



Bericht und Antrag des Regierungsrates aus erster Lesung vom 29. März 2016

**Änderung des Gesetzes
über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindeggesetz)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 29. März 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Antrag auf Teilrevision des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindeggesetz; BGS 171.1) vom 4. September 1980. Dazu erstatten wir Ihnen nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Rechtsvergleich mit anderen Gemeinwesen
4. Konferenzielle Anhörung/Vernehmlassung
5. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen
6. Finanzielle Auswirkungen
7. Zeitplan
8. Antrag

1. In Kürze

Änderung der Zusammensetzung des Büros des Grossen Gemeinderats

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat eine Teilrevision des Gemeindeggesetzes. Gemäss dieser wird die personelle Zusammensetzung des Büros des Grossen Gemeinderates (GGR) neu definiert. Künftig soll es dem Grossen Gemeinderat frei stehen, wie er die Zusammensetzung seines Büros regelt. Mit der Änderung wird ermöglicht, dass alle wichtigen politischen Parteien im Büro eingebunden werden können.

Nach der gegenwärtigen Rechtslage besteht das Büro des GGR ohne Berücksichtigung der Gemeindeschreiberin bzw. des Gemeindeschreibers aus vier Personen. Diese Rechtslage verunmöglicht es, dass alle Fraktionen im Büro des GGR der Stadt Zug vertreten sein können, da für die momentan fünf Fraktionen nur vier Sitze (ohne Berücksichtigung der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers) zur Verfügung stehen. Durch die Vertretung aller Fraktionen im Büro können sich die einzelnen Fraktionen besser auf die Sitzungen vorbereiten, was sich positiv auf den Ratsbetrieb auswirken dürfte. Mit der Änderung setzt die Regierung ein Anliegen um, das in der vom Kantonsrat überwiesenen Motion von Jürg Messmer, Philipp C. Brunner und Manuel Brandenburg gefordert wurde.

Befugnis zum Erlass der Gemeindeordnung

Anlässlich der letzten Teilrevision des Gemeindeggesetzes wurde die Bestimmung, welche der Gemeindeversammlung die Kompetenz zum Erlass einer Gemeindeordnung gibt, aus Versehen aufgehoben. In der vorliegenden Revision wird diese Lücke wieder gefüllt. Dadurch ist aus dem

Gemeindegesetz wieder klar ersichtlich, wer die Befugnis zum Erlass der Gemeindeordnung hat.

2. Ausgangslage

2.1. Änderung von § 106 Gemeindegesetz

Gemäss § 106 Abs. 1 Gemeindegesetz setzt sich das Büro des Grossen Gemeinderates aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten, zwei Stimmzählerinnen oder Stimmzählern sowie der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber zusammen. Somit ist gesetzlich vorgesehen, dass das Büro fünf Mitglieder zählt.

Im Kanton Zug haben aktuell die Einwohnergemeinde Zug sowie die reformierte Kirchgemeinde Zug einen Grossen Gemeinderat und somit ein Büro im Sinne von § 106 Abs. 1 Gemeindegesetz. Alle übrigen Gemeinden sind zurzeit von einer Neuregelung der Bestimmungen über das Büro nicht betroffen.

Im Grossen Gemeinderat der Stadt Zug gibt es momentan fünf Fraktionen (Alternative-CSP, CVP, FDP, SP, SVP). Das Büro darf jedoch gemäss § 106 Abs. 1 Gemeindegesetz ohne Stadtschreiberin bzw. Stadtschreiber nur aus vier Personen bestehen. Somit verunmöglicht die gegenwärtige Rechtslage, dass alle Fraktionen im Büro vertreten sind.

Gemäss § 15 Abs. 1 der Gemeindeordnung der reformierten Kirche des Kantons Zug vom 1. September 2010 wählt der Grosse Kirchgemeinderat in geheimer Abstimmung auf die Dauer von zwei Jahren aus seiner Mitte die Präsidentin oder den Präsidenten, die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten und zwei Stimmzählende. Diese bilden zusammen mit der Kirchenschreiberin oder dem Kirchenschreiber das Büro.

Nach § 7 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Kirchgemeinderates vom 29. Juni 1998 besteht das Büro des Rates aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten und zwei Stimmzählenden, die für zwei Jahre gewählt werden, sowie den Vorsitzenden der Fraktionen (aktuell gibt es sieben Fraktionen). Die Kirchenschreiberin oder der Kirchenschreiber nimmt an den Sitzungen des Büros mit beratender Stimme teil. Somit besteht das Büro des Grossen Kirchgemeinderates gemäss der Geschäftsordnung des Grossen Kirchgemeinderates aus zwölf Mitgliedern, was dem Gemeindegesetz und der Gemeindeordnung widerspricht.

Faktisch sind im Grossen Kirchgemeinderat der reformierten Kirche des Kantons Zug so seit 1998 tatsächlich die Vorsitzenden der Fraktionen im Büro vertreten. Die Zusammensetzung des Büros hat sich laut Auskunft der reformierten Kirchgemeinde sehr bewährt. Die vorbereitenden Fraktionssitzungen zu den Sitzungen des Grossen Kirchgemeinderates finden in der Regel zwischen der Bürositzung und der Sitzung des Grossen Kirchgemeinderates statt. Da die Vorsitzenden der Fraktionen an der Bürositzung teilnehmen, sind sie über die Traktanden der jeweiligen Ratssitzungen besser im Bilde und Traktanden haben so mitunter etwas «mehr Fleisch am Knochen». Dies hat zur Folge, dass Traktanden in den Fraktionssitzungen besser vorbereitet werden können, und die Sitzungsdauer mitunter positiv beeinflusst wird.

Der Regierungsrat hat am 1. Dezember 2015 dem Kantonsrat beantragt, die Motion von Jürg Messmer, Philip C. Brunner, Manuel Brandenburg betreffend Änderung des Gemeindegesetzes des Kantons Zug, insbesondere § 106 Abs. 1, teilweise erheblich zu erklären (Vorlage Nr. 2478.2 - 15060). § 106 Abs. 1 des Gemeindegesetzes solle neu so lauten, dass an Stelle der zwei Stimmzählenden eine Vertretung jeder Fraktion im Büro Einsitz nehmen und die Ge-

meindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber nur noch mit beratender Stimme an den Sitzungen des Büros teilnehmen könnten. Der Kantonsrat hat an der Sitzung vom 28. Januar 2016 dem Antrag des Regierungsrats auf teilweise Erheblicherklärung stillschweigend zugestimmt.

Die Motionäre wünschen eine schnelle Umsetzung der Motion. Die Direktorin des Innern erklärte im Namen des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat, dass der Wunsch nach einer schnellen Umsetzung verständlich sei und vom Regierungsrat gehört wurde (Protokoll des Kantonsrates vom 28. Januar 2016 zu Traktandum 13).

2.2. Änderung von § 69 Gemeindegesetz

Gestützt auf § 3 Abs. 2 Gemeindegesetz erlassen die Gemeinden die für ihre Organisation und für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Gemeindeordnungen, Organisationsbeschlüsse oder Statuten. Gemeindeordnungen, Organisationsbeschlüsse und Statuten beinhalten grundlegende Bestimmungen für Gemeinden und bilden somit deren formelle Verfassung. In organisationsrechtlicher Hinsicht haben sie erhöhte Wirkung gegenüber den gewöhnlichen Gemeindebeschlüssen (H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A, Wädenswil 2000, § 41 N 2.2). Im aktuell geltenden Gemeindegesetz ist nicht mehr geregelt, wer für den Erlass dieser wichtigen Regelwerke zuständig ist. Nach § 84 Abs. 1 Gemeindegesetz besorgt der Gemeinderat die Gemeindeangelegenheiten, soweit sie nicht durch Gesetz oder Gemeindebeschluss einem andern Organ zugewiesen sind. Es versteht sich von selbst, dass die Gemeindeordnung, Organisationsbeschlüsse oder Statuten, welche erhöhte Wirkung gegenüber gewöhnlichen Gemeindebeschlüssen haben, von der Legislative und somit von der Gemeindeversammlung erlassen werden müssen und nicht vom Gemeinderat.

Bis 2013 war in § 69 Abs. 1 Ziff. 1 des Gemeindegesetzes geregelt, dass die Gemeindeversammlung die Befugnis zum Erlass einer Gemeindeordnung hat. Anlässlich der letzten Revision des Gemeindegesetzes im Jahre 2013 wurde § 69 Abs. 1 Ziff. 1 des Gemeindegesetzes irrtümlicherweise vom Kantonsrat aus folgenden Gründen aufgehoben:

Im Bericht und Antrag vom 24. Januar 2012 beantragte der Regierungsrat, dass die Gemeinden zwingend die grundlegenden Organisationserlasse der Gemeinden in Gemeindeordnungen, Organisationsbeschlüssen oder Statuten erlassen müssten und diese angesichts deren Bedeutung auch der obligatorischen Urnenabstimmung zu unterstellen seien. Einen blossen Gemeindeversammlungsbeschluss hielt der Regierungsrat für zu wenig breit abgestützt. Deshalb beantragte der Regierungsrat auch eine Änderung von § 66 Abs. 2 Gemeindegesetz, wonach neu Gemeindeordnungen, Organisationsbeschlüsse oder Statuten der Urnenabstimmung hätten unterstellt werden sollen. Zudem beantragte er, die Bestimmung des damals geltenden § 69 Abs. 1 Ziff. 1 Gemeindegesetz, wonach die Gemeindeversammlung die Befugnis zum Erlass einer Gemeindeordnung hatte, aufzuheben (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Januar 2012 zur Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden, Ziff. 4.1, 4.24, 4.25).

Im Bericht und Antrag vom 7. November 2012 stellte die vorberatende Kommission des Kantonsrates betreffend § 66 fest, dass

- die Gemeinden es immer verstanden hätten, Urnenabstimmungen dann anzuordnen, wenn sie angebracht waren;
- in diesem Bereich die Gemeindeautonomie weiterhin Vorrang geniessen solle;
- sich in der Vernehmlassung zehn Einwohnergemeinden gegen den regierungsrätlichen Vorschlag ausgesprochen hätten.

Die vorberatende Kommission des Kantonsrates sprach sich somit gegen die Einführung von obligatorischen Urnenabstimmungen über Gemeindeordnungen, Organisationsbeschlüsse oder Statuten aus und beantragte, § 66 Abs. 2 sei nicht abzuändern. Bei der Beratung von § 69 führte sie dann konsequenterweise aus, dass der «Erlass der Gemeindeordnung» in § 69 Abs. 1 Ziff. 1 wieder aufzunehmen bzw. nicht aufzuheben sei (Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 7. November 2012, §§ 66, 69).

Anlässlich der Beratung von § 66 Abs. 2 Gemeindegesetz an der Sitzung des Kantonsrates vom 31. Januar 2013 folgte die Mehrheit des Kantonsrates dem Antrag der vorberatenden Kommission und beschloss somit, keine obligatorische Urnenabstimmung für Gemeindeordnungen, Organisationsbeschlüsse oder Statuten einzuführen (Protokoll des Kantonsrats, 42. Sitzung: Donnerstag, 31. Januar 2013 [Nachmittagssitzung], § 66).

Anlässlich der Beratung des Kantonsrates von § 69 Abs. 1 Ziff. 1 und 4 Gemeindegesetz stimmte der Kantonsrat dem Antrag des Regierungsrates zu und hob somit versehentlich die Befugnis der Gemeindeversammlung zum Erlass einer Gemeindeordnung in § 69 Abs. 1 Ziff. 1 Gemeindegesetz auf. Diese Lücke soll mit der vorliegenden Revision wieder gefüllt werden.

3. Rechtsvergleich mit anderen Gemeinwesen

Das Büro des Kantonsrates Zug besteht gemäss § 7 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR; BGS 141.1) vom 28. August 2014 aus der Präsidentin oder dem Präsidenten (Leitung), der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten, den beiden Stimmzählenden sowie den Vorsitzenden der Fraktionen. Die Landschreiberin oder der Landschreiber nimmt an den Sitzungen mit beratender Stimme teil. Somit zählt das Büro des Kantonsrates zehn Mitglieder.

Das Büro des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug besteht gestützt auf § 106 Abs. 1 Gemeindegesetz total aus fünf Personen: der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten, zwei Stimmzählenden sowie der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber.

Nach § 67 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz) des Kantons Aargau vom 19. Dezember 1978 wählt der Einwohnerrat (Gemeindeparlament) auf die Dauer von zwei Jahren aus seiner Mitte die Präsidentin oder den Präsidenten, die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten und zwei Stimmzählende, die zusammen mit der Protokollführerin oder dem Protokollführer das Büro bilden. Das Büro des Einwohnerrates besteht somit aus fünf Mitgliedern.

Verschiedene Gemeindegesetze anderer Kantone überlassen es den Gemeinden, die Zusammensetzung des Büros festzulegen oder bieten Spielraum für eine Vergrösserung des Büros, so zum Beispiel die Gemeindegesetze der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Solothurn und Zürich.

Die Mitgliederzahlen der Büros der Gemeindeparlamente verschiedener Städte und Gemeinden der Schweiz sind unterschiedlich. So besteht das Büro der Stadt Zürich aus dreizehn, das Büro der Stadt Olten aus sieben, das Büro der Gemeinde Herisau aus fünf Mitgliedern und die Ratsleitung der Stadt Winterthur aus vier Mitgliedern. Die Geschäftsleitung der Stadt Luzern besteht aus der Ratspräsidentin oder dem Ratspräsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten und den Fraktionschefinnen und Fraktionschefs.

Auf Bundesebene ist nebst anderen Personen ein Mitglied jeder Fraktion im Büro des National- und Ständerates vertreten [Art. 8 Abs. 1 Bst. c des Geschäftsreglements des Nationalrates (GRN; SR 171.13) vom 3. Oktober 2003 und Art. 5 Abs. 1 Bst. d des Geschäftsreglements des Ständerates (GRS; SR 171.14) vom 20. Juni 2003].

Gestützt auf die obenstehenden Beispiele kann festgestellt werden, dass hinsichtlich der Grösse der Büros von Gemeindeparlamenten unterschiedliche Formen der Zusammensetzung und somit auch der Grösse möglich sind.

4. Konferenzielle Anhörung/Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat diesen Revisionsvorschlag zwischen der ersten und zweiten Lesung den Einwohnergemeinden, der Reformierten Kirche Kanton Zug, den katholischen Kirchgemeinden und den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien im Rahmen einer konferenziellen Anhörung zur Stellungnahme unterbreitet. Der Weg der konferenziellen Anhörung wurde gewählt, da bei dieser Vorlage lediglich zu zwei Bestimmungen Stellung zu nehmen war. Zudem kann das Gesetzgebungsverfahren damit beschleunigt werden, damit die Wahlen des Büros des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug im Dezember 2016 bereits nach den neuen Bestimmungen durchgeführt werden könnten.

Das Ergebnis der konferenziellen Anhörung vom 11. April 2016 lautet:

5. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

5.1. Organisation (§ 106)

Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, dass im Büro des Grossen Gemeinderates jede Fraktion mit mindestens einem Mitglied im Büro vertreten ist. So können die Fraktionen ihre Meinungsäusserungen bereits in den Bürositzungen einbringen. Dies bedeutet auch, dass die Entscheide des Büros breiter abgestützt sind. Dadurch können die Fraktionssitzungen, welche zwischen den Bürositzungen und den Sitzungen des Grossen Gemeinderates stattfinden, besser vorbereitet werden, was einen positiven Einfluss auf die Dauer der Ratssitzungen haben sollte.

Die gegenwärtige Rechtslage verunmöglicht es nun aber, dass alle Fraktionen im Büro des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vertreten sein können, da für die momentan fünf Fraktionen nur vier Sitze (ohne Berücksichtigung der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers) zur Verfügung stehen.

Der Kantonsrat hat am 28. Januar 2016 die Motion von Jürg Messmer, Philip C. Brunner und Manuel Brandenburg betreffend Änderung des Gemeindegesetzes des Kantons Zug teilerheblich erklärt.

Gestützt auf den Auftrag des Kantonsrates vom 28. Januar 2016 würde die neue Regelung wie folgt lauten:

§ 106 Abs. 1: Der Grosse Gemeinderat wählt auf die Dauer von zwei Jahren aus seiner Mitte die Präsidentin oder den Präsidenten, die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten und zwei Stimmzählende.

§ 106 Abs. 1a: Das Büro des Grossen Gemeinderates besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten und einer Vertretung der Fraktionen. Die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber nimmt an den Sitzungen mit beratender Stimme teil.

Im Sinne einer Deregulierung schlägt der Regierungsrat entgegen dem Auftrag des Kantonsrates vor, dass sich der Grosse Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung selbst konstituiert und somit auch die Zusammensetzung seines Büros selbst regelt.

Eine solch offene Norm hat sich auch in anderen Kantonen bewährt. Dadurch kann jede Gemeinde mit einem Grossen Gemeinderat die Zusammensetzung ihres Büros nach ihren individuellen Bedürfnissen regeln. Auch der Kantonsrat regelt die Zusammensetzung seines Büros selber nach seinen individuellen Bedürfnissen und hat dies in der Geschäftsordnung des Kantonsrates festgehalten.

Gestützt auf diese Erwägungen ist es angebracht, § 106 Abs. 1 Gemeindegesetz, welcher die Zusammensetzung des Büros regelt, aufzuheben. § 106 Abs. 2 Gemeindegesetz wird dahingehend ergänzt, dass sich der Grosse Gemeinderat selbst konstituiert. Dadurch wird klargestellt, dass der Grosse Gemeinderat selbst regeln kann, wie er die Zusammensetzung seines Büros haben möchte.

5.2. Befugnisse (§ 69 Abs. 1 Ziff. 1 bzw. Ziff. 1a)

Bis zur Teilrevision im Jahre 2013 lautete § 69 Abs. 1 Ziff. 1 Gemeindegesetz: «Erlass einer Gemeindeordnung». Die Begriffe «Organisationsbeschlüsse» oder «Statuten» waren damals nicht erwähnt. Gemeindeordnungen, Organisationsbeschlüsse und Statuten sind grundlegende Organisationserlasse der Gemeinden und entsprechen der Verfassung auf Gemeindeebene. Der Begriff «Statuten» wird von den Korporationen benutzt. In der Terminologie des aktuell geltenden Gemeindegesetzes werden diese drei Begriffe bereits in den §§ 3 Abs. 2 und 36 Abs. 1 Ziff. 1 zusammen erwähnt. Daher sollen auch in § 69 Abs. 1 Ziff. 1a Gemeindegesetz nebst dem Begriff der «Gemeindeordnung» die Begriffe «Organisationsbeschlüsse» und «Statuten» verwendet werden.

6. Finanzielle Auswirkungen

6.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Für den Kanton gibt es keine finanziellen Auswirkungen.

6.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Die betroffenen Gemeinden haben mit leichten Mehraufwendungen zu rechnen, wenn sie eine höhere Anzahl Mitglieder ins Büro (Sitzungsgelder, Raumbedarf) wählen.

7. Zeitplan

30. Juni 2016	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Juli 2016	Kommissionssitzung(en)
August 2016	Kommissionsbericht
25. August 2016	Kantonsrat, 1. Lesung
27. Oktober 2016	Kantonsrat, 2. Lesung
4. November 2016	Publikation Amtsblatt
3. Januar 2017	Ablauf Referendumsfrist
4. Januar 2017	Inkrafttreten

8. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. - einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die teilweise erheblich erklärte Motion (Vorlage Nr. 2478.1 - 14873) der Motionäre Jürg Messmer, Philip C. Brunner und Manuel Brandenburg sei als erledigt abzuschreiben.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilage:

- Gegenüberstellung geltendes Recht - neues Recht