

Bericht

Gemeinde Glarus Nord

Grundlage zur Bearbeitung des Antrags zur Abschaffung des Parlaments

Projektgruppe:

Martin Laupper (Gemeindepräsident)

Bruno Gallati (Gemeinderat, Vizepräsident)

Monika Scherr (Gemeindeschreiberin Stv)

Roger W. Sonderegger (Projektbegleitung)

Glarus Nord / St. Gallen, 03. Februar 2015

Beratung von Unternehmen
und öffentlichen Institutionen

Dufourstrasse 157

CH-9000 St. Gallen

T ++41 71 891 41 28

info@sonderegger-sonderegger.ch

www.sonderegger-sonderegger.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage, Auftrag und Ziele	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Zielsetzungen	3
1.3	Projektorganisation	3
2	Projektentwicklung	3
3	Argumente für ein kommunales Parlament	4
4	Argumente gegen ein kommunales Parlament	5
5	Neutrale Argumente zu einem kommunalen Parlament	6
6	Optionen	7
7	Schlussfolgerungen und Zusammenfassung	8
8	Anträge	9

1 Ausgangslage, Auftrag und Ziele

1.1 Ausgangslage

Am 30. Oktober 2013 stellte Max Eberle, BDP Näfels, den Antrag (im folgenden kurz: Antrag Eberle), das Gemeindeparlament per 01. Juli 2014 abzuschaffen und die Gemeindeordnung entsprechend anzupassen. Als Begründung wurde angeführt, dass die Einführung des Parlaments dazu geführt habe, dass eine zu grosse Distanz zwischen den Stimmbürgern und der Politik entstanden und in der Folge die Attraktivität der Gemeindeversammlung geschwunden seien. Im weiteren wurden Gründe für eine Abstimmung an der Urne angeführt. Zur Behandlung des Antrags Eberle sollen Grundlagen geschaffen werden, damit in der Folge darüber abgestimmt werden kann.

Im Rahmen der Bearbeitung der überwiesenen Motion der Parlamentarier Franz Landolt, GLP Näfels und Patrik Noser, CVP Oberurnen, vom 13. Dezember 2013 (Motion Landolt / Noser; Überprüfung der Gemeindeführung) wurden verschiedene Erkenntnisse zur Thematik des Parlaments erkannt und dargelegt. Diese zeigten auch einen Handlungsbedarf zur einer allfälligen (Weiter-)Entwicklung des Parlaments auf.

Sonderegger + Sonderegger (im Folgenden kurz s+s) wurde mit der externen Projektbegleitung beauftragt.

1.2 Zielsetzungen

Mit dem Projekt soll folgendes Teilziel erreicht werden:

- Erarbeiten von Grundlagen zur Bearbeitung des Antrags Eberle im Gemeinderat und Vorbereitung der Antragsstellung an die Gemeindeversammlung.

1.3 Projektorganisation

Das Projekt wurde in einer Projektgruppe bearbeitet. Als Mitglieder waren folgende Personen eingesetzt: Gemeindepräsident Martin Laupper, Vizepräsident Bruno Galati, Gemeindeschreiberin Stv. Monika Scherr und Roger W. Sonderegger.

2 Projektabwicklung

Das Projekt wurde wie folgt in Angriff genommen und abgewickelt:

Vorgehensschritte	Termine
1. Vorbereitung des Projekts, Bereitstellung von relevanten Unterlagen und Kick-off der Arbeitsgruppe.	- Dezember 2014
2. Sitzung der Arbeitsgruppe zur Analyse der	- Sitzung: 26.01.15 / 13.30 - 16.00 Uhr

Vorgehensschritte	Termine
Thematik, Erarbeiten der wesentlichen Kriterien, Entwicklung und Beurteilung der möglichen Optionen und Ableitung von Erkenntnissen für den Gemeinderat.	
3. Kurzbericht: Erstellung des Kurzberichts z.Hd. des Gemeinderats unter Berücksichtigung der definierten Ziele und Handlungsempfehlungen z.Hd. des Gemeinderats.	- Ziel: Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für den Gemeinderat.

In der Folge werden die erkannten Vor- und Nachteile eines kommunalen Parlaments dargelegt. Es werden auch Kriterien mit einbezogen, welche im Rahmen des Projekts „Kantonale Strukturreform“ im Jahr 2008 erarbeitet worden sind.

3 Argumente für ein kommunales Parlament

- a) Einbindung der 8 Dörfer in den drei Wahlkreisen: Die Etablierung eines Parlaments ermöglicht einen direkteren Einbezug der acht Dörfer in die zu leistende politische Arbeit.
- b) Einfluss: Die Einteilung der Dörfer in drei Wahlkreise limitiert den Einfluss der grösseren Einheiten. Grosse Dörfer sollen damit nicht über einen dominierenden Einfluss verfügen.
- c) Bessere politische Repräsentanz: Ein Parlament ermöglicht es, das politische Abbild im Volk besser zu repräsentieren.
- d) Oberaufsicht des Parlaments: Die Oberaufsicht der Legislative über den Gemeinderat kann direkter und intensiver vorgenommen werden.
- e) Qualität: Das Wissen um die parlamentarische Arbeit (kritisches Hinterfragen) führt zu Dokumenten, welche breit und tief zu argumentieren sind. Das Parlament verlangt für die Arbeit eine höhere Detaillierung (im Vergleich mit einer Gemeindeversammlungs-Vorlage). Diese sorgfältige Vorbereitung der Unterlagen durch Gemeinderat und Verwaltung sorgt für optimale Voraussetzungen in der parlamentarischen Bearbeitung.
- f) Intensivere Auseinandersetzung mit den Themen im Parlament: Die parlamentarische Auseinandersetzung führt in den meisten Fällen zu einer intensiven Beschäftigung mit der Thematik und damit zu einer Sensibilisierung.
- g) Kommunikation: Die einzelne Besprechung der Geschäfte im Rahmen der Parlamentsarbeit verbessert die Berichterstattung durch die Medien zur Bevölke-

rung hin. Dies führt zu einer intensiveren Auseinandersetzung in der Bevölkerung. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass eine gewisse Meinungsbildung durch Medien vorgenommen wird. Ohne Parlament müssten die politischen Parteien eine intensivere Kommunikationsarbeit leisten.

- h) **Transparenz der Diskussionen:** Durch das Öffentlichkeitsprinzip des Parlaments findet die parlamentarische Arbeit für alle Interessierten in der Öffentlichkeit statt und die Medienberichterstattung bringt Erkenntnisse frühzeitig in eine breitere öffentliche Diskussion.
- i) **Rekrutierung der Parlamentarier für künftige politische Ämter:** Es war und ist die Absicht, politisch interessierten Personen eine Möglichkeit zu geben, sich politisch entwickeln zu können. Nach einer oder zwei Legislaturperioden ist eine Person gut z.B. auf das Amt eines Gemeinderats vorbereitet. Diese ursprüngliche Idee, für den politischen Nachwuchs einen einfacheren Zugang zu bereiten, hat sich bisher noch nicht breit etabliert.
- j) **Rolle der Parteien:** Die aktuelle Analyse scheint zu zeigen, dass die politischen Parteien die Möglichkeiten des Parlaments noch nicht bzw. noch nicht breit genug erkannt haben. Die Verzahnung zwischen Parteileitung und Fraktionsleitung scheint noch nicht bei allen politischen Gruppierungen gut zu funktionieren. Die gegenseitige Unterstützung zur Verbesserung der eigenen Position beim Stimmbürger zeigt ein Verbesserungspotenzial.

4 Argumente gegen ein kommunales Parlament

- a) **Kompetenzabgrenzungen durch 2 Legislativen:** Die aktuelle Lösung mit dem Parlament und der gleichzeitigen Durchführung von Gemeindeversammlungen stellt für die Grösse der Gemeinde Glarus Nord im schweizerischen Vergleich ein Unikum dar. Insbesondere die Regelung, dass finanzielle Kompetenzen bei Budget und Rechnung nicht final im Parlament verabschiedet und von der Gemeindeversammlung noch „ausgehebelt“ werden können, kann zu schwierigen Situationen führen. Diese Konstellation basiert auf der Grundlage der Kantonsverfassung (Art 131 Ziff. 1 KV), des Gemeindegesetzes (Art. 7a, 41 und insbesondere 42a GG) und des Finanzhaushaltgesetzes (Art. 15 und 22 FHG). Wird ein Gemeindeparlament eingesetzt, sind Rechnung und Budget anlässlich einer Gemeindeversammlung zu genehmigen.
- b) **Strategische Planungen durch Gemeindeversammlung:** Alle strategischen Planungen müssen gemäss Art. 13 GO (Gemeindeordnung) im Rahmen eines obligatorischen Referendums durch die Gemeindeversammlung beschlossen werden. Dazu gehören: Überbauungsplanung, Nutzungsplanung, Verkehrsplanung, Steuerfuss, Erwerb und Verkauf von Grundstücken im Wert von über CHF 2.5

Mio. (inkl. Baurecht), Änderung von Konzessionen. Zu beachten ist, dass im Vergleich zum Kanton der Landrat für das Budget abschliessend zuständig ist.

- c) Kosten: Aktuell betragen die direkten Kosten für das Parlament CHF 150'000 und die indirekten Kosten CHF 200'000; also Total CHF 350'000. Für vier Gemeindeversammlungen fallen pro Jahr (bei Kosten von CHF 35'000 – 40'000 pro Gemeindeversammlung) Total ca. CHF 150'000 an. Die Kosten für das Parlament und die Gemeindeversammlungen belaufen sich aktuell auf ca. 1 Steuer-%.
- d) Aufwand: Die Vorbereitung von parlamentarischen Geschäften und die Behandlung der parlamentarischen Vorstösse führen in Gemeinderat und Verwaltung zu einem erhöhten Aufwand. Zu beachten ist die für das Parlament höhere Dichte an Informationsgehalt, was den Aufwand der zu erstellenden Dokumente ebenfalls erhöht.
- e) Distanz zum Bürger: Die Einführung eines Parlaments führt in der Beobachtung der Parlamentskritiker zu einer Vergrösserung des Abstandes zwischen Gemeinderat und Stimmbürgern.
- f) Effizienz im politischen Prozess: Es handelt sich um einen aufwändigen Prozess bis ein Geschäft nach der Vorbereitung im Gemeinderat, in der parlamentarischen Vorbereitung, im Parlament und letztlich allenfalls in einer Gemeindeversammlung bereit für die Umsetzung ist. Dieser Prozess ist entlang der Umsetzungskette an vielen Stellen mit entsprechendem Aufwand verbunden und regelmässig ist es schwierig, die gesetzlich vorgegebenen Fristen einzuhalten.
- g) Kantonale Gesetze (inkl. Kantonsverfassung): Die relevanten kantonalen Gesetze (Kantonsverfassung, Gemeindegesetz, Finanzhaushaltgesetz) gehen davon aus, dass es in einer Gemeinde der Regelfall ist, dass die Stimmbürger die Entscheidungen an Gemeindeversammlungen treffen. An dieser Stelle ist auf den Wunsch des Bürgers hinzuweisen, an einem Entscheid direkt beteiligt zu werden.

5 Neutrale Argumente zu einem kommunalen Parlament

- a) Entwicklung der Parteien: Die Einführung des Parlaments hat offensichtlich nicht zu einer Reorganisation der „Parteienlandschaft“ geführt.
- b) Rolle des Parlaments in der Gemeindeversammlung: Die Beobachtungen zeigen, dass in den Gemeindeversammlungen der Gemeinderat im Fokus steht, wenn es um die Behandlung der Geschäfte geht. Dies gilt, obwohl das Parlament ja Antragsteller ist. Es findet in diesem Zusammenhang auch ein noch zu wenig kon-

kreter Einfluss von Seite des Parlaments statt. Im Vergleich zur Landsgemeinde könnte das dort praktizierte Vorgehen ebenfalls zur Anwendung gebracht werden, indem das Kommissionspräsidium das Wort ergreift.

- c) **Persönlichkeiten:** Es sind geeignete Persönlichkeiten zu finden, die sich ins Parlament wählen lassen.
- d) **Kompetenzabtretung:** Die Gemeindeversammlung muss einen Teil der Kompetenzen ans Parlament abtreten. Soll das Parlament gestärkt werden, müssten in der Folge kantonale Gesetze angepasst werden (KV, GG und FHG).
- e) **Sorgfältige Kompetenz- und Rollenabgrenzung:** Die Erfahrungen der ersten Legislaturperiode zeigen, dass eine verfeinerte Kompetenz- und Rollenabgrenzung zwischen Parlament und Gemeinderat nötig ist.
- f) **Qualität der parlamentarischen Arbeit:** Zu beachten ist, dass die Qualität der parlamentarischen Arbeit insbesondere von der Qualität der Arbeit der Mitglieder des Parlaments abhängen. Ein heterogen zusammengesetztes Parlament (Ausbildung, persönliche und berufliche Erfahrungen, usw.) ist eine wesentliche Grundlage für die Erarbeitung von Vorlagen, welche letztlich breit getragen werden. Es wird darauf hingewiesen, dass die parlamentarische Arbeit nicht in einem Kurs gelernt werden kann und deshalb „on the job“ individuell erarbeitet werden muss. Deshalb ist es wichtig, dass Parlamentarier eine gewisse Zeit im Parlament bleiben (mindestens eine bis zwei Legislaturen).

6 Optionen

Die aufgeführten Vor-, Nachteile und neutralen Aspekte zu einem kommunalen Parlament können mit folgenden Optionen bearbeitet werden.

- a) **Status Quo:** Unveränderte Weiterführung der heutigen Strukturen.
Der Status Quo ist aus der Sicht der Beurteilung der Optionen als sogenannte „Rückfallposition“ zu betrachten, welche dann zur Anwendung gelangt, wenn keine andere Alternative umgesetzt wird.
- b) **Abschaffung des Parlaments:** Das Beispiel der Gemeinde Glarus zeigt, dass eine ähnlich grosse Gemeinde auch ohne Parlament geführt werden kann. Dieses Modell ist schweizweit bewährt und wird regelmässig als funktional bezeichnet. Nach der erfolgreichen Umsetzung der Zusammenlegung der 8 Gemeinden von Glarus Nord und einer ersten Legislaturperiode haben sich die damaligen Vorbehalte, dass die kleineren Dörfer politisch übergangen werden könnten, nicht bestätigt. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Dörfer als Einheiten mit grossem Engagement gefördert werden (z.B. Kultur). Die Abschaffung des Par-

laments ist deshalb möglich, weil die Dörfer auch ohne Parlament zufriedengestellt werden können.

- c) **Beibehalten des Parlaments mit erweiterten Kompetenzen:** Die erkannten Optimierungsmöglichkeiten gehen dahin, dass die Kompetenzabgrenzung zwischen der Gemeindeversammlung und dem Parlament zu entwickeln ist. Ziel dieser Anpassungen muss es sein, die Kompetenzen des Parlaments zu erhöhen. Mit der Landsgemeinde als Vorbild könnte in diesem Zusammenhang die Rechnungs- und Budgetkompetenz an das Parlament übertragen werden, was zu einer Aufwertung des Parlaments führen würde. Dazu sind kantonale Gesetze anzupassen.
- d) **Beibehalten des Parlaments ohne Gemeindeversammlung:** Eine weitere Entwicklungsmöglichkeit liegt darin, die Gemeindeversammlung abzuschaffen und in der Konsequenz weitere Kompetenzen dem Parlament zu übertragen. Wahlen und Vorhaben mit einem Volumen von über CHF 2.5 Mio. würden dann an der Urne entschieden. Dieses Modell wird in der Schweiz in vielen Gemeinden eingesetzt. In jenen Kommunen ist es der Normalfall, dass keine Gemeindeversammlungen durchgeführt werden. In einem Landsgemeindekanton mutet diese Option jedoch als wenig denkbare Lösung an. Es ist jedoch vorstellbar, dass diese Lösung in einer ferneren Zukunft realisiert werden könnte.

7 Schlussfolgerungen und Zusammenfassung

Die dargelegten Erkenntnisse zeigen, dass ein kommunales Parlament im Grunde genommen über verschiedene Vorzüge aber auch Nachteile verfügt. Die aktuelle Umsetzung auf der Grundlage der kantonalen Gesetzgebung führt in der Konsequenz dazu, dass neben dem Gemeindeparlament weiterhin noch mindestens eine Gemeindeversammlung durchzuführen ist. Bezüglich dieser zwei Legislativen sind gewisse Kompetenzabgrenzungen nicht bzw. nur unzulänglich vorgenommen worden, weshalb das Parlament nicht über finale Kompetenzen verfügt wie es im Vergleich der Landrat oder ein kommunales Parlament in einer anderen schweizerischen Gemeinde hätte. Zur Behebung dieser Erkenntnisse wären neben der Gemeindeordnung auch kantonale Gesetze anzupassen (z.B. Gemeindegesetz, Finanzhaushaltgesetz).

Die dargelegten Vorzüge des kommunalen Parlaments sollten zu einer Stärkung des Parlaments genutzt werden und dazu die nötigen Anpassungen in den Gesetzen / Reglementen durchgeführt werden.

8 Anträge

Die Projektgruppe unterbreitet dem Gemeinderat folgende Anträge:

1. Der vorliegende Bericht wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Projektgruppe beantragt auf der Grundlage der Erkenntnisse und Ergebnisse, das Parlament weiterzuführen und dazu seine Kompetenzen gezielt zu erweitern.