



**P.P.  Gemeinde Glarus Nord, CH - 8867 Niederurnen**

Post CH AG

An das Gemeindeparlament  
Glarus Nord

Datum 18. Januar 2016  
Reg.Nr. 16.01 / 2015-496  
Abteilung Gemeinderat  
Person Andrea Antonietti  
E-Mail kanzlei@glarus-nord.ch  
Direkt 058 611 70 11

## **Antrag an das Gemeindeparlament i.S. Genehmigung Gemeindeordnung Glarus Nord**

Sehr geehrte Frau Parlamentspräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren Parlamentarier

Nachdem der Gemeinderat die Gemeindeordnung am 04. November 2015 zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet hat, gingen während der Frist vom 05. November bis 04. Dezember 2015 insgesamt 18 Stellungnahmen von verschiedenen Parteien, Organisationen und Privatpersonen ein.

Die Arbeitsgruppe hat diese Stellungnahmen anlässlich ihrer Sitzung vom 09. Dezember 2015 mit den Anträgen zuhanden der 1. Lesung im Gemeinderat aufbereitet.

Der Gemeinderat hat anlässlich seiner Sitzungen vom Mittwoch, 16. Dezember 2015 und Mittwoch, 13. Januar 2016 an zwei Lesungen die Gemeindeordnung Glarus Nord zuhanden dem Parlament verabschiedet.

### **1. Ausgangslage**

Der Beschluss der Gemeindeversammlung vom 19. Juni 2015, das Gemeindeparlament per 1. Juli 2016 abzuschaffen, macht eine Revision der Gemeindeordnung nötig. Der Gemeinderat setzte zur Überarbeitung der Gemeindeordnung eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Gemeindepräsident Martin Lauper sowie den Mitgliedern Gemeinderat und Vizepräsident Bruno Gallati, Gemeinderat Hans Leuzinger und Gemeindeschreiberin Andrea Antonietti ein. Begleitet und beraten wurde die Arbeitsgruppe von Rechtsanwältin Dr. iur. Romana Kronenberg Müller, Expertin im öffentlichen Recht.

Aufgrund des Wegfalls des Parlaments sind dessen Kompetenzen der Gemeindeversammlung oder dem Gemeinderat zuzuweisen. Ebenso ist es erforderlich, die Geschäftsprüfung und die Finanzaufsicht neu zu regeln, da diese vorher durch parlamentarische Kommissionen ausgeübt wurden. Das Parlament wird in der geltenden Gemeindeordnung in 11 Artikeln geregelt, welche in der künftigen Gemeindeordnung nicht mehr erforderlich sind. Darüber hinaus ist eine grosse Zahl weiterer Bestimmungen anzupassen. Dieser umfassende Änderungsbedarf lässt sich lediglich mit einer Totalrevision erreichen.

## 2. Vorgehensweise und Zielsetzungen bei der Ausarbeitung

Bei der Erarbeitung der Revisionsvorlage hat sich die Arbeitsgruppe so eng wie möglich an die geltende Gemeindeordnung angelehnt, um damit auch die Kontinuität der Gemeinde zu sichern. So wurde die Vorlage getreu dem Motto „So wenig wie möglich, so viel wie nötig!“ ausgearbeitet. Es wurden also – nebst den durch die Abschaffung des Gemeindeparlaments bedingten Änderungen – nur diejenigen Bereiche überarbeitet, wo im Verlauf der ersten Legislaturperiode der Gemeinde Glarus Nord Anpassungsbedarf aufgetreten ist oder wo Unstimmigkeiten, Unklarheiten und Widersprüche bestanden haben. Zudem wurde soweit wie möglich darauf verzichtet, zwingende Regelungen des kantonalen Rechts in der Gemeindeordnung zu wiederholen, ausser die Erwähnung in der Gemeindeordnung erscheint zur Verdeutlichung wichtig. Die neue Gemeindeordnung soll nämlich keine unnötigen Regelungen enthalten, sondern schlanke Strukturen aufweisen.

Die totalrevidierte Vorlage basiert also auf der aktuell gültigen Gemeindeordnung. Geltendes Recht und neues Recht können anhand der synoptischen Darstellung einfach miteinander verglichen werden.

Die Kompetenzen, welche aktuell dem Gemeindeparlament zustehen, werden der Gemeindeversammlung zugewiesen, wo immer dies sinnvoll ist. Insbesondere soll die Gemeindeversammlung die strategisch wichtigen Entscheide fällen. Allerdings wurde auch berücksichtigt, dass die Exekutive über den notwendigen Spielraum verfügen soll, um die Gemeinde effizient zu führen. Zudem soll nicht für jeden Entscheid eine Gemeindeversammlung einberufen werden müssen, sondern wenn immer möglich sollen die nach Gemeindegesetz geforderten ordentlichen Gemeindeversammlungen pro Jahr ausreichend sein.

Insbesondere bezüglich der Finanzkompetenzen soll die neue Regelung einfach und klar sein und die Gemeindeversammlung soll gestärkt werden. Dennoch soll die Gemeindeversammlung nicht mit Finanzgeschäften überladen werden, zumal in der Gemeinde Glarus Nord um ein Vielfaches mehr Geschäfte anfallen, als es in den früheren Gemeinden vor der Strukturreform der Fall war.

Da die Gemeinde Glarus Nord inskünftig über die gleichen Organe verfügen wird wie die Gemeinde Glarus, wurde auch die Gemeindeordnung von Glarus mitsamt der aktuell sich in der Vernehmlassung befindlichen Revisionsvorlage berücksichtigt. Dies angesichts der Überlegung, dass die Gemeinde Glarus bereits seit vier Jahren Erfahrungen in ihrer Organisationsstruktur sammeln konnte und ihr Gemeinderat demnach in der Zwischenzeit erkannt hat, wo die Gemeindeordnung gut ist und wo Anpassungsbedarf besteht.

Es wurden überdies die folgenden Ziele verfolgt:

- Bewährtes soll beibehalten werden;
- Die Gemeindeordnung soll über einen inneren Aufbau verfügen;
- Es sollen einheitliche Formulierungen verwendet und die Texte verständlich abgefasst werden;
- Verwendete Begriffe sollen mit denjenigen in den übergeordneten Gesetzen des kantonalen Rechts übereinstimmen;
- Alle Verweise auf Artikel in anderen Gesetzestexten sollen entfernt werden, damit die Revision eines anderen Gesetzes nicht eine Änderung der Gemeindeordnung erforderlich macht;
- Bei den Organen sollen, wo dies möglich bzw. erforderlich ist, zunächst die „Stellung“ und die „Zusammensetzung“ geklärt bzw. geregelt werden.

## 3. Erläuterungen einzelner Aspekte aus der Vernehmlassung

Nachfolgend wird auf die relevanten Vorschläge aus der Vernehmlassung eingegangen:

### a) Geschäftsprüfung und Finanzaufsicht

Der Wegfall der parlamentarischen Geschäftsprüfungs- (GPK) und der Finanzaufsichtskommission (FAK) macht es erforderlich, dass die Geschäftsprüfung und die Finanzaufsicht in der Gemeindeordnung neu geregelt werden. Gegenüber der in die Vernehmlassung gegebenen Vorlage enthält die jetzige Version einzig noch die GPK, jedoch keine separate FAK. Einerseits wurde von einigen Vernehmlassungsteilnehmern verlangt, auf die FAK zu verzichten. Andererseits haben zwischenzeitlich vorgenommene rechtliche Abklärungen ergeben, dass es nicht zulässig sein dürfte, eine separate FAK einzuführen (in der Gemeindeorganisation mit Parlament war dies möglich). So bestimmt das Gemeindegesetz

nämlich, dass in den Gemeinden die GPK die Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans erfüllt. Hinzu kommt, dass das Gemeindegesetz der GPK gewisse Aufgaben zwingend zuweist, weshalb es nicht zulässig ist, diese Aufgaben in der Gemeindeordnung einem anderen Organ zuzuweisen. Insbesondere die rechtliche Ausgangslage ist also grundlegend anders als es in der aktuellen Gemeindeorganisation mit dem Parlament noch der Fall ist, wird doch die Aufsichtskommission inskünftig keine parlamentarische Kommission mehr sein. Auch von der Aufsichtstätigkeit her ist es sinnvoll, wenn ein einziges Organ sämtliche Aufsichtsbefugnisse ausübt, da es ansonsten zu Kompetenzüberschneidungen und Informationslücken kommen kann.

Die GPK ist die oberste Aufsichtsbehörde. Ihre Aufsicht übt sie zuhanden der Stimmberechtigten aus. Der Aufsicht unterstehen gemäss dem Gemeindegesetz die Gemeindebehörden, die Verwaltung sowie die Anstalten und die Stiftungen. Da im besagten Gesetz bezüglich der Anstalten nicht zwischen selbständigen und unselbständigen unterschieden wird, unterstehen die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zwingend ebenfalls der Aufsicht der GPK. Anders verhält es sich bei den Stiftungen: Da die Aufsicht über die selbständigen Stiftungen in höherrangigem Recht geordnet wird (Aufsicht des Bundes oder des Kantons), stehen nur allfällige unselbständige Stiftungen unter der Aufsicht der GPK.

Die Aufsichtstätigkeit erfolgt unter dem Gesichtspunkt der Rechtmässigkeit, der Wirksamkeit sowie der Wirtschaftlichkeit. Die GPK hat den Finanzhaushalt der Gemeinde sowie der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen zu prüfen und sie nimmt Stellung zum Gemeindebudget und zum Steuerfuss sowie zu den Geschäften mit direkter oder indirekter Kostenfolge im Zuständigkeitsbereich der Stimmberechtigten.

Der Präsident und die Mitglieder der GPK werden durch die Gemeindeversammlung gewählt.

Die massgeblichen Bestimmungen zur GPK finden sich in Art. 11 Ziff. 2 lit. a (Wahl durch die Gemeindeversammlung) sowie in Art. 24 bis 27 der Revisionsvorlage.

## **b) Schulkommission**

Die geltende Gemeindeordnung regelt das Schulwesen als Ganzes. Dies ist ein Überbleibsel aus der Zeit, als es die Schulgemeinden noch gab. Die heutige Realität kennt jedoch nur noch die Einheitsgemeinde. Diesen veränderten Rahmenbedingungen soll die Gemeindeordnung Rechnung tragen. In der Revisionsvorlage wird deshalb nicht mehr das Schulwesen geregelt, sondern die Schulkommission. So entsteht eine innere Struktur in der Gemeindeordnung und ein „Fremdkörper“, der da nicht hingehört, wird eliminiert.

Da die Schule seit der Gemeindestrukturereform also einen integrierten Bereich der Gemeinde darstellt, ist es wichtig, dass auch die Schulkommission sich innerhalb der für die gesamte Gemeinde geltenden Rahmenbedingungen bewegt. In den vergangenen Jahren traten diesbezüglich Unklarheiten auf, dies nicht zuletzt deshalb, weil die geltende Gemeindeordnung der Schulkommission immer noch Kompetenzen zuweist, die ihr in der Einheitsgemeinde, nach Meinung des Gemeinderates, gar nicht zustehen können. Im Modell der geleiteten Schule Glarus Nord tragen das Rektorat und die Schulleitung die Verantwortung für die operative, die Schulkommission für die schulstrategische Leitung.

Beispielsweise verfügt der Schulbereich nicht über ein eigenes Budget, sondern das Budget stellt – wie bei den übrigen Verwaltungsbereichen – einen Teil des Gemeindebudgets dar. Diesem Umstand wird Rechnung getragen, indem in der Revisionsvorlage gegenüber der heutigen Gemeindeordnung präzisiert wird, dass die Schulkommission den Budgetprozess begleitet, aber nicht beantragen kann.

Zu Diskussionen Anlass gegeben hat in der Vergangenheit auch die Befugnis zur Anstellung der Schulleiter, welche gemäss der geltenden Gemeindeordnung bei der Schulkommission ist. Dass die Lehrpersonen von der Schulkommission angestellt werden ist unbestritten und wird auch vom Bildungsgesetz so vorgesehen. Die Schulleiter sind jedoch keine Lehrpersonen. Ihr Anstellungsverhältnis lässt sich auch nicht mit demjenigen der Lehrpersonen vergleichen, sondern mit demjenigen der übrigen Gemeindeangestellten. Ihre Aufgaben sind rein operativer Natur. So haben sie beispielsweise die gleiche Ferienregelung wie die Gemeindeangestellten und sie sind bei der gleichen Pensionskasse versichert. Zudem handelt es sich bei den Schulleitern um Mitarbeitende des Kadens der Gemeinde Glarus Nord. Die Schulleiter werden deshalb gemäss der Revisionsvorlagen nicht mehr von der Schulkommission, son-

dem vom Gemeinderat angestellt, was der bereits gelebten Praxis entspricht. Allerdings wird in der Revisionsvorlage festgeschrieben, dass der Anstellungsprozess durch die Schulkommission begleitet wird, was im Übrigen auch für das Rektorat gilt.

Bei Dissens (Budget, Strategie, Anstellungen, etc.) zwischen Schulkommission und Gemeinderat soll der Gemeinderat als leitende und oberste vollziehende Behörde (GO Art. 28) im Rahmen der Gesamtverantwortung für die Gemeinde Glarus Nord abschliessend entscheiden können.

Die massgeblichen Bestimmungen zur Schulkommission finden sich in den Art. 39 bis 42 der Revisionsvorlage, insbesondere Art. 41 Ziff. 5.

### **c) Finanzkompetenzen**

Die Finanzkompetenzen des Gemeinderates werden etwas ausgebaut, indem er grundsätzlich bis zum Betrag von CHF 250'000 bei einmaligen bzw. von CHF 25'000 bei wiederkehrenden Ausgaben abschliessend entscheiden kann (bisher CHF 200'000 bzw. CHF 20'000) und darüber hinaus bis zum Betrag von CHF 500'000 bzw. CHF 50'000 unter Vorbehalt des fakultativen Referendums.

Im Gegenzug werden auch die Stimmberechtigten gestärkt, indem sie in finanziellen Angelegenheiten ab einem Wert von CHF 500'000 bei einmaligen bzw. von CHF 50'000 bei wiederkehrenden Ausgaben obligatorisch zuständig sind (bisher ab CHF 2'500'000 bzw. CHF 250'000). Zudem verfügen sie ab CHF 250'000 bzw. ab CHF 25'000 über die Möglichkeit des fakultativen Referendums. Letzteres ermöglicht den Stimmberechtigten, einen Entscheid des Gemeinderates zu korrigieren. Dennoch müssen Geschäfte von relativ geringem Wert im Verhältnis zum Gemeindebudget von über CHF 70 Mio. nicht obligatorisch der Gemeindeversammlung vorgelegt werden, wodurch die Versammlung entlastet wird.

Eine besondere Regelung ist bezüglich der Nachtrags- und Zusatzkredite vorgesehen: Hier kann der Gemeinderat nur bis zum Betrag von CHF 250'000 beschliessen; darüber ist immer die Gemeindeversammlung obligatorisch zuständig.

Die massgeblichen Bestimmungen zu den Finanzkompetenzen finden sich in den Art. 13, 15 und 35 der Revisionsvorlage.

### **d) Rechtssetzungsbefugnisse**

Heute ist das Gemeindeparlament das Rechtssetzungsorgan, wobei der Gemeindeversammlung das fakultative Referendum zusteht. Neu sind gemäss der Revisionsvorlage die wichtigen Gesetze obligatorisch von der Gemeindeversammlung zu erlassen bzw. zu revidieren. Weniger wichtige Erlasse können vom Gemeinderat erlassen und revidiert werden, wobei er bei aufgezählten Erlassen (GO Art. 34 Ziff. 1) abschliessend zuständig ist, bei anderen unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums der Stimmberechtigten (GO Art. 34 Ziff. 2).

Bezüglich Erlass und Änderung des Baureglements sowie des Zonenplans soll die Schlussabstimmung an der Urne erfolgen. Die Beratung des Baureglements sowie des Zonenplans soll jedoch vorgängig an der Gemeindeversammlung durchgeführt werden, wobei die bezüglich Zonenplan vorgängig eingereichten Abänderungsanträge behandelt und bereinigt werden. Die Schlussabstimmung dieser bereinigten Vorlage soll jedoch an der Urne stattfinden. Beim Baureglement ist die vorgängige Einreichung von Anträgen nicht vorgesehen (übliche Behandlung eines Reglements). Die Schlussabstimmung über das Baureglement soll auch an der Urne erfolgen. Diese Regelungen richten sich nach GG Art. 29.

Die massgeblichen Bestimmungen zu den Rechtssetzungsbefugnissen finden sich in Art. 12, Art. 15 Ziff. 1 und Art. 34 der Revisionsvorlage.

### **e) Erlass von raumplanungsrechtlichen Plänen**

Die aktuelle Gemeindeordnung beantwortet die Frage nicht, wer den Richtplan zu erlassen hat. In der Revisionsvorlage ist nun vorgesehen, dass der Richtplan durch die Gemeindeversammlung zu genehmigen ist.

Auch die Frage, welches Organ die Sondernutzungspläne zu erlassen hat, wird in der geltenden Gemeindeordnung nicht eindeutig beantwortet. Gemäss der Revisionsvorlage fällt dies sinnvollerweise (in der Regel handelt es sich um baurechtliche Verfahren) in die Kompetenz des Gemeinderates.

Die massgeblichen Bestimmungen für den Erlass von raumplanungsrechtlichen Plänen finden sich in Art. 12 lit. c sowie Art. 36 Ziff. 1 lit. c der Revisionsvorlage.

#### **f) Organisation der Verwaltung**

Art. 105 Abs. 1 des kantonalen Gemeindegesetzes (GG) verlangt, dass die Gemeindeordnung die Grundzüge der Organisation der Verwaltung festlegt. Die Einzelheiten kann die Vorsteherschaft, also der Gemeinderat, bestimmen. Die geltende Gemeindeordnung enthält keine Grundzüge der Verwaltungsorganisation, weshalb es erforderlich ist, diese nun zu regeln.

Eine Änderung der bisherigen Verwaltungsorganisation drängt sich nicht auf, da sich diese bewährt hat. Dies wurde auch durch eine extern durchgeführte Effektivitäts- und Effizienzüberprüfung bestätigt, welche keinen Handlungsbedarf hinsichtlich der Verwaltungsorganisation ergeben hat. Mit dem Antrag zur Abschaffung des Gemeindeparlaments haben die CVP- und glp-Fraktion des Gemeindeparlaments eine in der Zwischenzeit abgeschriebene Motion zum Thema „Organisation Gemeinde“ eingereicht. Im Rahmen der Bearbeitung der Motion, kam eine gemeinsame Arbeitsgruppe (Vertreter des Gemeindeparlaments sowie des Gemeinderats), begleitet von Experte Dr. Roger Sonderegger, bei der Variantenüberprüfung zur Verwaltungsorganisation letztlich zur gleichen Schlussfolgerung: Beibehaltung Status Quo.

Selbstverständlich ist es aber im Endeffekt ein politischer Entscheid, wie die Verwaltung organisiert sein soll. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass eine grössere Änderung mehr Zeit erfordern würde; sie liesse sich nicht per 1. Juli 2016 umsetzen. Zudem wären damit beträchtliche Kosten verbunden. Aus diesen Gründen werden die Grundzüge der bestehenden Verwaltungsorganisation in die neue Gemeindeordnung aufgenommen. Dies geschieht, indem die Ressortleiter in der Gemeindeordnung geregelt werden.

Zudem ist anzumerken, dass die Bereichsleiter zusammen mit dem Gemeindepräsidenten die Geschäftsleitung bilden. Allerdings ist es nicht notwendig, dies in der Gemeindeordnung ebenfalls festzuschreiben, da dies im Organisationsreglement festgelegt ist.

Die massgebliche Bestimmung zur Organisation der Verwaltung findet sich in Art. 38 der Revisionsvorlage.

#### **g) Einbürgerungskommission**

Derzeit liegt die Kompetenz zum Entscheid über Einbürgerungen beim Gemeinderat und es besteht eine durch den Gemeinderat bestellte Einbürgerungskommission, welche die Einbürgerungsverfahren durchführt, die Geschäfte für den Gemeinderat vorbereitet und ihm die Einbürgerungsgesuche mit einem Antrag unterbreitet. Es erscheint sinnvoll, diese Einbürgerungskommission beizubehalten (entgegen der Schaffung eines Einbürgerungsrates), sie aber inskünftig auch mit der Befugnis auszustatten, über die Einbürgerungsgesuche selbst zu entscheiden. Über diese Kompetenz, die Einbürgerungskommission mit der Entscheidungsbefugnis auszustatten, verfügt der Gemeinderat gemäss dem Gemeindegesetz dann, wenn dies in einem kantonalen Gesetz oder in der Gemeindeordnung vorgesehen ist. Die Revisionsvorlage sieht deshalb vor, dass der Gemeinderat zur Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an Ausschüsse (temporär) oder ständige Kommissionen befugt ist. Zudem wird festgehalten, dass eine gemeinderätliche Einbürgerungskommission mit abschliessenden Kompetenzen besteht. Die Mitglieder der Einbürgerungskommission sollen deshalb vom Gemeinderat bestimmt werden.

Die massgeblichen Bestimmungen zur Einbürgerungskommission finden sich in Art. 31 Ziff. 2 und Art. 33 Ziff. 2 der Revisionsvorlage.

#### 4. Termine / weiteres Vorgehen

Das weitere Vorgehen gemäss bereits bekannt gemachtem Terminplan ist wie folgt:

- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| ▪ 18. Januar 2016               | Versand Unterlagen an nicht-ständige Kommission GO             |
| ▪ 19. Januar – 15. Februar 2016 | Beratung durch nicht-ständige Kommission GO                    |
| ▪ 03. März 2016                 | ausserordentliche Parlamentssitzung zur 1. Lesung im Parlament |
| ▪ 04. – 08. März 2016           | 2. Sitzung der nicht-ständigen Kommission und Abgabe Bericht   |
| ▪ 23. März 2016                 | 2. Lesung und Verabschiedung im Parlament                      |
| ▪ 20. April 2016                | öffentliche Veranstaltung für die Bevölkerung                  |
| ▪ 26. April 2016                | ausserordentliche Gemeindeversammlung für GO                   |

#### 5. Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Gemeindeparlament, der totalrevidierten Gemeindeordnung Glarus Nord zuhanden der Gemeindeversammlung zuzustimmen.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

**Gemeinderat Glarus Nord**

  
Martin Laupper  
Gemeindepräsident



  
Andrea Antonietti  
Gemeindeschreiberin

- Beilagen:
- Liste eingeladene Vernehmlassungsteilnehmer
  - Zusammenfassung Vernehmlassungsantworten (nur an nicht-ständige Kommission)
  - Synoptische Darstellung geltendes und neues Recht
  - Entwurf neue Gemeindeordnung