



Themenblatt 132 „Initiativrecht in den Gemeinden“ (Art. 106 KV)

vom 27. Juni 2019 (Weiterverwendung nach Plenum)

Bei der Überprüfung des Initiativrechts in den Gemeinden stehen folgende Fragen im Zentrum:

- Ist die Bestimmung noch aktuell und in der Verfassung vollständig abgebildet?
- Gibt es aufgrund von Vorgaben des übergeordneten Rechts zwingenden Anpassungsbedarf?
- Gibt es mit Blick in die Zukunft sinnvolle inhaltliche Ergänzungen?

-> Das Thema „Initiativrecht in den Gemeinden“ hängt mit dem Thema „(kantonale) Volksinitiative“ zusammen. Damit beschäftigt sich die Arbeitsgruppe 3 (-> bildet Gegenstand von Themenblatt 312 „Volksinitiative“. Arbeitsgruppe 3 beschränkt sich auf Vorschläge zur kantonalen Ebene und informiert die Arbeitsgruppe 1, sobald das Themenblatt abgeschlossen ist.

1. Geltendes Recht

Die Volksinitiative ist ein Instrument der direkten Demokratie, welches einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigten ermöglicht, ein Verfahren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung einer staatlichen Norm auszulösen, das zumindest in eine verbindliche Volksabstimmung mündet. Mit der Initiative kann das Volk, bzw. ein Bruchteil davon, neben dem Parlament und der Regierung ein verbindliches Vorschlagsrecht ausüben. [...] Um ihr Ziel zu erreichen, hat die Initiative bestimmte Voraussetzungen formeller und materieller Art zu erfüllen. [...] Einmal zustande gekommen und für gültig erklärt, richtet sich die Initiative in erster Linie an die Behörden (Andreas Auer, in: Jaag/Rüssli/Jenni, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 146 GPR, N 2 ff.).

In Appenzell Ausserrhoden können Gegenstand einer kantonalen Volksinitiative eine Änderung der Verfassung, sowie Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen und Beschlüssen sein, die der Volksabstimmung unterliegen. Verordnungen und Beschlüsse des Parlaments (soweit sie nicht dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterliegen), des Regierungsrates oder anderer Behörden sind nicht Gegenstand einer Initiative.

In den Ausserrhoder Gemeinden können Gegenstand einer kommunalen Volksinitiative sein: eine Änderung der Gemeindeordnung, sowie Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gemeindereglementen und Beschlüssen, die der Volksabstimmung unterliegen. Die Gemeindeordnung unterliegt zwingend der Volksabstimmung (Art. 102 Abs. 2 KV). Inwieweit andere Gemeindereglemente oder Beschlüsse der Volksabstimmung unterliegen



(obligatorisches oder fakultatives Referendum), bestimmt die Gemeindeordnung (vgl. Art. 4 Abs. 2 sowie Art. 15–17 des Gemeindegesetzes). Verordnungen und Beschlüsse des Gemeinderates oder anderer Behörden (bei einem Gemeindeparlament, soweit sie nicht dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterliegen) sind nicht Gegenstand einer Initiative. Das Initiativrecht bei Beschlüssen (bspw. bei Ausgabenbeschlüssen) sieht eine Beschränkung auf grössere und wichtige Vorhaben vor. Im Gegensatz dazu erfassen die Verfassungs- und Gesetzesinitiative selbst Bagatellrevisionen.

2. Übergeordnetes Recht

Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten (Art. 39 Abs. 1 BV).

Das Initiativrecht gehört zu den politischen Rechten. Dessen Regelung in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten obliegt den Kantonen.

3. Verfassungsvergleich

(Vergleich mit anderen Kantonsverfassungen nach 1995.)

In anderen Kantonsverfassungen wird das Initiativrecht in Gemeindeangelegenheiten unterschiedlich geregelt: Es wird nicht erwähnt (GR, LU, TI), lediglich erwähnt und im Übrigen auf das Gesetz verwiesen (BS, SG, SZ, VD, ZH), lediglich erwähnt ohne Verweis auf das Gesetz (FR). Einzig GE enthält mehrere Artikel zur kommunalen Volksinitiative in der Verfassung (Art. 71 Grundsätze, Art. 72 Prüfung der Gültigkeit, Art. 73 Stellungnahme, Art. 74 Verfahren und Fristen, Art. 75 Volksabstimmung, Art. 76 Konkretisierung).

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Änderung von Art. 106 KV und lediglich Regelung des Grundsatzes der politischen Rechte in den Gemeinden mit Verweis auf das Gesetz für Einzelheiten?

Art. 106 KV regelt das Initiativrecht in Gemeindeangelegenheiten. Soll die Regelung einerseits grundsätzlich gefasst werden und andererseits auch einen Hinweis auf das (jetzt nicht erwähnte) Referendumsrecht enthalten? Dies könnte beispielsweise in der Art erfolgen, dass die Verfassung vorsieht, dass wer stimmberechtigt ist (Art. 105 Abs. 1 KV) in den Gemeinden an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen sowie Referenden und Initiativen unterzeichnen kann und dass das Gesetz und die Gemeindeordnungen die Ausübung des Referendums- und Initiativrechts regeln (vgl. dazu Art. 32 Abs. 2, 47 und 52 der Verfassung des Kantons St. Gallen).

Bei dieser Lösung würde die Kantonsverfassung klarstellen, dass die wichtigsten Ausprägungen der politischen Rechte – die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen und die Unterzeichnung von Referenden und Initiativen – auf kommunaler Ebene gewährleistet sind. Damit verbunden wäre zugleich ein Auftrag an Gesetzgeber und Gemeinden, die Ausübung der politischen Rechte auf Gemeindeebene zu regeln.



Argumente Pro

- Die geltende Kantonsverfassung ist sehr zurückhaltend bei der Regelung der politischen Rechte auf kommunaler Ebene. Das Referendumsrecht wird nicht erwähnt. Demgegenüber steht die Regelung des Initiativrechts in Art. 106 KV. Auch andere Kantonsverfassungen sind in diesem Bereich kurz gefasst, wie bspw. Art. 47 der Verfassung des Kantons St. Gallen zur Initiative in der Gemeinde zeigt. Auffällig ausführlich ist die Verfassung des Kantons Genf, die der kommunalen Volksinitiative sechs Artikel und dem Gemeindereferendum drei Artikel widmet (Art. 71 ff. der Verfassung der Republik und des Kantons Gernf).
- Art. 106 KV regelt zwei grundsätzliche Fragen (Gegenstand und Form) zum Initiativrecht in den Gemeinden. Für Gegenstand und Form wird indessen auch auf die Bestimmungen der kantonalen Volksinitiative verwiesen (Art. 106 Abs. 4 KV i.V.m. Art. 51 Abs. 1 und 52 KV). Zudem wird für Gegenvorschlag und Verfahren ebenfalls auf die Bestimmungen der kantonalen Volksinitiative verwiesen (Art. 106 Abs. 4 KV i.V.m. Art. 54 und 55 KV). Schliesslich findet sich eine umfassende Regelung der Volksinitiative in Art. 49 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte. Die Regelung des Grundsatzes der politischen Rechte in den Gemeinden mit Verweis auf das Gesetz für Einzelheiten würde daher genügen. Art. 106 Abs. 2 ist nicht vollständig, und Art. 106 Abs. 4 KV enthält eine reine Wiederholung ohne zusätzlichen Normgehalt, siehe dazu nachstehend.
- Abs. 2: Aufgrund der sinngemässen Anwendung von Art. 52 KV ist die Form der ausgearbeiteten Vorlage für eine Totalrevision der Gemeindeordnung ausgeschlossen. Abs. 2 erwähnt dies nicht.
- Abs. 4: Die Bedeutung der sinngemässen Anwendung von Art. 51 Abs. 1 KV ist nicht klar, da der Gegenstand dieser Regelung bereits vollständig von Art. 106 Abs. 1 KV erfasst wird.
- Art. 106 KV regelt nur das Initiativrecht. Das Referendumsrecht in Gemeindeangelegenheiten wird von der Verfassung nicht geregelt. Dazu finden sich Bestimmungen im Gesetz über die politischen Rechte (GPR, Art. 47 i.V.m. Art. 61^{bis} ff.) und im Gemeindegesetz (Art. 17). Die Regelungen im Einzelnen finden sich in den Gemeindeordnungen (vgl. Art. 102 KV).
- Von der Normenstufe her ist es sachgerecht, wenn besonders das Recht auf eine Änderung der Verfassung (Verfassungsinitiative) auf Verfassungsstufe geregelt ist. Das Initiativrecht in kommunalen Angelegenheiten kann demgegenüber auf eine tiefere Normenstufe delegiert werden.

Argumente Contra

- Eine grundsätzliche Regelung für die politischen Rechte in den Gemeinden, insbesondere für das Initiativrecht ohne die bisherigen Inhalte von Art. 106 Abs. 1–4 KV, stünde einer Regelung der kantonalen Volksinitiative gegenüber, die (weiterhin) Einzelheiten wie Gegenstand, Unterschriftenzahl, Form, Einheitsinitiative, Gegenvorschlag und Verfahren regelt. Zu diesem scheinbar formalen Gegenargument ist festzustellen, dass es von der Normenstufe her sachgerecht ist, das Recht auf eine Änderung der Verfassung auf Verfassungsstufe zu regeln und das Initiativrecht in kommunalen Angelegenheiten auf eine tiefere Normstufe zu delegieren (siehe oben).

Beschluss:

Zustimmung zu einer Änderung von Art. 106 KV und Regelung in dem Sinne, dass die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen und die Unterzeichnung von Referenden und Initiativen auf kommunaler Ebene gewährleistet sind und dass das Gesetz (und die Gemeindeordnungen) die Ausübung der politischen Rechte auf Gemeindeebene bestimmt (Abstimmung: einstimmig).



4.2 Grundsätzliche Beibehaltung von Art. 106 KV und allfällige Änderung einzelner Absätze?

- Art. 106 Abs. 1 KV:
Kein zwingender Handlungsbedarf. Der Gegenstand der kommunalen Volksinitiative nach Art. 106 Abs. 1 KV stimmt inhaltlich mit dem Gegenstand der kantonalen Volksinitiative nach Art. 51 Abs. 1 KV überein.
- Art. 106 Abs. 2 KV:
Kein zwingender Handlungsbedarf. Die Form der kommunalen Volksinitiative nach Art. 106 Abs. 2 KV stimmt inhaltlich mit der Form der kantonalen Volksinitiative nach Art. 52 f. 1 KV überein. Abweichungen betr. die Form: Art. 53 (Einheitsinitiative beim Kanton) und Art. 106 Abs. 3 KV (Planungsinitiative bei den Gemeinden).
- Art. 106 Abs. 3 KV:
Kein zwingender Handlungsbedarf. Diese Bestimmung schränkt das Initiativrecht ein. Zu denken ist insbesondere an Nutzungspläne des Raumplanungsrechts. In diesen Fällen sind trotz der Initiative eine öffentliche Auflage und daran anschliessend ein Einspracheverfahren (vgl. Art. 47 des Baugesetzes) zum Schutz der betroffenen Privatinteressen obligatorisch. Die Initiative kann deshalb den Behörden nur den Auftrag erteilen, die Planung in die vorgeschlagene Richtung voranzutreiben. Auf eine anschliessende öffentliche Planaufgabe kann nicht verzichtet werden (Schoch, Art. 106 N. 4).
- Art. 106 Abs. 4 KV:
Kein zwingender Handlungsbedarf. Es bestehen einzelne redaktionelle Unschärfen, siehe vorstehend Ziff. 4.1. Diese Regelung steht ausserdem unter dem Vorbehalt, dass im Rahmen der Verfassungsrevision keine Änderung der Bestimmungen zur kantonalen Volksinitiative erfolgt oder zusätzliche Bestimmungen erlassen werden, die eine Anpassung oder Erweiterung der sinngemässe Anwendung für die kommunale Volksinitiative nötig machen.

Beschluss:

Ablehnung einer grundsätzlichen Beibehaltung von Art. 106 KV (siehe Ziff. 4.1; Abstimmung: einstimmig).

4.3 Weitere Themen

Vorbemerkung: Bei Weiterverfolgung der Vorschläge nach Ziff. 4.1 wären auch die nachfolgenden Vorschläge nicht auf Verfassungsstufe zu regeln. Bei Weiterverfolgung der Vorschläge nach Ziff. 4.2 ist fraglich, inwieweit eine Regelung auf Verfassungsstufe zu wählen ist.

Soll die kommunale Volksinitiative in anderen Varianten zur Verfügung stehen? Wenn ja, für welche?

- Kommunale Einheitsinitiative analog Art. 53 KV für den Kanton?
- Volksvorschlag zu einer Referendumsvorlage (konstruktives Referendum)?
- Initiative auf Abberufung einer Behörde oder einzelner Mitglieder?
- Verordnungen und Beschlüsse des Gemeinderates, die nicht dem Referendum unterstehen?



Argumente Pro

- Für eine kommunale Einheitsinitiative können dieselben Gründe angeführt werden, die bereits für die kantonale Einheitsinitiative formuliert wurden: qualitative Verbesserung des Initiativrechts aufgrund einer einfachere Handhabung für die Stimmberechtigten sowie Rechtssetzungsordnung, die in sich geschlossen bleibt (Schoch, Art. 53 N. 2). Hinweis: Obwohl Art. 53 KV dies nicht ausdrücklich bestimmt, wird die Einheitsinitiative nur in Frage kommen, soweit kein ausformulierter Entwurf vorliegt. Der Hinweis bei Schoch, Art. 52 N. 3, ist diesbezüglich unverständlich.
- Für konstruktives Referendum oder Initiative auf Abberufung einer Behörde oder einzelner Mitglieder ist kein Handlungsbedarf ersichtlich.
- Mit einer Initiative auf Abberufung einer Behörde oder einzelner Mitglieder ist auch eine gewisse Missbrauchsgefahr verbunden.

Argumente Contra

- Die Abgrenzung zwischen einer kommunale Einheitsinitiative, bei der die Behörde entscheidet, auf welcher Erlassstufe die Vorlage auszuarbeiten ist, und einer Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung, bei der ebenfalls die Behörde über die Erlassform entscheidet, ist unscharf. Das kann auf kommunaler Stufe zu Unsicherheiten in der Handhabung führen. Zu bedenken ist auch, dass auf kommunaler Ebene die Dreiteilung Verfassung, Gesetz und Verordnung nicht in dieser klaren Ausprägung geregelt ist wie auf kantonaler Ebene. Eine Definition des Stufenbaus der Rechtsordnung auf Gemeindeebene fehlt.
- Das konstruktive Referendum ist ein Exot unter den Volksrechten geblieben. Weder im Bund noch in den meisten Kantonen konnte es sich durchsetzen. Gegenwärtig gibt es das konstruktive Referendum einzig in den Kantonen Bern und Nidwalden. Im Kanton Zürich wurde es nach wenigen Jahren wieder abgeschafft. In mehreren weiteren Kantonen war die Einführung im Zuge der Totalrevision der jeweiligen Kantonsverfassung zwar geprüft, letztlich aber verworfen worden (Glaser/Serdült/Somer, Das konstruktive Referendum – ein Volksrecht vor dem Aus?, S. 1344).
- Das Initiativrecht auf Abberufung einer Behörde ist – soweit ersichtlich – primär auf Kantonsstufe ein Thema (vgl. Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, N. 2215 und 1598 ff.).
- Verordnungen und Beschlüsse des Gemeinderates, die nicht dem Referendum unterstehen, unterstehen gemäss dem geltenden Recht nicht dem Initiativrecht. Dies entspricht einer Beschränkung dieses Instruments auf grössere und wichtige Vorhaben und stärkt letztlich auch den Kompetenz- und Verantwortungsbereich der kommunalen Exekutive.

Beschluss:

Auf die Weiterverfolgung weiterer Themen im Zusammenhang mit dem Initiativrecht in den Gemeinden soll verzichtet werden. Dies ergibt sich bereits aus der Zustimmung zum Vorschlag gemäss Ziff. 4.1. Es wird indessen nochmals ausdrücklich bestätigt (Abstimmung: einstimmig).

5. Literaturhinweise

- Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung 30. April 1995, Herisau 1996
- Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N. 395, N. 1040 ff.
- Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 1988 ff.



- Andreas Glaser/Uwe Serdült/Evren Somer, Das konstruktive Referendum – ein Volksrecht vor dem Aus?, in: AJP 10/2016, S. 1343 ff.



6. Beschlüsse

14.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 1 beschliesst, dem Plenum folgenden Antrag zu stellen:</p> <ul style="list-style-type: none">- Art. 106 KV soll geändert werden und es soll geregelt werden, dass die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen und die Unterzeichnung von Referenden und Initiativen auf kommunaler Ebene gewährleistet sind und dass das Gesetz (und die Gemeindeordnungen) die Ausübung der politischen Rechte auf Gemeindeebene bestimmt.
28.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 1 genehmigt das Themenblatt 132 „Initiativrecht in den Gemeinden“ und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
27.06.2019	<p>Beschlüsse der VK (vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom 27.06.2019, S. 3):</p> <p>Annahme des Antrags der AG 1, wonach Art. 106 KV geändert werden und geregelt werden soll, dass die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen und die Unterzeichnung von Referenden und Initiativen auf kommunaler Ebene gewährleistet sind und dass das Gesetz (und die Gemeindeordnungen) die Ausübung der politischen Rechte auf Gemeindeebene bestimmt.</p>