



Direktionssekretariat DI, Postfach, 6301 Zug

A-Post Plus

Gemeinderat Risch
Zentrum Dorfmat
6343 Rotkreuz

ABTEILUNG	R	K/E/A	ABTEILUNG	R	K/E/A
Gemeinderat		K	Leit. Personal		
Gemeindeschr.					
E			- 9. Jan. 2019		
					Vis.: W
Präsidentiales	R	E	Planung/Bau		
Finanz./Contr.			Sicherh./Ökolog.		
Bildung			Sozia./Gesundh.		

GEMEINDEVERWALTUNG RISCH

T direkt +41 41 728 37 02
felix.graemiger@zg.ch
Zug, 7. Januar 2019 GRFE
54178/18

Unzulässigkeit von Art. 9 der Gemeindeordnung betreffend Urnenabstimmungen

Sehr geehrter Herr Gemeindepräsident
Sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates
Sehr geehrter Herr Gemeindeschreiber

Mit E-Mail vom 11. Oktober 2018 sandten wir Ihnen den Vorprüfungsbericht der Direktion des Innern und der Finanzdirektion betreffend des Entwurfs Ihrer Gemeindeordnung. In diesem Vorprüfungsbericht machten wir Sie darauf aufmerksam, dass in § 66 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GG; BGS 171.1) vom 4. September 1980 abschliessend festgelegt ist, unter welchen Voraussetzungen ein Geschäft der Urnenabstimmung unterstellt werden kann. Art. 9 des Entwurfs Ihrer Gemeindeordnung, welcher einen Schwellenwert vorsieht, über welchem eine Urnenabstimmung zwingend vorgeschrieben bzw. unter welchem keine Urnenabstimmung möglich ist, widerspricht daher dem GG. Ebenfalls ist es nicht zulässig für Änderungen der Gemeindeordnung zwingend eine Urnenabstimmung vorzuschreiben.

1. Mitwirkungsverfahren: Festhalten an Art. 9 der Gemeindeordnung

Gemäss ihrem Schreiben (Gemeindeordnung; Mitwirkungsverfahren) vom 14. November 2018 an die Ortsparteien von Risch und den in diesem Zusammenhang auf der Internetseite der Einwohnergemeinde Risch aufgeschalteten Unterlagen ist ersichtlich, dass Sie trotz unserem klaren Hinweis in der Vorprüfung, dass Art. 9 der Gemeindeordnung nicht zulässig ist, an diesem festhalten wollen.

Sie begründen dies hauptsächlich mit der Gemeindeautonomie. Nach Ansicht des Gemeinderats verwehrt weder der Wortlaut von § 66 Abs. 1 und 2 GG noch dessen Materialien, dass in der Gemeindeordnung für gewisse Abstimmungen eine obligatorische Urnenabstimmung vorgesehen wird. Weiter verweisen Sie auf die genehmigte Gemeindeordnung Hünenberg, die ebenfalls Bestimmungen zur obligatorischen Urnenabstimmung enthält.

2. Abschliessende Natur von § 66 GG

In § 66 Abs. 1 und 2 GG wird abschliessend aufgezählt, unter welchen Voraussetzungen ein Geschäft der Urnenabstimmung unterstellt wird. Es geht weder aus dem Wortlaut noch aus den Materialien zu § 66 GG hervor, dass in der Gemeindeordnung weitere Geschäfte festgeschrieben werden dürfen, für die eine Urnenabstimmung vorgeschrieben wird. Wenn der Gesetzgeber davon ausgegangen wäre, dass die Liste der in § 66 Abs. 1 und 2 GG aufgeführten Geschäfte nicht abschliessend ist, hätte er dies entsprechend formuliert. So hat er beispielsweise in

- § 59 Abs. 2 GG explizit erklärt, dass die in § 59 Abs. 1 GG aufgeführten Aufgaben der Einwohnergemeinde nicht abschliessend sind und eine Einwohnergemeinde weitere Aufgaben im Gemeinwohl erfüllen kann.
- § 94 Abs. 2 GG durch die Formulierung «Sie prüft insbesondere:» zum Ausdruck gebracht, dass die Liste gemäss § 94 Abs. 2 Ziff. 1–4 GG nicht abschliessend ist.

3. Urnenabstimmung: Einzelfallabhängiger Entscheid

Es ist durchaus nachvollziehbar, dass der Gemeinderat Geschäfte mit grosser Tragweite obligatorisch der Urnenabstimmung unterbreiten möchte. Allerdings ist die Kostenfolge eines Beschlusses nur eines von mehreren Indizien für die Beurteilung von dessen Wichtigkeit. Gleiches gilt für die Anpassung der Gemeindeordnung, die nicht zwangsläufig derart gravierende Folgen zeitigen muss, als dass eine obligatorische Urnenabstimmung in jedem Fall als angebracht erscheint. Vor diesem Hintergrund sieht das Gemeindegesetz denn auch einzelfallabhängige Entscheide des Gemeinderats oder der Stimmberechtigten darüber vor, ob der Geschäftsinhalt einer Urnenabstimmung bedarf oder nicht. Der Wortlaut von § 66 GG ist eindeutig und abschliessend. Er lässt, wie bereits oben ausgeführt, keinen Spielraum für die Festlegung von obligatorischen Urnenabstimmungen auf kommunaler Stufe.

Es ist in diesem Zusammenhang auch auf die Materialien der Teilrevision des Gemeindegesetzes vom 23. Mai 2013 zu verweisen. Damals wollte der Regierungsrat die Gemeindeordnungen, Organisationsbeschlüsse oder Statuten wegen deren Tragweite obligatorisch der Urnenabstimmung unterstellen (Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 24. Januar 2012 [Kantonsratsvorlage 2108.1–13974, Ziff. 4.24]). Er war der Ansicht, dass ein einfacher Beschluss der Gemeindeversammlung dafür zu wenig breit abgestützt sei. Die vorberatende Kommission des Kantonsrats war anderer Meinung. Gemäss Bericht und Antrag vom 7. November 2012 (Kantonsratsvorlage 2108.3–14184, zu § 66) hielt die vorberatende Kommission Folgendes fest: «Die Kommission stellt fest, dass es die Gemeinden immer verstanden haben, eine Urnenabstimmung dann anzuordnen, wenn es angebracht war. In diesem Bereich soll die Gemeindeautonomie weiterhin Vorrang geniessen. Andernfalls drohe die Gefahr, dass die Gemeindeversammlungen überflüssig werden, wenn praktisch für alle Abstimmungen eine Urnenabstimmung angesetzt wird.»

Diese Argumentation überzeugte den Kantonsrat, weshalb die obligatorische Urnenabstimmung im Gemeindegesetz bewusst nicht aufgenommen wurde. Vielmehr entschied sich der Gesetzgeber dazu, am geltenden Recht und damit an einem restriktiven Umgang mit der obli-

gatorischen Urnenabstimmung festzuhalten. An der Einzelfallbeurteilung der Gemeinderäte und der Stimmberechtigten ist nach dem Willen des Gesetzgebers auch heute noch festzuhalten, ansonsten in seinen Augen die Gefahr besteht, dass die Gemeindeversammlungen überflüssig werden.

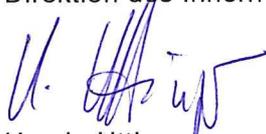
4. Fazit: Nichtgenehmigung

Nach § 36 Abs. 1 Ziff. 1 GG bedürfen Gemeindeordnungen der Genehmigung jener Direktion, in deren Fachbereich das Geschäft schwergewichtig fällt. Wir weisen Sie daher darauf hin, dass wir Art. 9 der Gemeindeordnung in der aktuellen Fassung nicht genehmigen werden.

Dass die Gemeindeordnung Hünenberg in der Vergangenheit mit einer ähnlichen Regelung zur obligatorischen Urnenabstimmung genehmigt wurde, stellt kein Präjudiz dar. Nach heutigem Wissensstand widerspricht eine derartige Regelung dem höherrangigen Recht und kann nicht genehmigt werden. Bei einer künftigen Anpassung der Gemeindeordnung Hünenberg werden wir diesen Aspekt entsprechend einbringen.

Wir ersuchen Sie daher, auf die in Art. 9 der Gemeindeordnung erwähnten Bestimmungen bezüglich Urnenabstimmungen zu verzichten und die Finanzkompetenzen im Anhang entsprechend anzupassen, bevor Sie die Gemeindeordnung den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorlegen.

Freundliche Grüsse
Direktion des Innern



Ursula Uttinger
Generalsekretärin

Kopie an:

- Finanzdirektion