse sowie einer breit angelegten Bevölkerungsbefragung, welche vom 1. September bis 31. Oktober 2020 durchgeführt wurde.

Die Bevölkerungsbefragung zeigt, dass verschiedenste Faktoren die Teilnahmewahrscheinlichkeit von Personen an politischen Entscheidungsprozessen beeinflussen; teilweise in einem sehr komplexen Zusammenspiel. Einerseits sind es individuelle Faktoren wie das politische Interesse, die interne und externe Wirksamkeit, das Vertrauen in die Institutionen und die Mitmenschen, die Verbundenheit, aber auch die individuellen Lebensverhältnisse (z. B. Wohneigentum, Haushaltsgrösse), welche sich auf die Teilnahmehäufigkeit auswirken. Viele dieser Faktoren lassen sich nur bedingt beeinflussen. Die Befragung macht andererseits aber auch deutlich, dass auch kontextuelle Faktoren wie z. B. die Dauer einer Gemeindeversammlung die Teilnahmewahrscheinlichkeit beeinflussen.

Grenzen für Massnahmen zur Beeinflussung der politischen Partizipation ergeben sich regelmässig dort, wo die Beteiligung massgeblich vom politischen System selbst abhängt. So lassen sich Partizipationsraten von Gemeindeversammlungen und Urnengängen zahlenmässig nicht vergleichen. Man nimmt also mit der Wahl des Systems gewisse Wirkungen auf die Beteiligung in Kauf.

Bei der politischen Partizipation geht es allerdings nicht nur um nackte Beteiligungszahlen, und damit nicht nur um die quantitative Betrachtung. Die Qualität der Beteiligung ist genauso wichtig. Auch bei einer tiefen Beteiligung sind Entscheide von hoher Legitimität, wenn die (wenigen) Entscheidenden die Bevölkerung sehr gut repräsentieren und keine Gruppen systematisch ausgeschlossen werden.

Schliesslich begrenzen auch ordnungspolitische Grundsätze die Einflussnahme der öffentlichen Hand. Zwar ist es eine zentrale Aufgabe des Staates, die Teilnahme der Menschen am politischen Prozess zu fördern und attraktiv zu gestalten. Doch ist gerade die Mobilisierung zur Teilnahme an konkreten politischen Veranstaltungen letztlich Aufgabe zivilgesellschaftlicher Akteure wie der Parteien oder Interessengemeinschaften. Dabei hat der Staat grundsätzlich darauf zu achten, dass seine Massnahmen nicht einseitig wirken, sondern der breiten Bevölkerung zugutekommen.

Gestützt auf den Bericht beschloss der Regierungsrat am 7. September 2021 die Planung für die Umsetzung von Massnahmen im Bereich der politischen Partizipation, die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagen wurden. Unter anderem beauftragte er eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Departements Volkswirtschaft und Inneres, die vorgeschlagene Überprüfung der kommunalen Legislativen im Rahmen der ohnehin vorgesehenen Totalrevision des Gemeindegesetzes vorzunehmen. Dabei soll von der Landsgemeinde zunächst ein Grundsatzentscheid eingeholt werden, indem diese über die erwähnten Memorialsanträge befindet. Diese Vorlage dient dem Einholen dieses Grundsatzentscheids.

4. Gutachten zur Organisation der kommunalen Legislativen

Die Arbeitsgruppe erhielt Unterstützung von Prof. Dr. iur. Ursin Fetz und Raphael Wälter von der Fachhochschule Graubünden (FHGR). Diese erstellten ein Gutachten, das der Frage nach der idealen Gemeindelegislative nachgehen sollte.

Das «Gutachten zur kommunalen Legislative im Kanton Glarus» vom 3. Juni 2022 (vgl. Beilage; nur online) gibt einen Überblick über die in der Schweiz anzutreffenden Modelle. Im Wesentlichen wird zwischen der ordentlichen (Gemeindeversammlung) und der ausserordentlichen Gemeindeorganisation (Parlament) unterschieden. Neben diesen zwei Hauptformen gibt es verschiedene Unter- und Mischformen, aber auch Spezialfälle. So haben einige wenige Gemeinden weder eine Gemeindeversammlung noch ein Parlament. Die Vorlagen der Exekutive werden dort direkt an der Urne behandelt (z. B. Gemeinde Malters, LU). Soweit in diesem System Vorlagen der Exekutive überhaupt nicht inhaltlich beraten werden können, ortet die Lehre in solchen Systemen jedoch ein Demokratiedefizit. Ebenfalls selten sind Gemeindeorganisationen mit Parlament, Versammlung und Urnenabstimmung (z. B. St. Moritz und wenige weitere Gemeinden in GR), wie dies in der Gemeinde Glarus Nord zwischen 2011 und 2016 der Fall war.

Gemeindeversammlungen sind in rund 80 Prozent der Gemeinden anzutreffen; vorab in kleineren, weniger in grossen Gemeinden wie etwa Rapperswil-Jona. Die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit einem Gemeindep Parlament kommt in den übrigen rund 20 Prozent der schweizerischen Gemeinden vor. Regelmässig wählen grössere Gemeinden mit 10'000 oder mehr Einwohnern ein Parlamentssystem, wobei das kantonale Recht den Gemeinden in den Kantonen Genf, Neuenburg, Waadt und Tessin ein Gemeindep Parlament vorschreibt, entweder generell oder zumindest soweit diese eine gewisse Einwohnerzahl überschreiten.

Gesamtschweizerisch präsentiert sich die Situation geordnet nach Legislativmodellen wie folgt:

- in den Kantonen UR, SZ, OW, NW, AI und GL haben alle Gemeinden das Gemeindeversammlungssystem;

- in den Kantonen ZH, LU, ZG, SG, TG, SO, BL, BS und AR haben alle kleinen und mittelgrossen Gemeinden das Gemeindeversammlungssystem und grosse Gemeinden entweder das Gemeindeversammlungssystem oder ein Gemeindeparlament;
- in den Kantonen AG, BE, FR, JU, VS, SH und GR haben bereits kleinere und mittelgrosse Gemeinden entweder das Gemeindeversammlungssystem oder ein Gemeindeparlament;
- in den Kantonen TI und VD haben nur die kleinsten Gemeinden kein Gemeindeparlament;
- in den Kantonen GE und NE haben alle Gemeinden ein Gemeindeparlament.

In der Regel wird die Gemeindeversammlung mit Urnenabstimmungen kombiniert, welche bei obligatorischen oder fakultativen Referenden zur Anwendung kommen. Dabei bestehen vielfältigste Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Referendumshürden.

Gestützt auf diese Feststellungen empfehlen die Gutachter, das kantonale Recht so auszugestalten, dass den Gemeinden die Wahlmöglichkeit zwischen einem Legislativmodell entweder mit Gemeindeversammlung oder aber mit einem Parlament – jeweils kombiniert mit Urnenabstimmungen – offenstehen sollte. Die Varianten, im kantonalen Recht entweder nur die Gemeindeversammlung oder nur das Parlament jeweils kombiniert mit der Urne ohne Wahlmöglichkeit vorzuschreiben, empfehlen sie nicht. Von der Variante Gemeindeversammlung mit Parlament und Urne (drei Legislativorgane) rieten sie ebenso ab wie von der Variante, auf die Gemeindeversammlung wie auch auf ein Parlament zu verzichten und nur die Urnenabstimmung vorzusehen.

Für die Wahlmöglichkeit zwischen Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament im kantonalen Recht, jeweils kombiniert mit Urnenabstimmung, würden – so das Gutachten – neben sachlichen und demokratischen Gründen (Stimmbeteiligung) auch politische Überlegungen, namentlich die Umsetzbarkeit, sprechen.

Unabhängig vom gewählten Modell empfehlen die Gutachter, Mindestanforderungen an die Organisation der kommunalen Legislativen im kantonalen Gemeindegesetz zu definieren. Konkret wäre Folgendes zu regeln:

- obligatorisches Referendum zur Änderung der Gemeindeordnung sowie Wahl wichtiger Positionen innerhalb der Gemeinde an der Urne;
- fakultatives Gesetzes- sowie Finanzreferendum (ab einem bestimmten Betrag);
- Regelung abschliessender Kompetenzen von Gemeindeversammlung und/oder Gemeindeparlament (z. B. Rechnung/Budget, Ausgaben bis zu einem gewissen Betrag);
- Möglichkeit des fakultativen Referendums gegen die übrigen Entscheide von Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament.

Aus dem Gutachten lassen sich in Bezug auf die Ausgestaltung der Gemeindelegislativen folgende Erkenntnisse gewinnen:

- das Gemeindeversammlungssystem ist nicht veraltet;
- das Gemeindeparlament verdrängt die Gemeindeversammlung nicht;
- für Gemeinden der Grösse der Glarner Gemeinden bietet ein Parlament Vorteile;
- beide Modelle bergen systemimmanente Nachteile, welche sich mit übergeordneten gesetzlichen Regelungen, also mit kantonalen Vorgaben, minimieren lassen;
- zwei legislative Ebenen sind optimal, drei führen zu Abgrenzungsproblemen und machen das politische System schwerfällig;
- den Gemeinden ist die Wahl zwischen Parlament und Gemeindeversammlung zu überlassen, wobei jeweils die Urnenabstimmung hinzukommt;
- ein der kantonalen Organisation nachempfundenes System (Parlament, Gemeindeversammlung und Urne) ist nicht zu empfehlen.

5. Würdigung des Gutachtens durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat nahm am 28. Juni 2022 vom Gutachten Kenntnis. Er sprach sich dafür aus, dass die Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Legislative nicht völlig frei sein sollten.

In allen drei Gemeinden sollen gewisse Mindestvorgaben des kantonalen Rechts eingehalten werden müssen. Dieses soll ein bestimmtes Legislativmodell vorschlagen, jedoch nicht alternativlos. Die Gemeinden sollten eine Wahlmöglichkeit haben, und zwar zwischen zwei Varianten:

- Variante 1: Gemeindeversammlungs-Modell, wie es aktuell sämtliche drei Gemeinden kennen.
- Variante 2: Ein neues, dem kantonalen System nachempfundenen, jedoch optimiertes Modell mit Gemeindeparlament und Gemeindeversammlung.

In beiden Varianten ist auf Sachabstimmungen an der Urne auf kommunaler (und kantonaler) Ebene grundsätzlich zu verzichten. An der Urne soll nur gewählt und eidgenössisch abgestimmt werden. Versammlungsbeschlüssen nachgelagerte Urnenabstimmungen lehnt der Regierungsrat ab. Die Gemeindeversammlung solle abschliessend entscheiden können und nicht durch nachfolgende Urnenabstimmung weiter an Attraktivität einbüßen.

Damit folgte der Regierungsrat in zweifacher Hinsicht den Empfehlungen der Gutachter. Erstens wird eine Wahlmöglichkeit geschaffen, und zwar eine solche zwischen zwei konkreten Modellen. Zweitens soll dabei im Wesentlichen ein Versammlungsmodell einem solchen mit Parlament gegenübergestellt werden. Während die Gutachter für beide Varianten die Urnenabstimmung vorsehen, lehnt der Regierungsrat diese in der Variante 1 ersatzlos ab und ersetzt sie für die von ihm präferierte Variante 2 mit der Gemeindeversammlung.

Weniger einheitlich beurteilt der Regierungsrat die Frage, wie die Kompetenzen auf das Parlament und die Gemeindeversammlung verteilt werden sollen. Die Gutachter hatten diesbezüglich betont, dass die Kompetenzen jeweils entweder beim Parlament oder aber bei der Gemeindeversammlung liegen sollten, sofern man diese Modelle jeweils mit der Urnenabstimmung kombiniert. Folgte man dem, so müssten die Kompetenzen bei der Variante 2 hauptsächlich beim Parlament liegen. Alles andere als ein Parlament mit weitreichenden Kompetenzen würde den zusätzlichen Aufwand, welchen dieses Modell mit sich bringt, nicht rechtfertigen. Auch die Erfahrungen in Glarus Nord bestätigen diese Einschätzung. Das kantonale Recht könnte dabei die (wenigen) Fälle zulässiger obligatorischer Referenden bezeichnen und für fakultative Referenden entsprechend hohe Hürden vorgeben. Diese Frage gilt es im politischen Prozess der beabsichtigten Totalrevision des Gemeindegesetzes zu lösen.

Da beide Modelle, welche der Regierungsrat zur Auswahl stellen will, die Gemeindeversammlung beinhalten, erscheint es mit Blick auf das Gutachten sinnvoll, kantonale Regelungen zu schaffen, die dazu beitragen, dass die Vorteile dieses zentralen Elements zum Tragen kommen und sich die systemimmanenten Schwächen möglichst nicht manifestieren. Diesbezüglich besitzt die Variante 2 mehr Potenzial, indem Themen, für welche sich eine Versammlung weniger eignet (z. B. Wahlen von Verwaltungskommissionen, Rechnung/Budget), dem Parlament zur abschliessenden Entscheidung zugewiesen werden. Bei der Variante 1 bietet sich diese Möglichkeit nicht. Hier besteht die Herausforderung hauptsächlich darin, die entsprechenden Aufgaben und Zuständigkeiten möglichst zweckmässig entweder der Exekutive oder aber der Legislative zuzuweisen. Allerdings würde auch bei dieser Variante eine Regelung helfen, welche z. B. die Wahlen von Kommissionen demjenigen Organ zuweist, dem diese zugeordnet werden. Im Übrigen aber bieten sich nur mehr wenige Themen an, welche für beide zur Auswahl gestellten Modelle kantonalrechtlich einheitlich geregelt werden könnten. Entsprechende Leitlinien müssten deshalb weitgehend modellspezifisch ausgestaltet werden, wobei für Variante 2 weitergehende kantonale Vorgaben angezeigt sein dürften (z. B. zu Parlamentsgrösse, parlamentarischen Instrumenten, Kommissionen, Wahlkreisen, -terminen usw.).

6. Beurteilung der Memorialsanträge durch den Regierungsrat

Der Antrag der SP zeichnet sich dadurch aus, dass er einerseits sehr konkrete und auch zwingende Vorgaben beinhaltet, andererseits aber wichtige, sich aufgrund der hohen Konkretisierung aufdrängende Fragen offenlässt. Der Antrag Schwitter demgegenüber will, dass das kantonale Recht den Gemeinden in der Ausgestaltung ihrer Legislative möglichst viele Freiheiten belässt. Beide Memorialsanträge lassen sich nicht gleichzeitig umsetzen. Zwingt das kantonale Recht die Gemeinden dazu, ein Parlament einzuführen, sind die wichtigsten Weichen im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Gemeindelegislative gestellt. Für die Umsetzung des Antrags Schwitter bliebe nur mehr wenig Raum. Belässt umgekehrt das kantonale Recht den Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Legislativen den maximalen Spielraum, also ohne ein oder die Wahl zwischen mehreren Modellen vorzugeben und ohne flankierende Regelungen, so würde dies dem Anliegen des Antrags der SP widersprechen.

Eine Herausforderung des Antrags der SP stellt der Umstand dar, dass den Gemeinden zwingend ein Parlament vorgeschrieben werden soll. Bereits durch diese eine Vorgabe würde die Gemeindeautonomie auf die Regelung von Detailfragen beschränkt. Das weitere Anliegen des Antrags hingegen, dass ein fakultatives oder obligatorisches Referendum mit Urnenabstimmung eingeführt wird, ist deutlich weniger einschneidend, erscheint gar als selbstverständlich, indem das Parlamentsmodell in aller Regel mit Referendumsmöglichkeiten kombiniert wird. Dass in einem dritten Punkt den Gemeinden eine Vorsteherschaft bestehend aus drei bis fünf hauptamtlichen Mitgliedern vorgeschrieben werden soll, berührt zwar die Gemeindeorganisation, jedoch nicht die Frage nach der Ausgestaltung der Legislative. Der Antrag der SP lässt schliesslich die Frage nach dem Platz bzw. der Bedeutung und somit letztlich auch der Berechtigung der Gemeindeversammlung in einem solchen Gefüge offen.

Der Antrag Schwitter ist in der Umsetzung insofern herausfordernd, als er maximale Gestaltungsfreiheit fordert und damit auf jegliche Orientierungshilfen im kantonalen Recht verzichten will. Damit würde den Gemeinden nicht nur sehr viel Vertrauen entgegengebracht, dass sie für sich die richtigen Entscheidungen treffen, es würde ihnen damit auch die ganze Verantwortung übertragen. In der Konsequenz will der Antrag damit eine Verlagerung der Regelungszuständigkeiten vom Kanton auf die Gemeinden. Dies betrifft insbesondere auch die Möglichkeit, Referenden gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse vorzusehen, also Urnenabstimmungen, welche auf kantonaler Ebene nicht möglich und auf kommunaler – nach Einschätzung des Regierungsrates – nicht gefragt bzw. gar unerwünscht sind. Auch ginge es nach Dafürhalten des Regierungsrates zu weit, den Gemeinden die Ausgestaltung der Gemeindeversammlung komplett selbst zu überlassen.

Die beiden Anträge schliessen sich in ihren Kernaussagen gegenseitig weitgehend aus; entweder das kantonale Recht schreibt den Gemeinden vor, Gemeindeparlamente einzuführen oder man überlässt ihnen auch diesbezüglich die Entscheidungsfreiheit. Beides gleichzeitig ist nicht umsetzbar.

Während es dem Antrag Schwitter an einer Leitlinie für die Umsetzung fehlt bzw. der Antrag auf kantonalrechtliche Vorgaben gänzlich verzichten will, erweist sich der Antrag der SP, mit dem die Gemeinden unter anderem auf das Parlamentssystem verpflichtet werden sollen, als zu einengend. Beide Anträge stehen damit im Widerspruch zur durch den Regierungsrat angestrebten Wahlfreiheit. Die Gemeinden sollen zwischen zwei Systemen wählen können, deren Grundzüge kantonalrechtlich geregelt werden sollen, um die Stärken der beiden Systeme herauszuschälen und allfällige Nachteile möglichst eindämmen zu können.

7. Gemeinden im Landsgemeindekanton

Die Grösse der Glarner Gemeinden eignet sich für die Einführung eines Parlaments. Zusammen bilden sie den Landsgemeindekanton Glarus und sind deshalb mit den sich aus dem

System Landrat und Landsgemeinde ergebenden Besonderheiten bestens vertraut. So wurde im Zuge der Gemeindestrukturreform denn auch gefordert, man müsse es den Gemeinden ermöglichen, das kantonale Legislativsystem nachbilden zu können.

Aufgrund des starken Rückhalts, welche die Landsgemeinde und damit indirekt auch das Versammlungssystem in der kantonalen Polit-Landschaft genießt, wurde z. B. die Verpflichtung ins kantonale Recht aufgenommen, dass die Gemeinden zumindest zweimal jährlich eine Gemeindeversammlung durchführen müssen. Daraus floss als Konsequenz die Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass die Gemeindeversammlung entsprechende Geschäfte behandeln kann und ihr bestimmte Kompetenzen nicht entzogen werden dürfen. Darunter befinden sich auch Regelungen, welche als zu eng und damit als hinderlich empfunden werden können, wenn die Gemeinde zusätzlich über ein Parlament verfügt (vgl. Antrag Schwitter betr. Genehmigung der Rechnung und des Budgets).

Im Übrigen aber belässt das geltende Recht den Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Organisation viel Gestaltungsfreiraum. Dies zeigt sich auch darin, dass die Gemeinde Glarus Süd mit einer 15-köpfigen Vorsteherschaft und die Gemeinde Glarus Nord mit einem Gemeindeparlament starteten. Dass man in Glarus Nord sich nur gerade fünf Jahre später dazu entschied, zur ordentlichen Gemeindeorganisation zurückzukehren, wurde manchenorts als Absage an das Parlamentssystem interpretiert. Die Rückkehr zum Versammlungssystem muss indessen nicht zwingend als Scheitern der ausserordentlichen Gemeindeorganisation verstanden werden. Gerade die engen kantonalrechtlichen Vorgaben, welche der Antrag Schwitter zu Recht moniert, dürften dazu beigetragen haben, dass das Parlamentssystem in Glarus Nord seine unbestrittenen Vorteile nicht entfalten konnte. Durch gezielte Beseitigung bzw. Weglassung solch hinderlicher Vorgaben einerseits und von geschickt gewählten Leitlinien andererseits kann dieses System ganz entscheidend profitieren.

8. Fazit und Ausblick

Der Regierungsrat beabsichtigt, der Landsgemeinde 2025 ein neues Gemeindegesetz vorzulegen. In Bezug auf die künftige Organisation der Gemeindelegislativen soll darin ein System mit einem Gemeindeparlament favorisiert und damit das Hauptanliegen des Antrags der SP aufgenommen werden; allerdings nicht als zwingende und alternativlose Vorgabe. Auch sollen Referenden in diesem Modell möglich sein. Damit wird ein weiteres Anliegen des Antrags der SP und auch des Antrags Schwitter aufgenommen, wenn auch nicht in Form von Urnenabstimmungen, sondern zur Behandlung durch die Gemeindeversammlung.

Schliesslich sollen, dem Antrag Schwitter folgend, unnötige oder mit Blick auf die politische Partizipation hinderliche Regelungen aus dem geltenden kantonalen Recht entfernt bzw. nicht ins neue Gemeindegesetz überführt werden. Zu denken ist an Vorschriften zu Wahlen oder an die Zuweisung der Budget- und Rechnungsabnahmekompetenz an die Gemeindeversammlung. Damit werden auch wichtige Anliegen aus dem Antrag Schwitter aufgenommen. Da sich die beiden Memorialsanträge jedoch gegenseitig ausschliessen und Elemente enthalten, welche sich nicht mit dem durch den Regierungsrat favorisierten Modell vereinbaren lassen, beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die beiden Memorialsanträge zuhanden der Landsgemeinde abzulehnen. Die politische Auseinandersetzung über die zukünftige Ausgestaltung der Legislativen soll an der Landsgemeinde im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes und auf der Grundlage eines konkreten Vorschlages des Regierungs- und Landrates geführt werden, und nicht auf der Grundlage der beiden vorliegenden Memorialsanträge in der Form der allgemeinen Anregung.

9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. den Memorialsantrag Ruedi Schwitter, Näfels, und Unterzeichnende «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern»; sowie*
- 2. den Memorialsantrag SP des Kantons Glarus «Glarner Gemeinden 2030» der Landsgemeinde zur Ablehnung zu unterbreiten.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Benjamin Mühlemann, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Memorialsantrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern»
- Memorialsantrag «Glarner Gemeinden 2030»
- Gutachten zur kommunalen Legislative im Kanton Glarus (nur online)