



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

TEILREVISION DER KANTONSVERFASSUNG

Bericht zur externen Vernehmlassung

Stans, 20. Juni 2023

Titel:	Teilrevision Kantonsverfassung	Typ:	Bericht Direktion	Version:	
Thema:	Bericht Arbeitsgruppe	Klasse:		FreigabeDatum:	20.06.23
Autor:	Christian Blunshi	Status:		DruckDatum:	20.06.23
Ablage/Name:	Bericht NG 111 Externe Vernehmlassung.docx			Registratur:	2014.NWJSD.59

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage	5
2.1	Änderungsanträge der Gemeinden zum Gemeindegesetz.....	5
2.2	Grundsatzentscheide des Regierungsrates	5
2.3	Sistierung und Wiederaufnahme des Gesetzgebungsprojekts	5
2.4	Technische Konsultation der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber	5
2.5	Verfassungsrevision	6
2.5.1	Anliegen der Gemeinden	6
2.5.2	Zwischenentscheid betreffend Teilrevision Verfassung.....	6
3	Grundzüge der Vorlage	6
3.1	Abhängigkeit Kantonsverfassung und Gemeindegesetz	6
3.2	Frist zur Ausarbeitung der Vorlage bei allgemeiner Anregung	9
3.3	Wahl des Gemeindepräsidiums und -vizepräsidiums.....	9
3.4	Klare Begrifflichkeiten	9
3.5	Aufhebung des fakultativen Referendums	10
3.5.1	Aktuelle Rechtsgrundlagen	10
3.5.2	Rechtsvergleich	10
3.5.3	Wichtigste Vor- und Nachteile des fakultativen Referendums	10
3.5.4	Umsetzungsvorschlag	11
3.5.5	Darstellung im Rahmen der externen Vernehmlassung	12
4	Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen	12
4.1	Änderung der Kantonsverfassung.....	12
5	Auswirkungen	14
5.1	Auf die Gemeinden	14
5.2	Auf die Bürgerinnen und Bürger.....	14
5.3	Auf den Kanton.....	15
6	Zeitplan	15
6.1	Kantonsverfassung	15
6.2	Gemeindegesetz	15

1 Zusammenfassung

Das aktuelle Gesetz über Organisation und Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GemG; NG 171.1) wurde am 28. April 1974, damals noch von der Landsgemeinde Nidwalden verabschiedet. Obwohl in den letzten Jahren vereinzelt Anpassungen vorgenommen wurden, besteht in mehrfacher Hinsicht Revisionsbedarf. Insbesondere die Politischen Gemeinden wünschen eine entsprechende Gesetzesänderung. Der Regierungsrat hat deshalb eine umfassende Teilrevision des Gemeindegeseztes ausarbeiten lassen.

Einige von den Gemeinden beantragte Änderungen im Gemeindegesezt bedingen zusätzlich eine Revision der Kantonsverfassung. Ohne Verfassungsrevision können wichtige Anliegen der Gemeinden nicht umgesetzt werden. Der Regierungsrat hat deshalb gleichzeitig eine Teilrevision der Kantonsverfassung in die externe Vernehmlassung verabschiedet. Gegenstand dieser Teilrevision sind ausschliesslich kommunale Angelegenheiten. Betroffen sind vor allem folgende Aspekte:

- Verlängerung der Frist zur Einberufung einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung (vier anstatt drei Monate);
- Möglichkeit zur Verlängerung der Frist bei Umsetzung von allgemeinen Anregungen auf Gesetzesstufe;
- Möglichkeit zur Einführung einer vierjährigen Amtsdauer für das Gemeindepräsidium und Gemeindevizepräsidium (Regelung in der Gemeindeordnung);
- Aufhebung des fakultativen Referendums gegen Erlasse des administrativen Rates;
- Anpassung der Verwaltungsbefugnisse des administrativen Rates.

Die Änderung der Kantonsverfassung beinhaltet unter anderem die Aufhebung des fakultativen Referendums gegen Verordnungen des administrativen Rates. Der Regierungsrat hat für die externe Vernehmlassung diesbezüglich zwei Varianten ausgearbeitet. Eine Variante mit Beibehaltung des fakultativen Referendums und eine Variante mit Aufhebung des fakultativen Referendums. Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, dass im Rahmen der externen Vernehmlassung eine politische Diskussion zu den Vor- und Nachteilen dieser beiden Varianten stattfinden kann. Mit Abschaffung des fakultativen Referendums würde die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen den Stimmberechtigten und dem administrativen Rat neu derjenigen auf kantonaler Ebene entsprechen. Wie bis anhin erlassen die Aktivbürgerinnen und Aktivbürger die generell-abstrakten Regelungen (Reglement). Ermächtigen die Stimmberechtigten den administrativen Rat zum Erlass von Verordnungen, kann er diese neu eigenständig beschliessen. Ein Referendum gegen Verordnungen steht nicht mehr zur Verfügung. Dadurch erhält die Exekutive die notwendige Flexibilität. Der administrative Rat kann in seinem Kompetenzbereich schnell sowie sachgerecht reagieren und die erforderlichen Verordnungs-Bestimmungen ohne Zeitverlust erlassen. Diese Neuerung erleichtert den Gemeinden die zeitgemässe Organisation, da untergeordnete Bestimmungen nicht mehr dem Referendum unterstellt werden müssen. Die demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten werden dadurch nur marginal tangiert. Die Aktivbürgerinnen und Aktivbürger können über ihre Reglemente und über schriftliche Anträge weiterhin direkt Einfluss auf die kommunalen Regelungen nehmen. Sie können entscheiden, wo der administrative Rat zum Erlass von Regelungen ermächtigt werden soll.

Ohne Verfassungsrevision könnten wichtige Anliegen der Gemeinden nicht umgesetzt werden. Aktuell schränkt die Kantonsverfassung die Gemeinden in ihrer Organisation und in ihren Abläufen teilweise zu stark ein. Dank der Teilrevision der Kantonsverfassung kann das Gemeindegesezt den Bedürfnissen der Gemeinden besser Rechnung tragen. Die Revision ist auf kommunale Angelegenheiten beschränkt.

2 Ausgangslage

2.1 Änderungsanträge der Gemeinden zum Gemeindegesetz

Mit Schreiben vom 10. November 2014 an die Justiz- und Sicherheitsdirektion, hielt der Gemeindeschreiber/innen-Verband Nidwalden fest, dass Handlungsbedarf bestehe und mindestens eine Teilrevision des Gemeindegesetzes erfolgen solle. Der Verband legte eine Liste mit dem Änderungsbedarf bei.

2.2 Grundsatzentscheide des Regierungsrates

Der Regierungsrat fällte am 15. Juni 2015 einen Grundsatzentscheid und beauftragte die Justiz- und Sicherheitsdirektion mit der Erarbeitung einer Revision des Gemeindegesetzes. Dabei verzichtete er noch auf inhaltliche Vorgaben zum Projekt.

Eine Arbeitsgruppe nahm anfangs 2017 die Arbeit in Angriff. Am 4. Juli 2017 verabschiedete der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 480 einige wichtige Grundsätze für die Revision des Gemeindegesetzes.

2.3 Sistierung und Wiederaufnahme des Gesetzgebungsprojekts

Die Revision des Gemeindegesetzes wurde im Jahr 2018 während rund drei Jahren sistiert. Einerseits wurden die dringendsten Anliegen der Gemeinden bereits mit der Revision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (WAG; NG 132.2) umgesetzt. Andererseits musste der Kanton seine Projekte (Arbeitslast u.a. aufgrund zahlreicher Gesetzesrevisionen und anschliessend Covid-19-Pandemie) priorisieren.

Im Herbst 2021 nahm die Arbeitsgruppe die Arbeiten wieder an die Hand. Die Arbeitsgruppe setzte sich neu zusammen aus Christian Blunschi (Projektleitung und Vorsteher Rechtsdienst), Esther Bachmann (ehemalige Gemeindeschreiberin Stans), Othmar Egli (Gemeindeschreiber Ennetbürgen), Klaus Waser (Gemeinderat / Präsident Schulkommission Buochs) sowie Desirée Inderkum (Gesetzesredaktion und Mitarbeiterin Rechtsdienst). Die Arbeitsgruppe erstellte im Frühjahr/Sommer 2022 einen ersten Entwurf zur Teilrevision des Gemeindegesetzes.

Bei der Gesetzgebungsarbeit wurden primär die Anliegen der Gemeinden gemäss dem Schreiben vom 10. November 2014 behandelt. Zudem wurde die gesamte Gemeindegesetzgebung auf Mängel und Verbesserungsmöglichkeiten überprüft. Die Gemeinden konnten überdies laufend weitere Anträge einbringen.

2.4 Technische Konsultation der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber

Am 19. Mai 2022 führte der kantonale Rechtsdienst mit den Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern eine erste technische Konsultation zum Entwurf durch. Zahlreiche Grundsatzfragen konnten anlässlich dieser Konsultation diskutiert werden. Dabei zeigte sich, dass einige seitens der Gemeinden beantragten Änderungen aufgrund der Vorgaben der Verfassung des Kantons Nidwalden (NG 111) nicht umsetzbar sind.

Die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber äusserten deshalb den Wunsch, dass eine Teilrevision der Kantonsverfassung geprüft werde. Diejenigen Regelungen, welche die Gemeinden betreffen, sollten einer Prüfung unterzogen und bei Bedarf geändert werden. Die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber hatten bis Mitte Juni 2022 Zeit, dem Kanton konkrete Änderungsbegehren zu melden.

2.5 Verfassungsrevision

2.5.1 Anliegen der Gemeinden

Der Regierungsrat hielt mit Beschluss Nr. 421 vom 5. Juli 2022 fest, dass die Gemeinden einige Anliegen in Zusammenhang mit der Revision des Gemeindegesetzes vorgebracht haben, die eine Verfassungsänderung bedingen:

- Verlängerung der Frist zur Einberufung einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung;
- Verlängerung der Frist zur Durchführung der Gemeindeversammlung bei einem fakultativen Referendum;
- Verlängerung der Frist zur Umsetzung von Anträgen in Form einer allgemeinen Anregung;
- Einführung einer vierjährigen Amtsdauer des Gemeindepräsidiums und des Gemeindevizepräsidiums;
- Einheitliche Begrifflichkeiten für Erlasse der Gemeinde;
- Änderung der Verwaltungsbefugnisse des administrativen Rates.

2.5.2 Zwischenentscheid betreffend Teilrevision Verfassung

Der Regierungsrat anerkennt die Anliegen der Gemeinden. Die Kantonsverfassung verhindert zahlreiche zweckmässige Änderungen in der Gemeindegesetzgebung. Einige wichtige Anpassungen könnten mit der bestehenden Kantonsverfassung nicht aufgenommen werden. Deshalb entschied der Regierungsrat im Beschluss Nr. 421 vom 5. Juli 2022, eine Revision der Kantonsverfassung anzustossen. Die Revision hat sich auf Regelungen zu beschränken, welche die Gemeinden betreffen. Primär sollen die Änderungsbegehren der Gemeinden aufgegriffen werden.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Abhängigkeit Kantonsverfassung und Gemeindegesetz

Bei der Teilrevision des Gemeindegesetzes wurde festgestellt, dass gewisse Anpassungen nur umgesetzt werden können, wenn auch die Verfassung revidiert wird:

Verlängerung der Frist zur Einberufung einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung (Art. 36 Abs. 2 GemG / Art. 75 Abs. 2 KV)

Art. 36 Abs. 2 GemG

Ausserordentliche Gemeindeversammlungen sind einzuberufen, wenn es der administrative Rat beschliesst oder wenn es ein Zwanzigstel der Aktivbürgerinnen und Aktivbürger unter Nennung der zu behandelnden Gegenstände schriftlich verlangt; im letzten Falle hat die Gemeindeversammlung binnen dreier Monate seit der Einreichung des Begehrens stattzufinden).

- Diese Frist ist in der Praxis insbesondere für grössere Geschäfte zu kurz. Die Gemeinde muss die Geschäftsordnung 20 Tagen vor der Versammlung publizieren und die Unterlagen spätestens 10 Tage vor der Versammlung den Aktivbürgerinnen und Aktivbürgern zustellen.
- Der Regierungsrat schlägt vor, die Frist auf vier Monate zu verlängern.
- Dies bedingt eine Verfassungsänderung, da die Frist von drei Monaten in der Verfassung verankert ist (Art. 75 Abs. 2 KV).

Möglichkeit zur Verlängerung der Frist zur Umsetzung von Anträgen in Form einer allgemeinen Anregung (Art. 63 Abs. 2 GemG / Art. 78 Abs. 1 KV)

Art. 63 Abs. 2 GemG

Wird eine allgemeine Anregung zum Beschluss erhoben, ist der Gemeindeversammlung binnen Jahresfrist die ausgearbeitete Vorlage zu unterbreiten.

- Allgemeine Anregungen können unterschiedliche Geschäfte betreffen. Beispielsweise kann auch eine Änderung des Bau- und Zonenreglements in der Form der allgemeinen Anregung verlangt werden. Die Gemeinde müsste binnen Jahresfrist die Vorlage (inkl. Bericht) ausarbeiten, die Vorprüfung beim Kanton durchführen, die öffentliche Auflage anordnen und allfällige Einwendungen behandeln. Dies ist innert Jahresfrist kaum seriös realisierbar. Auch andere Geschäfte wie die Totalrevision der Gemeindeordnung könnten mehr als ein Jahr Zeit benötigen.
- Der Regierungsrat schlägt vor, dass der Kanton die Frist auf Gesuch des administrativen Rates hin verlängern kann.
- Dies bedingt eine Verfassungsänderung, da diese Jahresfrist in der Verfassung verankert ist (Art. 78 Abs. 1 KV).

Möglichkeit zu einer vierjährigen Amtsdauer des Gemeindepräsidiums und des Gemeindevizepräsidiums (Art. 75 GemG / Art. 81 Abs. 2 KV)

Art. 75 Abs. 1 Ziff. 2 GemG:

Durch die Urne sind zu wählen:

2. soweit die Gemeindeordnung nicht etwas anderes bestimmt, die Mitglieder des administrativen Rates der politischen Gemeinde und aus dessen Mitte auf eine Amtsdauer von zwei Jahren der Präsident und der Vizepräsident.

- Eine Amtsdauer von vier Jahren – analog der Amtsdauer der Ratsmitglieder – ist nicht zulässig. Dies schränkt die Gemeinde unnötig ein und führt zu einem Mehraufwand.
- Der Regierungsrat schlägt vor, dass die Gemeinden eigenständig in ihrer Gemeindeordnung entscheiden können, ob die Amtsdauer für das Gemeindepräsidium und das Vizepräsidium zwei oder vier Jahre betragen soll. Für Gemeinden, bei denen die Hälfte des administrativen Rates alle zwei Jahre gewählt werden, kann die zweijährige Amtsdauer des Präsidiums und des Vizepräsidiums beibehalten werden.
- Dies bedingt eine Verfassungsänderung, da diese Frist in der Verfassung verankert ist (Art. 81 Abs. 2 KV).

Verlängerung der Frist zur Durchführung der Gemeindeversammlung bei einem fakultativen Referendum (Art. 96 Abs. 2 GemG / Art. 77 KV)

Art. 96 Abs. 1 GemG:

Ein dem fakultativen Referendum unterstellter Erlass oder Beschluss ist der Gemeindeversammlung zu unterbreiten, wenn es binnen zweier Monate seit der Veröffentlichung von einem Zwanzigstel der Aktivbürgerinnen und Aktivbürger schriftlich verlangt wird; er ist der Urnenabstimmung zu unterbreiten, wenn dies im Begehren ausdrücklich verlangt wird.

² Die Abstimmung ist, ohne Berücksichtigung von Art. 81 Abs. 2, bei nächster Gelegenheit durchzuführen.

- Für die Gemeindeversammlung muss der administrative Rat die Botschaft ausarbeiten. Allenfalls kann die Zeit für den Gemeinderat zu eng bemessen sein, wenn er das Geschäft bereits an der nächsten Gemeindeversammlung behandeln lassen muss. Die Gemeinden benötigen deshalb mehr Flexibilität.

- Der Regierungsrat schlägt vor, dass die Frist zur Durchführung der Gemeindeversammlung verlängert wird.
- Dies bedingt eine Verfassungsänderung, da die Frist in der Verfassung verankert ist (Art. 77 Abs. 2 KV; vgl. aber nachstehend den Vorschlag zur Aufhebung des fakultativen Referendums).

Aufhebung des fakultativen Referendums (Art. 14, Art. 87, Art. 94, Art. 96 und Art. 97 GemG / Art. 77 Abs. 1 KV, Art. 82 KV)

Art. 87 Abs. 1 Ziff. 1 GemG:

Der administrative Rat erlässt unter Vorbehalt des fakultativen Referendums: Verordnungen und Reglemente, zu denen er durch die Gesetzgebung oder durch Beschluss der Stimmberechtigten zuständig erklärt wird;

Art. 94 1. Unterstellung
Art. 95 2. Veröffentlichung
Art. 96 3. Abstimmung
Art. 97 4. Rechtsgültigkeit

- Die Referendumsmöglichkeit gegen Erlass des administrativen Rates verhindert eine schnelle Inkraftsetzung von Verordnungsrecht, obwohl es sich in der Regel nur um untergeordnete Bestimmungen handelt.
- Der Regierungsrat schlägt vor, das fakultative Referendum gegen Erlasse des administrativen Rates auf kommunaler Stufe analog zur Regelung beim Kanton abzuschaffen.
- Dies bedingt eine Verfassungsänderung, da gemäss Verfassung gegen sämtliche Erlasse des administrativen Rates das fakultative Referendum ergriffen werden kann (Art. 77 Abs. 1 KV).

Verwaltungsbefugnisse des administrativen Rates (Art. 88 Abs. 2 Ziff. 11 GemG / Art. 83 Abs. 2 Ziff. 9 KV)

Art. 88 Abs. 2 Ziff. 11 GemG

Dem administrativen Rat obliegt insbesondere: die Beschlussfassung über Ausgaben für den Unterhalt der im Besitz der Gemeinde stehenden Gebäude und Anlagen ohne Rücksicht auf Ziffer 8;

- Diese uneingeschränkte Finanzkompetenz des administrativen Rates beim Unterhalt der Liegenschaften entspricht nicht der Praxis und untergräbt die demokratischen Mitwirkungsrechte der Aktivbürgerinnen und Aktivbürger.
- Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, diese Finanzkompetenz neu zu regeln und der Praxis anzupassen.
- Dies bedingt eine Verfassungsänderung, da gemäss Verfassung der administrative Rat sämtliche Ausgaben für den Unterhalt, der im Besitz der Gemeinde stehenden Gebäude und Anlagen, eigenständig tätigen kann. Es ist weder ein Budget- noch ein Verpflichtungskredit erforderlich (Art. 83 Abs. 2 Ziff. 9 KV).

Koordination der beiden Revisionen (Kantonsverfassung und Gemeindegesetz):

Die externe Vernehmlassung der beiden Revisionen wird parallel durchgeführt, da ein sachlicher Zusammenhang besteht. Der Landrat muss jedoch zuerst die Verfassung behandeln. Allenfalls ist denkbar, dass die erste Lesung zum Gemeindegesetz vor der Volksabstimmung (obligatorisches Referendum) über die Kantonsverfassung durchgeführt wird. Die zweite Lesung und die Schlussabstimmung zum Gemeindegesetz können jedoch erst nach Gutheissung der Verfassungsänderung an der Urne erfolgen. Das Vorgehen muss nach der externen Vernehmlassung mit dem Landratsbüro abgesprochen werden.

3.2 Frist zur Ausarbeitung der Vorlage bei allgemeiner Anregung

Art. 78 Abs. 1 KV

Anträge können als allgemeine Anregung oder als ausgearbeitete Vorlage eingereicht werden; wird eine allgemeine Anregung zum Beschluss erhoben, ist der Gemeindeversammlung binnen Jahresfrist die ausgearbeitete Vorlage zu unterbreiten.

Die Stimmberechtigten können schriftliche Anträge als ausformulierte Vorlage oder allgemeine Anregung einreichen. Wird eine allgemeine Anregung zum Beschluss erhoben, muss der administrative Rat diese binnen eines Jahres umsetzen. Es hat sich in der Praxis bei den Gemeinden gezeigt, dass diese Frist von einem Jahr bei grösseren und komplexeren Vorlagen nicht realistisch ist. Insbesondere bei Nutzungsplanungsgeschäften (inkl. Änderung des Bau- und Zonenreglements) ist diese Frist zu kurz, da der administrative Rat das Geschäft ausarbeiten, eine kantonale Vorprüfung durchführen, die Vorlage öffentlich auflegen und allenfalls ein Einwendungsverfahren durchführen muss. Erst anschliessend können die Unterlagen zuhanden der Gemeindeversammlung ausgearbeitet werden.

Neu wird in einem zusätzlichen Absatz (Art. 78 Abs. 1a KV) festgehalten, dass das Gesetz die Verlängerung dieser Frist vorsehen kann. Das Gemeindegesetz sieht neu vor, dass der Regierungsrat diese Frist um höchstens zwei Jahre verlängern kann, wenn es dem administrativen Rat in begründeten Fällen nicht möglich ist, die Vorlage innert Frist auszuarbeiten. Grundsätzlich ist der administrative Rat somit weiterhin an die jährige Frist gebunden. Er kann allerdings bei der Aufsichtsbehörde (Regierungsrat) eine Verlängerung beantragen.

Art. 78 Abs. 1a KV

Das Gesetz kann die Verlängerung dieser Frist vorsehen.

3.3 Wahl des Gemeindepräsidiums und -vizepräsidiums

Art. 81 Abs. 2 altKV

Aus dessen Mitte wählt die Gemeindeversammlung auf eine Amtsdauer von zwei Jahren den Präsidenten und den Vizepräsidenten.

Es hat sich in der Praxis bei den Gemeinden gezeigt, dass die zweijährige Amtsdauer des Präsidiums und Vizepräsidiums relativ kurz ist und eine zu restriktive Regelung darstellt. Die Gemeinden haben keine Möglichkeit, eine Amtsdauer von vier Jahren vorzusehen. Das Präsidium und das Vizepräsidium sind zwingend alle zwei Jahre zu wählen (selbst wenn für den administrativen Rat eine Amtsdauer von vier Jahren gilt). Neben der Gesamterneuerungswahlen (alle vier Jahre) sind deswegen zusätzliche Wahlen (alle zwei Jahre) notwendig.

Neu wird in Abs. 2 die Amtsdauer des Präsidiums und des Vizepräsidiums nicht ausdrücklich geregelt. Neu legt das Gesetz die Amtsdauer fest.

Das geänderte Gemeindegesetz sieht eine Amtsdauer von zwei Jahren vor, soweit die Gemeindeordnung nicht eine Amtsdauer von vier Jahren regelt. Die Gemeinden können somit dank der Verfassungsrevision eine vierjährige Amtsdauer in der Gemeindeordnung verankern. In Gemeinden, bei denen die Hälfte des administrativen Rates alle zwei Jahre gewählt wird, kann die Amtsdauer des Präsidiums und des Vizepräsidiums weiterhin zwei Jahre betragen.

Art. 81 Abs. 2 neuKV

Aus dessen Mitte wählt die Gemeindeversammlung das Präsidium und das Vizepräsidium. Das Gesetz regelt die Amtsdauer.

3.4 Klare Begrifflichkeiten

Die Begrifflichkeiten in der Kantonsverfassung sind teilweise veraltet. Beispielsweise sind zeitgemässe Begriffe wie Budget (anstatt Voranschlag) oder Mitarbeitende (statt Beamten)

einzuführen. Es werden in der Kantonsverfassung nur die Begrifflichkeiten in den jeweiligen Artikeln angepasst, die aufgrund der Revision sowieso einer Änderung bedürfen.

Zudem werden bisher uneinheitliche Begriffe für Erlasse, die durch die Stimmberechtigten oder durch den administrativen Rat verwendet werden, angepasst. Die Begriffe Reglemente und Verordnung sind nicht zuordenbar. Im Rahmen dieser Teilrevision wird dies klar definiert. Neu wird bei Erlassen, die durch die Stimmberechtigten ergehen, von Gemeindeordnungen und Reglementen und bei den Erlassen des administrativen Rats von Verordnungen gesprochen.

3.5 Aufhebung des fakultativen Referendums

3.5.1 Aktuelle Rechtsgrundlagen

Art. 77 altKV

¹ Der Gemeindeversammlung sind die vom administrativen Rat erlassenen oder abgeänderten Verordnungen und Reglemente zu unterbreiten, wenn es binnen zweier Monate seit der Veröffentlichung des Erlasses von einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten verlangt wird.

Art. 82 Abs. 1 altKV

¹ Der administrative Rat erlässt unter Vorbehalt von Art. 77:

1. Verordnungen und Reglemente, zu denen er durch die Gesetzgebung oder durch Beschluss der Gemeindeversammlung zuständig erklärt wird;
2. Reglemente in nebengeordneten Fragen im Rahmen von Art. 83 Ziff. 7.

Sämtliche Erlasse des administrativen Rats unterliegen gemäss heutiger kantonaler Gesetzgebung dem fakultativen Referendum. Der administrative Rat muss seine Erlasse im Amtsblatt publizieren. Ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten kann binnen zweier Monate das Referendum ergreifen, so dass der entsprechende Erlass anschliessend an der Gemeindeversammlung (oder der Urne) behandelt werden muss. Das fakultative Referendum hat seine Grundlage in der Kantonsverfassung (Art. 77 und 82 KV).

3.5.2 Rechtsvergleich

Im Vergleich mit den Deutschschweizer Kantonen stellt das fakultative Referendum gegen Verordnungen des administrativen Rates eine Rarität dar. Alle Deutschschweizer Kantone, bis auf die Kantone Obwalden, Glarus und St. Gallen kennen das Konstrukt des fakultativen Referendums bei Verordnungen des Gemeinderates nicht.

Auch auf kantonaler Ebene existiert das fakultative Referendum gegen Erlasse der Exekutive (Regierungsrat) nicht. Es gelten die üblichen Vorgaben zur Gesetzesdelegation. Der Regierungsrat kann dort eigenständig Verordnungsrecht erlassen, wo er in einem Gesetz dazu ermächtigt wird.

3.5.3 Wichtigste Vor- und Nachteile des fakultativen Referendums

Das fakultative Referendum schränkt die Flexibilität des administrativen Rates unnötig ein. Dies ist überdies systemwidrig. Selbst bei untergeordneten Verordnungs-Bestimmungen muss der administrative immer die Referendumsfrist von zwei Monaten abwarten. Eine schnelle Inkraftsetzung von "Verordnungsrecht" ist nicht möglich, zumal auch die konstitutive Genehmigung des Regierungsrates erst nach Ablauf der Referendumsfrist erfolgen kann. Des Weiteren hat die bisherige Regelung kaum Praxisrelevanz und führt zu einem Zusatzaufwand für die Gemeinden. Sie müssen sämtliche Änderungen des "Verordnungsrechts" der Exekutive im Amtsblatt publizieren und die Referendumsfrist von zwei Monaten abwarten.

Gegen die Aufhebung des fakultativen Referendums spricht insbesondere die traditionelle Ordnung, dass die Bürgerinnen und Bürger bei Erlassen des administrativen Rats das letzte Wort haben, gegebenenfalls das Referendum ergreifen, sowie Änderungen an der Versammlung bzw. der Urne beschliessen können. Dadurch wird die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger umfassend und in sehr direkter Weise gewährleistet.

Aufhebung des fakultativen Referendums	Beibehaltung des fakultativen Referendums
Stärkung einer flexiblen und zeitmässigen Organisationsstruktur in den Gemeinden	Wahrung der bestehenden Kompetenzen der Stimmberechtigten
Schnellere Inkraftsetzung von Verordnungsrecht	Mitwirkungsrecht in Form des letzten Wortes
Klarere Zuständigkeiten bei den Gesetzgebungskompetenzen innerhalb der Gemeinde	Direkte Kontrolle des administrativen Rates
Kleinerer Aufwand für den administrativen Rat	
Grösseres Gewicht der Delegationsnormen in den Reglementen und der schriftlichen Anträge der Stimmberechtigten gemäss Art. 62 ff. GemG	

3.5.4 Umsetzungsvorschlag

Der Regierungsrat schlägt vor, das fakultative Referendum abzuschaffen. Die Gemeinden hätten dadurch mehr Flexibilität. Die Zuständigkeiten im Rahmen der Gesetzgebung wären klarer. Für die Reglemente sind die Stimmberechtigten zuständig. Der administrative Rat kann Verordnungen erlassen, wenn er in der Gesetzgebung (Kanton oder kommunales Reglement der Stimmberechtigten) dazu ermächtigt wird.

Auch bei der Aufhebung des fakultativen Referendums behalten die Aktivbürgerinnen und Aktivbürger ihre demokratischen Mitwirkungsrechte. Der administrative Rat ist nur zum Erlass von Verordnungsrecht ermächtigt, wenn er durch die Stimmberechtigten dazu ermächtigt wird. Sie können somit mit Delegationsnormen in den Reglementen steuern, wo und in welchem Rahmen der administrative Rat eigenständig Regelungen erlassen darf. Die Reglemente und Delegationsnormen erhalten mehr Bedeutung. Ebenso haben die Stimmberechtigten weiterhin die Möglichkeit, mittels schriftlicher Anträge zuhanden der Gemeindeversammlung gemäss Art. 62 ff. GemG Regelungen in ihren Reglementen zu beantragen. Jede Aktivbürgerin bzw. jeder Aktivbürger kann schriftliche Anträge (Initiativbegehren) beim Gemeinderat deponieren. Diese müssen anschliessend an der Gemeindeversammlung behandelt werden. Übt der administrative Rat sein Verordnungsrecht nicht im Sinne der Stimmberechtigten aus, können die Stimmberechtigten die Verordnungskompetenz somit mittels schriftlichen Antrags entziehen. Insgesamt werden die demokratischen Mitwirkungsrechte im Falle einer Aufhebung des fakultativen Referendums somit kaum tangiert.

Anhand eines Beispiels (Musikschulreglement) kann verdeutlicht werden, dass die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten weiterhin sehr umfassend sind. Jeder stimmberechtigten Person stehen demokratische Mittel zur Verfügung, wenn sie mit Verordnungsbestimmungen des administrativen Rates nicht einverstanden ist:

Beispiel gemäss bisheriger Regelung:

- Die Stimmberechtigten regeln den Betrieb der Musikschule in einem Reglement.
- In einem Anhang (Tarifordnung) werden die Gebühren festgelegt. Der administrative Rat wird ermächtigt, die Tarifordnung festzulegen. Diese Festlegung bzw. Änderung untersteht dem fakultativen Referendum.
- Will der administrative Rat die Gebühren erhöhen, muss er die Änderung des Anhangs deshalb im Amtsblatt publizieren. Gegen die Änderung kann ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten das Referendum ergreifen.

- Die Änderung des Anhangs (Gebührentarif) muss deshalb an einer Gemeindeversammlung behandelt und verabschiedet werden.

Beispiel gemäss neuer Regelung:

- Die Stimmberechtigten regeln den Betrieb der Musikschule in einem Reglement.
- Sie legen einen Gebührenrahmen oder übertragen die Gebührenregelung vollständig dem administrativen Rat fest. Der administrative Rat kann die Gebühren in einer Verordnung bzw. Tarifordnung (allenfalls innerhalb des Gebührenrahmens) festlegen. Eine Referendumsmöglichkeit gegen die Verordnung des administrativen Rates besteht nicht.
- Ist eine stimmberechtigte Person mit der Gebührenregelung in der administrativ-rätlichen Gebührenverordnung nicht einverstanden, kann sie mit einem schriftlichen Antrag die Änderung des Musikschulreglements verlangen. Beispielsweise kann sie verlangen, dass die Gebühren neu vollständig im Musikschulreglement geregelt werden sollen.
- Der administrative Rat ist verpflichtet, diesen schriftlichen Antrag (bzw. das Musikschulreglement) der Gemeindeversammlung zu unterbreiten.
- An der Gemeindeversammlung wird über den schriftlichen Antrag bzw. über das Musikschulreglement entschieden.

3.5.5 Darstellung im Rahmen der externen Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat für die externe Vernehmlassung zwei Varianten ausgearbeitet. Eine Variante mit Beibehaltung des fakultativen Referendums und eine Variante mit Aufhebung des fakultativen Referendums. Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, dass im Rahmen der externen Vernehmlassung eine politische Diskussion zu den Vor- und Nachteilen dieser beiden Varianten stattfinden kann.

Darstellung in den Vernehmlassungsunterlagen:

In den Vernehmlassungsunterlagen zur Kantonsverfassung (und zum Gemeindegesetz) wird primär die Variante mit der Aufhebung des fakultativen Referendums dargestellt. Gleichzeitig wird jedoch in einer dritten Spalte aufgeführt, wie die Bestimmung lauten würde, wenn das fakultative Referendum beibehalten würde. Dies gibt einen Überblick, wie die Versionen mit bzw. ohne fakultatives Referendum aussehen würden. Es sind verschiedene Artikel betroffen. In diesem Bericht werden die Unterschiede bei den jeweiligen Artikeln in Kapitel 4 kommentiert.

4 Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Änderung der Kantonsverfassung

4.3.1.2 Gemeindeversammlung

Art. 71 Abs. 2 Ziff. 1 Aufgaben

Abs. 2 Ziff. 1 wird zeitgemäss (Mitarbeitende) formuliert (vgl. auch Art. 76 Abs. 1 Ziff. 2).

Art. 75 Abs. 2 Durchführung

In der Praxis hat sich abgezeichnet, dass die Frist von drei Monaten zur Durchführung der ausserordentlichen Gemeindeversammlung für die Gemeinden zu kurz ist. Deshalb wird die Frist auf vier Monate erhöht.

Art. 76 Abs. 1 Ziff. 1, 2, 3 und 5 Obligatorische Abstimmung

Es werden gemäss der geltenden Kantonsverfassung uneinheitliche Begriffe für Erlasse, die durch die Stimmberechtigten bzw. durch den administrativen Rat verabschiedet werden, verwendet. Die Begriffe Reglemente und Verordnung sind nicht zuordenbar. Neu wird nur noch von Gemeindeordnungen und Reglementen gesprochen, wenn es um Erlasse der Stimmberechtigten geht. Erlasse des administrativen Rates werden als Verordnungen bezeichnet. Dies wird in Ziff. 1 angepasst, weshalb dort nur noch "der Erlass der Gemeindeordnungen und der Reglemente" erwähnt ist (Ziff. 1).

Ziff. 2 wird zeitgemäss (Mitarbeitende) und gleichzeitig auch geschlechterneutral (Mitglieder) formuliert.

In Ziff. 3 ist neu von Gemeindesteuerfuss (anstatt von Gemeindesteuerfussansatz) die Rede.

Ziff. 5 ist lediglich eine neurechtliche Formulierung, indem der "Voranschlag" durch das "Budget" ersetzt wird.

Art. 77 Fakultative Abstimmung

Die Aufhebung des fakultativen Referendums gegen Erlasse der Exekutive wird im Rahmen der Revision des Gemeindegesetzes in Erwägung gezogen (vgl. Kapitel 3.5), was eine Verfassungsänderung benötigt. Wird das fakultative Referendum abgeschafft, kann auch Art. 77 KV aufgehoben werden.

Art. 78 Abs. 1a und Abs. 3 Ziff. 1 Antragsrecht

Die Stimmberechtigten können schriftliche Anträge als allgemeine Anregung oder als ausgearbeitete Vorlage einreichen. Wird eine allgemeine Anregung zum Beschluss erhoben, muss der administrative Rat die ausgearbeitete Vorlage binnen Jahresfrist der Gemeindeversammlung unterbreiten. Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass diese Frist zu knapp ist (namentlich bei Nutzungsplanungsrevisionen oder der umfassenden Revision der Gemeindeordnung). Den Gemeinden ist es deshalb ein Anliegen, dass diese Frist verlängert werden kann. Deshalb wird neu in der Kantonsverfassung festgelegt, dass das Gesetz die Verlängerung dieser Frist vorsehen kann (Abs. 1a). Das Gemeindegesetz regelt die Einzelheiten zur Verlängerung. Es ist beabsichtigt, dass der Regierungsrat (Aufsichtsbehörde) die Verlängerung bewilligen muss.

Abs. 3 Ziff. 1 wird neu geschlechtsneutral formuliert (Aktivbürgerin und Aktivbürger).

4.3.1.3 Administrativer Rat

Art. 81 Abs. 2 Zusammensetzung

Es hat sich in der Praxis bei den Gemeinden gezeigt, dass die zweijährige Amtsdauer des Präsidiums und Vizepräsidiums relativ kurz ist und vor allem eine sehr unflexible Regelung darstellt. Die Gemeinden haben keine Möglichkeit, für das Präsidium und das Vizepräsidium eine Amtsdauer von vier Jahren vorzusehen, obwohl für die Ratsmitglieder eine Amtsdauer von vier Jahren gilt. Die Gemeinden beantragten eine Verlängerung der Amtsdauer des Präsidiums und Vizepräsidiums auf vier Jahre. Die Verfassung wird deshalb dahingehend geändert, dass das Gesetz die Amtsdauer regelt. Es ist im geänderten Gemeindegesetz vorgesehen, dass die Gemeinden in der Gemeindeordnung für das Präsidium und das Vizepräsidium eine Amtsdauer von vier Jahren vorsehen dürfen. Für Gemeinden, bei denen die Hälfte des administrativen Rates alle zwei Jahre gewählt werden, gilt weiterhin die zweijährige Amtsdauer des Präsidiums und des Vizepräsidiums.

Art. 82 Abs. 1 Verordnungsbefugnisse

Die Aufhebung des fakultativen Referendums gegen Erlasse der Exekutive wird im Rahmen dieser Revision in Erwägung gezogen (vgl. Kapitel 3.5). Ungeachtet dessen wird Abs. 1 geändert und in vereinfachter Form dargestellt, so dass Ziff. 1-2 aufgehoben werden können. Da bei Erlassen des administrativen Rates neu nur noch von Verordnungen gesprochen wird, wird auch Abs. 1 dahingehend abgeändert.

Art. 83 Abs. 2 Ziff. 4 und 9 Verwaltungsbefugnisse

Abs. 2 Ziff. 4 wird zeitgemässer formuliert, da neu nur noch von Mitarbeitenden (und nicht mehr von Beamten und Angestellten) gesprochen wird.

Ziff. 9 ist in der Praxis heikel und führt zu Unklarheiten. Bis anhin bestand in der Verfassung und im Gemeindegesetz die Kompetenz des administrativen Rates, ohne Budget den gesamten Unterhalt der gemeindeeigenen Gebäude zu finanzieren. Dies ist finanzpolitisch problematisch und entspricht nicht mehr der Praxis in den Gemeinden. Zudem stand die Regelung im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (Gemeindefinanzhaushaltgesetz, GemFHG; NG 171.2) im Widerspruch zur Kantonsverfassung. Neu muss auch der Unterhalt von Gesetzen wegen ordnungsgemäss budgetiert werden. Gemäss Art. 47 Abs. 1 GemFHG besteht bei zeitlicher Dringlichkeit weiterhin die Möglichkeit, ohne ausreichenden Kredit gewisse unaufschiebbaren Unterhaltsarbeiten durchzuführen. Von dieser Kompetenz ist allerdings mit Zurückhaltung Gebrauch zu machen.

5 Auswirkungen

5.1 Auf die Gemeinden

Die Teilrevision der Kantonsverfassung führt für die Gemeinden zu einer Vereinfachung. Gewisse Fristen (z.B. bei der Umsetzung einer allgemeinen Anregung) werden den Realitäten angepasst. Auch bei der Wahl des Präsidiums und des Vizepräsidiums gibt es für die Gemeinden mehr Spielraum. So können die Wahlen entweder alle zwei oder alle vier Jahre stattfinden. Die Gemeinden können den Wahlrhythmus in der Gemeindeordnung eigenständig festlegen. Bei der Aufhebung des fakultativen Referendums bei Erlassen des administrativen Rates, können die Gesetzgebungsprozesse teilweise beschleunigt werden. Die Flexibilität im Verordnungsrecht würde verbessert. Gleichzeitig würde die Bedeutung der Delegationsnormen in den kommunalen Reglementen erhöht.

Ohne eine Änderung der Kantonsverfassung könnten einige wichtige Anliegen der Gemeinden im Gemeindegesetz nicht umgesetzt werden.

5.2 Auf die Bürgerinnen und Bürger

Die Teilrevision der Kantonsverfassung hat auch Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger. Insbesondere die Aufhebung des fakultativen Referendums hat unmittelbare Konsequenzen. Gegen Erlasse des administrativen Rates stünde – analog zum kantonalen Recht – keine Referendumsmöglichkeit mehr zur Verfügung. Zwar werden die demokratischen Mitwirkungsrechte dadurch leicht geschmälert. Die Aktivbürgerinnen und Aktivbürger können ihre demokratischen Rechte aber weiterhin umfassend ausüben. Einerseits können sie in den Reglementen regeln, wo und inwieweit der administrative Rat eigenständig Verordnungsrecht erlassen darf. Ohne Ermächtigung darf der administrative Rat keine eigenständigen Verordnungen erlassen. Andererseits können sie Anliegen für die kommunale Gesetzgebung mittels schriftlicher Anträge gemäss Art. 62 ff. GemG eingeben. Sind die Stimmberechtigten mit der Ausübung des Verordnungsrechts durch den Gemeinderat nicht einverstanden, können sie dem administrativen Rat die Ermächtigung wieder entziehen. Dazu kann jede stimmberechtigte Person einen schriftlichen Antrag einreichen, über den die Gemeindeversammlung

entscheidet. In der Praxis dürfte sich die Aufhebung des fakultativen Referendums deshalb nur marginal auswirken. Insgesamt halten sich die Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger deshalb in Grenzen.

5.3 Auf den Kanton

Auf den Kanton hat die Teilrevision des Gemeindegesetzes sowie der Kantonsverfassung keine wesentlichen Auswirkungen. Die Änderung der Kantonsverfassung bleibt auf Regelungen beschränkt, welche die Gemeinden betreffen.

6 Zeitplan

6.1 Kantonsverfassung

Provisorischer Terminplan	- externe Vernehmlassung:	3./4. Quartal 2023
	- Information Kommission SJS	3. Quartal 2023
	- Auswertung Vernehmlassung:	4. Quartal 2023
	- Antrag an Landrat:	1. Quartal 2024
	- Kommission SJS	1./2. Quartal 2024
	- 1. und 2. Lesung im Landrat:	2./3. Quartal 2024
	- Volksabstimmung:	3./4. Quartal 2024
	- Inkrafttreten	3. Quartal 2025

6.2 Gemeindegesetz

Provisorischer Terminplan	- externe Vernehmlassung:	3./4. Quartal 2023
	- Information Kommission SJS	3. Quartal 2023
	- Auswertung Vernehmlassung:	4. Quartal 2023
	- Antrag an Landrat:	1. Quartal 2024
	- Kommission SJS	1./2. Quartal 2024
	- 1. Lesung im Landrat:	2. Quartal 2024
	- Kommission SJS	2. Quartal 2024
	- 2. Lesung im Landrat	1. Quartal 2025 (nach Volksabstimmung)
	- Inkrafttreten	3. Quartal 2025

Regierungsrat

Landammann

Joe Christen

Landschreiber

lic. iur. Armin Eberli