

§ 6 Memorialsantrag «Ergänzung der Artikel 60 und 63 des Gemeindegesetzes» (Erweiterung Befugnisse der Stimmberechtigten an Gemeindeversammlungen)

Die Vorlage im Überblick

Der Memorialsantrag fordert den Ausbau der Befugnisse der Stimmberechtigten und der Vorsitzenden an Gemeindeversammlungen: Liegt kein Antrag auf Änderung oder Ablehnung einer Vorlage vor, sollen Stimmberechtigte mit einem Ordnungsantrag oder die Vorsitzenden nach freiem Ermessen eine Abstimmung verlangen resp. anordnen können.

Das geltende Abstimmungsverfahren hat sich bewährt. Stimmberechtigte können sich zum Verhandlungsgegenstand äussern und entweder Nichteintreten, Rückweisung, Verschiebung oder aber Annahme, Änderung oder Ablehnung beantragen. Überdies können sie Einfluss auf den Ablauf der Verhandlungen nehmen und die Vornahme von Abstimmungen beantragen. Die Regelungen müssen somit nicht ergänzt werden. Wird kein Antrag gestellt, gilt die Vorlage als genehmigt. Das gleiche gilt an der Landsgemeinde. Jede stimmberechtigte Person kann eine Abstimmung erwirken; sie braucht lediglich einen Änderungs- und Ablehnungsgrund «zu formulieren und ihn danach kurz zu begründen». Die «kurze Begründung», welche das Gesetz verlangt, garantiert einen minimalen Aufschluss über einen allenfalls abschlägigen Entscheid des Soveräns. Die Neuerung gäbe Anlass für Verwirrung, weil sie es dem Ermessen des Vorsitzenden anheim stellte, eine Abstimmung durchzuführen, bzw. den Grundsatz gelten zu lassen: Kein gestellter Änderungs- und Ablehnungsgrund bedeutet Zustimmung.

Der Landsgemeinde wird beantragt, den Memorialsantrag betreffend Ergänzung des Gemeindegesetzes bezüglich dem Abstimmungsverfahren an Gemeindeversammlungen (Erweiterung Befugnisse der Stimmberechtigten) abzulehnen.

1. Memorialsantrag

Der in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellte und Ergänzungen des Gemeindegesetzes fordernde Memorialsantrag eines Stimmbürgers vom Dezember 2008 lautet:

«1. Antrag

Ich stelle den Antrag auf Ergänzung von Artikel 60 und Artikel 63 des Gemeindegesetzes, womit an Gemeindeversammlungen eine Erweiterung der Befugnisse der Stimmberechtigten und der Vorsitzenden erreicht werden soll. Die Stimmberechtigten sollen das Recht erhalten, über eine Vorlage eine ausdrückliche Abstimmung zu verlangen, auch wenn kein Antrag auf Änderung oder Ablehnung gestellt wird. Ebenso soll der oder die Vorsitzende das Recht haben, nach eigenem Ermessen eine ausdrückliche Abstimmung anzuberaumen, wenn er oder sie dies als ratsam erachtet.

Da ich in meinem Antrag für Artikel 63 eine Erweiterung des in Artikel 60 definierten Begriffs des Ordnungsantrags vorsehe, musste ich folglich auch den Text von Artikel 60 ergänzen. Sollte der Regierungsrat der Meinung sein, dass es in Artikel 63 Absatz 1^a nicht nötig sei, von einem Ordnungsantrag zu sprechen und er den Passus «mittels Ordnungsantrag» weglassen möchte, fällt der Ergänzungsantrag für Artikel 60 natürlich dahin.

Mangels Kenntnis einer besseren Alternative verwende ich in diesem Antrag den Begriff «ausdrückliche Abstimmung», wenn damit ausgesagt werden soll, dass bei einer Abstimmung auch dann um die Stimmen der Stimmberechtigten gebeten werden kann, wenn keine Anträge auf Änderung oder Ablehnung gestellt werden.

Man könnte fragen, warum ich den Betreff des Antrags nicht auch auf die Landsgemeinde ausweite, wo in sehr ähnlicher Weise wie an Gemeindeversammlungen abgestimmt wird. Um Akzeptanz und Einheitlichkeit meines Antrags nicht zu schmälern, möchte ich mich aber auf die Gemeindeversammlungen beschränken. Die aktuellen Gesetzestexte mit meinen Ergänzungen (*kursiv*) sind in Abschnitt 4 dieses Antrags nachzulesen.

2. Begründung

Ich möchte meinen Antrag mit folgenden Argumenten begründen:

1. Durch die Gemeindestrukturreform werden unsere Gemeinden und damit auch die Gemeindeversammlungen um ein Vielfaches grösser. Antragsteller müssen ihre Anliegen unter Umständen vor mehreren hundert Leuten vorbringen. Es ist bekannt, dass das Sprechen vor grösserem Publikum nicht jedermanns Sache ist. Für Leute, die damit Probleme haben, wird es bei vergrösserten Gemeinden noch schwieriger werden als bis anhin, ihre Anliegen offen zu vertreten. Man kann die Meinung vertreten, dass es zu den Pflichten der Stimmberechtigten gehört, ihre Anliegen wenn nötig öffentlich und in freier Rede zu vertreten. Diese Meinung teile ich nicht. In einer Demokratie wird der/die Stimmberechtigte um seine/ihre Stimme gebeten, ohne dass eine Begründungspflicht besteht. Seine Meinung öffentlich zu vertreten soll dabei jedem freistehen, aber nicht zur Pflicht gemacht werden. Von seiner Bildung und seinen charakterlichen Eigenschaften her hat nicht jeder

Mensch die gleichen Voraussetzungen, seine Anliegen gleich wirksam und verständlich vortragen zu können, sei dies in schriftlicher oder mündlicher Form. Dennoch wird jedem mündigen Staatsbürger das Recht zugestanden, zu einer Abstimmungsvorlage seine Stimme abzugeben. Wenn nun dieses allgemeine Recht, seine Stimme abzugeben, mit der Pflicht gekoppelt wird, sich in der Versammlung öffentlich zu Wort zu melden, weil sonst gar keine ausdrückliche Abstimmung stattfindet und der eigene abweichende Standpunkt somit nicht zur Geltung kommt, dann haben wir es mit einer ungenauen Ermittlung des Wählerwillens zu tun, wenn sich auch nur ein einziger Opponent nicht traut, sich zu Wort zu melden. Ein kurzer Antrag auf ausdrückliche Abstimmung (ohne Begründungspflicht) kann jedoch von jedem/jeder Stimmberechtigten verlangt und erbracht werden.

2. Bei den zahlenmässig stark angewachsenen Gemeinden ist es ganz natürlich und auch zu erwarten, dass in der Stimmbürgerschaft weniger oft Einstimmigkeit herrscht, als in kleineren Gemeinden. Wenn es nun mit der Möglichkeit von ausdrücklichen Abstimmungen weniger oft zu einstimmigen Abstimmungsergebnissen kommt, entspricht dies nur den Realitäten in den neuen Grossgemeinden. Es kann niemand etwas gegen eine wirklichkeitsgetreuere Aussagekraft der Abstimmungsergebnisse haben.

3. Mit der Möglichkeit, eine ausdrückliche Abstimmung zu verlangen bzw. eine solche anzuberaumen, werden zwei Nachteile gegenüber der Urnenabstimmung wettgemacht. Bei Urnenabstimmungen gibt es keine Begründungspflicht für das Stimmverhalten, und die Stimmberechtigten können in jedem Fall ihre Stimme abgeben, ungeachtet der Mehrheitsverhältnisse.

4. Es kann vorkommen, dass sich der/die Stimmberechtigte gar nicht auf eine Wortmeldung vorbereitet, sei dies wegen den unter Punkt 1 erwähnten Hemmnissen, oder weil er/sie durch eine Fehleinschätzung der Stimmungslage Gegenanträge von anderen Stimmberechtigten erwartet. Bei Ausbleiben einer ausdrücklichen Abstimmung wäre er/sie gezwungen, sich spontan für einen Gegenantrag zu melden und diesen in derselben Sekunde in freier Rede auszuformulieren. Andernfalls hat er/sie keine Möglichkeit, seinem/ihrer abweichenden Standpunkt Ausdruck zu verleihen. Es versteht sich von selbst, dass in solchen Fällen nur sehr selten spontane Wortmeldungen erfolgen.

5. Aus den oben erwähnten Gründen kann das Bedürfnis für eine ausdrückliche Abstimmung nicht nur auf Seiten der Stimmberechtigten, sondern auch auf Seiten des/der Vorsitzenden bestehen, weshalb ich diese Möglichkeit in meinen Antrag aufgenommen habe. Bei Grundsatzentscheidungen und/oder Entscheidungen von grosser Tragweite mag es der/die Vorsitzende als ratsam erachten, das Abstimmungsergebnis mit ausdrücklicher Abgabe der Stimmen zu ermitteln. Da es schwierig bis unmöglich ist, bei jeder Abstimmungsvorlage die Trennlinie zwischen grundsätzlich und besonders oder sehr bedeutend und weniger bedeutend zu ziehen, habe ich den Antrag mit einer Kann-Formulierung verfasst. Der/die Vorsitzende hat somit alle Freiheit, aus eigenem Ermessen eine ausdrückliche Abstimmung anzuberaumen oder nicht, falls von den Stimmberechtigten keine solche verlangt wird.

6. Mein Antrag bedeutet keine Umwälzung der bestehenden Ordnung, sondern eine sanfte Erweiterung der Befugnisse der Stimmberechtigten und der Vorsitzenden, welche nur bei Bedarf wirksam wird. Voraussichtlich wird das Recht, eine ausdrückliche Abstimmung zu verlangen, auch nicht bei jeder Gelegenheit ergriffen werden, sondern vor allem bei Entscheidungen, die als grundsätzlich oder weitreichend eingeschätzt werden. Eine Ergänzung des Gesetzes im Sinne dieses Antrags würde ohne grossen Aufwand und ohne Kosten eine grössere Bürgernähe und in bestimmten Fällen eine genauere Ermittlung des Wählerwillens ermöglichen.

3. Gemeindestrukturereform

Im Rahmen der Gemeindestrukturereform GL2011 haben zum Zeitpunkt der Einreichung dieses Antrags die beiden Nachbargemeinden von Glarus Mitte noch nicht über ihre neue Gemeindeorganisation entschieden. Es ist möglich, dass dabei Entscheidungen für andere Modelle als die Gemeindeversammlung fallen (was entsprechende Ergänzungen im Gemeindegesetz zur Folge hätte). Ich möchte meinen Antrag auf das Modell der Gemeindeversammlung beschränken, da Gremien wie Parlamente oder Kommissionen nicht ganz vergleichbar mit Gemeindeversammlungen sind. Dies auch im Interesse der Einheitlichkeit meines Antrags. Es bleibt den anderen Gemeinden aber unbenommen, auch für Gremien wie Parlament oder Kommissionen einen Antrag wie den meinigen zu stellen. Die Initiative dazu müsste dann von dieser Seite her kommen.

4. Gesetzestexte Gemeindegesetz

Art. 60 Abs. 1 (Ordnungsanträge)

¹ Ordnungsanträge sind Anträge, die sich auf den Ablauf der Verhandlungen und die Vornahme der Abstimmungen beziehen, wie Anträge auf Verschiebung der Beratung, auf umgehende Abstimmung, auf geheime Abstimmung, auf *ausdrückliche Abstimmung* oder Anträge auf Schluss der Rednerliste, auf Schluss der Diskussion oder auf Rückkommen.

Art. 63 Abs.1 und 1^a (*neu*) (Abstimmung über Anträge auf Änderung oder Ablehnung)

¹ Wird kein Antrag auf Änderung oder Ablehnung gestellt, so ist der Antrag der Vorsteherschaft genehmigt, *sofern nicht ausdrücklich eine Abstimmung anberaumt wird.*

^{1a} *Wird kein Antrag auf Änderung oder Ablehnung gestellt, kann der oder die Vorsitzende in eigenem Ermessen dennoch eine ausdrückliche Abstimmung anberaumen, wenn er oder sie dies in Anbetracht der Tragweite der Vorlage als ratsam erachtet. Eine ausdrückliche Abstimmung kann auch mittels Ordnungsantrag von einem Stimmberechtigten verbindlich verlangt werden. Ein solcher Ordnungsantrag ist vor Beginn der Abstimmung einzubringen.»*

Der Landrat erklärte den Antrag im April 2009 als rechtlich zulässig und erheblich.

2. Forderung des Memorialsantrags

Der Memorialsantrag fordert den Ausbau der Befugnisse der Stimmberechtigten und der Vorsitzenden an den Gemeindeversammlungen. Liegt kein Antrag auf Änderung oder Ablehnung einer Vorlage vor, sollen

Stimmberechtigte eine Abstimmung mit einem Ordnungsantrag verlangen resp. die Vorsitzenden nach freiem Ermessen anordnen können.

Nicht betroffen ist die kantonale Ebene, welche für die Landsgemeinde (Art. 66 Kantonsverfassung) und für den Landrat (Art. 110 Abs. 1 Landratsverordnung) eine gleichlautende Regelung enthält.

3. Stellungnahme Regierungsrat

Das Gemeindegesetz bestimmt den Ablauf der Gemeindeversammlung im Detail (Art. 57 ff. GG). Es regelt namentlich die Aufgaben des Versammlungsleiters. Die Stimmberechtigten können sich zum Verhandlungsgegenstand äussern und entweder Nichteintreten, Rückweisung, Verschiebung oder aber Annahme, Änderung oder Ablehnung beantragen. Überdies können sie den Ablauf der Verhandlungen mit Ordnungsanträgen beeinflussen: Anträge auf Verschiebung der Beratung, auf umgehende Abstimmung, auf geheime Abstimmung, auf Schluss der Rednerliste, auf Schluss der Diskussion oder auf Rückkommen. Dies hat sich bewährt, ist vertraut und blieb selbst im Zuge der weitreichenden Gemeindegesetzrevision von 2008 unangetastet.

Die Regelungen müssen nicht ergänzt werden. Wird kein Antrag gestellt, gilt die Vorlage als genehmigt. Dies vermeidet das Ablehnen einer nicht bestrittenen Vorlage in einer «ausdrücklichen Abstimmung». Damit fehlte jede Begründung, was aus rechtsstaatlichen Überlegungen abzulehnen und bei Einbürgerungsgesuchen verfassungswidrig wäre. Zudem kann jede stimmberechtigte Person bereits mit der geltenden Regelung eine «ausdrückliche Abstimmung» erwirken; sie braucht lediglich einen Änderungs- und Ablehnungsantrag «zu formulieren und ihn danach kurz zu begründen» (Art. 59 Abs. 4 GG). Die «kurze Begründung», welche das Gesetz verlangt, garantiert einen minimalen Aufschluss über einen allenfalls abschlägigen Entscheid des Souveräns. Es gilt nämlich die Vermutung, dass «die Gemeindeversammlung dem Antrag und seiner Begründung zustimmt».

Das Gleiche gilt für die Vorsitzenden. Auch ihnen müssen keine zusätzlichen Instrumente zur Verfügung gestellt werden. Gemäss bewährter und sehr klarer Regelung gilt der Antrag der Vorsteherschaft als genehmigt, wenn kein Antrag auf Änderung oder Ablehnung gestellt wird. Dabei soll es bleiben.

Die Neuerung sorgte vor allem für Verwirrung, indem sie es dem Ermessen der Vorsitzenden anheim stellte, eine Abstimmung durchzuführen, bzw. den Grundsatz gelten zu lassen: Kein gestellter Änderungs- und Ablehnungsgrund bedeutet Zustimmung.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Christian Marti, Glarus, befasste sich mit dieser Vorlage. Sie lehnt den Memorialsantrag ab.

Das geltende System ist effizient. Unterschiedliche Abstimmungsprozedere für Landsgemeinde und Gemeindeversammlung führen zu Unklarheiten und Missverständnissen.

Ablehnung von Anträgen der Vorsteherschaft ohne Begründung ist unrichtig, weil die Vorsteherschaft nur durch eine kurze Begründung des Ablehnungsantrages Hinweise erhält, in welche Richtung eine Vorlage zu überarbeiten wäre. Fehlt die Begründung, bleibt das Geschäft nach allfälliger Ablehnung im luftleeren Raum. Verzicht auf eine explizite Begründung eines Ablehnungs- oder Änderungsantrages ist eine Minderung der direkten Demokratie. Es entspricht gelebter Tradition, dass Stimmberechtigte vor die Versammlung treten und ihre abweichende Meinung begründen. Dies ist nicht nur eine Pflicht, sondern auch ein schützenswertes Recht. An der Landsgemeinde, der grössten Volksversammlung in unserem Kanton, sind es sich die Stimmberechtigten gewohnt, dieses Recht auszuüben und auf der Bühne ihre Meinung zu vertreten.

Die typisch glarnerischen Spielregeln sollen beibehalten werden. Die politische Diskussion geschieht in unserem Landsgemeindekanton weitgehend öffentlich. Wer anderer Ansicht als die vorberatenden Gremien ist, steht zu seiner Meinung und begründet diese kurz. Die Anforderungen an die Begründung sind gering gehalten.

Der Landrat schloss sich diskussionslos den Erwägungen seiner Kommission an und beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers betreffend Ergänzung der Artikel 60 und 63 des Gemeindegesetzes (Erweiterung der Befugnisse der Stimmberechtigten an Gemeindeversammlungen) abzulehnen.