



**Motion von Michael Riboni, Thomas Magnusson und Andreas Lustenberger
betreffend Einführung des Postulats auf Gemeindeebene**

(Vorlage Nr. 3248.1 - 16602)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 17. Mai 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Michael Riboni, Baar, Thomas Magnusson, Menzingen, und Andreas Lustenberger, Baar, reichten am 11. Mai 2021 eine Motion betreffend Einführung des Postulats auf Gemeindeebene (Vorlage Nr. 3248.1 - 16602) ein. Der Kantonsrat hat die Motion am 24. Juni 2021 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion Bericht und Antrag, den wir wie folgt begründen:

1. Ausgangslage

1.1. Auf Kantonebene

§ 40 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1) sieht vor, dass die Gegenstände der Beratung auf verschiedene Weise in den Kantonsrat eingebracht werden können, so unter anderem durch die parlamentarischen Instrumente der Motion, des Postulats und der Interpellation (Ziff. 6).

Motionen sind Anträge, durch deren Erheblicherklärung der Regierungsrat, die Gerichte oder eine Kommission des Kantonsrats beauftragt werden, einen Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussesentwurf oder einen Bericht in einer kantonalen Angelegenheit mit Lösungsvorschlägen vorzulegen. Eine erheblich erklärte Motion ist verbindlich (§ 43 Abs. 1 GO KR).

Postulate sind Anträge, durch deren Erheblicherklärung der Regierungsrat, die Gerichte oder eine Kommission des Kantonsrats eingeladen werden, einen Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussesentwurf vorzulegen oder bestimmte Massnahmen zu treffen. Solche Massnahmen können in der alleinigen Zuständigkeit des Regierungsrats oder der Gerichte liegen. Ein erheblich erklärtes Postulat ist nicht verbindlich (§ 43 Abs. 2 GO KR).

Während der Kantonsrat den Regierungsrat oder die Gerichte mit einer erheblich erklärten Motion also verbindlich beauftragt, handelt es sich beim Postulat um eine Einladung im Sinne einer *parlamentarischen Bitte*. Die beiden Instrumente unterscheiden sich nicht nur in ihrer Wirkung, sondern auch in ihrem Gegenstand: Ein Motionsbegehren darf nicht in den verfassungs- oder gesetzesmässig eingeräumten Kompetenzbereich des Regierungsrats oder der Gerichte eingreifen. Ein Postulat kann demgegenüber auch Bereiche betreffen, für die der Regierungsrat oder das Gericht allein zuständig ist, z.B. den Erlass, die Ergänzung oder Änderung einer Vollziehungsverordnung (vgl. zum Ganzen Tino Jorio, Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug - Ein Kommentar für die Praxis, Dike Verlag AG, Zürich / St. Gallen 2015, Rz. 635, 651).

Mit einer Interpellation kann des Weiteren jedes Ratsmitglied vom Regierungsrat oder Gericht über jeden den Kanton betreffenden Gegenstand Auskunft verlangen (§ 50 Abs. 1 GO KR).

1.2. Auf Gemeindeebene

Kanton Zug

Für die gemeindliche Ebene im Kanton Zug legt § 80 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1) fest, dass jede und jeder Stimmberechtigte der Gemeindeversammlung eine Motion über einen in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallenden Gegenstand vorlegen kann. Zudem verankert das Gemeindegesetz das Recht der Stimmberechtigten, dem Gemeinderat mittels Interpellation Fragen zu stellen ausserhalb der auf der Traktandenliste stehenden Geschäfte und Auskünfte über die Tätigkeit der Gemeindebehörden, der öffentlich-rechtlichen Anstalten oder anderer mit gemeindlichen Aufgaben betrauten Personen zu verlangen, soweit hierfür ein öffentliches Interesse besteht (§ 81 Abs. 1 GG).

Diese Bestimmungen kommen nicht nur für die Einwohnergemeinden, sondern auch für die Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden zur Anwendung (vgl. § 123 Abs. 1, 132 Abs. 1 und 140 Abs. 1 GG). Es besteht also auch in den Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden die Möglichkeit, eine Motion bzw. eine Interpellation einzureichen.

Demgegenüber sieht das kantonale Recht des Kantons Zug das Instrument des Postulats für die gemeindliche Ebene nicht vor. Wie von den Motionären erwähnt, hat die Stadt Zug indes von der Möglichkeit (vgl. §§ 102 Abs. 1, 105 Abs. 1 und 106 Abs. 2 GG) Gebrauch gemacht, das Instrument des Postulats im Rahmen der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 4. November 1997 (Geschäftsordnung, GSO) einzuführen. Das Postulat ist von § 38 GSO als eine der Möglichkeiten vorgesehen, wie Beratungsgegenstände in den Grossen Gemeinderat gelangen können (Ziff. 5). Postulate sind dabei als Anträge zu verstehen, die den Stadtrat einladen, Bericht zu erstatten oder Anträge zu stellen (§ 41 Abs. 2 GSO).

Erwähnt ist das Postulat zudem auch in der Gemeindeordnung der Reformierten Kirche des Kantons Zug vom 1. September 2010. Deren § 21 Ziff. 14 verankert die «Stellungnahme zu Initiativbegehren und Behandlung von Motionen, Postulaten und Interpellationen» als eine der Befugnisse des Grossen Kirchgemeinderates.

Andere Kantone

In anderen Kantonen sind unterschiedliche Systeme bekannt. So kennt beispielsweise der Kanton Zürich das Postulat zwar für Gemeinden mit Parlament (§ 34 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015, GG ZH; LS 131.1), nicht jedoch für Versammlungsgemeinden. Für Versammlungsgemeinden sieht § 17 GG ZH einzig ein Anfragerecht vor. Dieses ist als ein Recht auf Information – und nicht etwa auf Mitentscheidung – konzipiert. Thematisch ist es weit gefasst und beschränkt sich nicht auf Angelegenheiten, die im Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung liegen (Tobias Jaag, Markus Rüssli, Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Schulthess 2017, Alain Griffel zu § 17, N. 6 und 8).

Im Gegensatz dazu kennt der Kanton Solothurn das Postulat als Mitwirkungsrecht in der Gemeindeversammlung, wobei das Postulat vom Gemeinderat verlangt zu prüfen, ob ein Reglements- oder Beschlussesentwurf zu erarbeiten oder ob eine Massnahme zu treffen oder zu unterlassen sei (§§ 42 Abs. 1 Bst. c und 44 Abs. 1 des Gemeindegesetzes des Kantons Solothurn vom 16. Februar 1992, GG SO; BGS 131.1).

2. Umsetzung des Motionsanliegens

Die kantonsweite Einführung des Postulats auf Gemeindeebene im Kanton Zug im Sinne der Motionäre setzt eine Anpassung des Gemeindegesetzes voraus.

In systematischer Hinsicht dürfte dabei eine Ergänzung der §§ 80 f. GG im Vordergrund stehen. Diese Eingliederung würde bedeuten, dass das Postulatsrecht – genauso wie das Motions- und Interpellationsrecht – auch für die Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden zur Anwendung käme, sofern für die Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden nicht gleichzeitig eine Ausnahmeregelung statuiert würde. Die Frage, ob eine solche Ausnahmeregelung sinnvoll ist, wäre im Rahmen der entsprechenden Gesetzgebungsarbeiten zu klären. Weitere im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten zu klärenden Fragen sind zudem insbesondere der mögliche Gegenstand bzw. Inhalt des Postulats sowie seine Wirkung.

3. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Direktion des Innern führte bei den Gemeinden eine Vernehmlassung durch.

Nur wenige Vernehmlassungsteilnehmende (eine Einwohnergemeinde, zwei Kirchgemeinden, zwei Korporationsgemeinden sowie der Verband der Zuger Bürgergemeinden) befürworteten das Motionsanliegen. Sie sprachen sich insbesondere wegen der Stärkung der demokratischen Mitwirkung für das Motionsanliegen aus.

Die meisten Gemeinden lehnten die Einführung eines Postulats auf Gemeindeebene ab. Von den elf Einwohnergemeinden sprachen sich sogar zehn dagegen aus.

Gegen die Einführung wurde insbesondere geltend gemacht, dass das Postulat ein parlamentarisches Instrument sei. Die Legislative in Form eines Parlaments unterscheide sich wesentlich von der Gemeindeversammlung als gesetzgebendes Organ. Den Parlamentsmitgliedern sei bewusst, dass sie nicht in den Kompetenzbereich der Exekutive eingreifen könnten. Dieses Bewusstsein fehle jedoch bei der Gemeindeversammlung. Dadurch würde ein erheblicher Handlungsdruck auf die Gemeindeexekutive entstehen, wodurch die Gewaltentrennung aufgeweicht würde. Die Erweiterung der politischen Instrumente würde zu einer zusätzlichen Erschwerung führen, indem neu zwischen Motionen, Interpellationen und Postulaten ausgewählt werden müsste. Diese Unterscheidung möge für geübte Parlamentarierinnen und Parlamentarier einleuchtend sein. Für Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die sich in der Regel zweimal jährlich mit Gemeindeversammlungstraktanden auseinandersetzen, berge die Erweiterung des Instrumentenfächers jedoch das Risiko einer Verkomplizierung, die zudem ohne Not erfolge.

Weiter wurde ausgeführt, das Postulat könne als Steigbügel für die Lancierung von politischen Debatten anlässlich von Gemeindeversammlungen dienen («Agendasetting»). Die üblicherweise zweimal jährlich durchgeführten Gemeindeversammlungen könnten – anders als regelmässiger stattfindende Parlamentssitzungen – von ihrem Umfang her nicht unbeschränkt erweitert werden. Indem künftig mit dem Postulat die Möglichkeit geschaffen würde, dass beliebige Themen via Postulat an der Gemeindeversammlung abgehandelt und beraten werden müssten, würde das Primat der gemeinderätlichen Antragstellung an die Gemeindeversammlung stark verwässert. Der Versammlungsverlauf könnte durch die gezielte Lancierung einer Reihe von Postulaten stark erschwert werden. Des Weiteren würde dies zu einem deutlichen personellen und finanziellen Mehraufwand führen.

4. Inhaltliche Würdigung des Motionsanliegens

Der Regierungsrat begrüsst es grundsätzlich, wenn Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten gestärkt werden. Um einzuschätzen, ob die Einführung des Postulats auf Gemeindeebene hierfür als geeignetes Mittel zu erachten ist, sind jedoch die möglichen Vor- und Nachteile einer Einführung des Postulats auf Gemeindeebene miteinander abzuwägen. Dabei ist zu bedenken, dass für eine Gemeinde mit Gemeindeversammlung nicht zwingend dasselbe System geeignet ist, wie es sich für eine Gemeinde mit Grosseem Gemeinderat wie die Stadt Zug und die Reformierte Kirchgemeinde bewährt.

Neben der Verbindlichkeit bzw. der Wirkung (vgl. Ziff. 1.1. vorstehend zur Kantonsebene) unterscheidet sich das Postulat von der Motion insbesondere dadurch, als der Kreis möglicher Gegenstände bzw. Inhalte beim Postulat typischerweise wesentlich grösser ist. So kann das Postulat namentlich auch einen Gegenstand aus dem Zuständigkeitsbereich der Exekutive beinhalten. Dies kann insofern positiv gewertet werden, als dies den Mitwirkungsbereich der Stimmberechtigten vergrössert. Zudem würde die Einführung des Postulatsrechts die Möglichkeit öffnen, nicht motionsfähige Begehren, welche nach geltendem Recht zurückgewiesen werden müssten, unter bestimmten Voraussetzungen als Postulat entgegenzunehmen. Gleichzeitig ist die Gefahr nicht auszuschliessen, dass der Gemeinderat aufgrund des im Vergleich zur Motion breiteren Kreises an möglichen Postulatsinhalten über Gebühr mit der Beantwortung belastet werden könnte. Dies kann gerade in kleinen Gemeinden, die über wenig Personalressourcen verfügen, einen lähmenden Effekt auf die Verwaltungstätigkeit haben, was sich in der Folge wiederum negativ auf die Leistungserbringung der Bevölkerung gegenüber auswirken kann.

In die Beurteilung des Anliegens miteinzubeziehen ist zudem, ob ein eigentlicher struktureller oder systematischer Mangel vorliegt oder ob sich eine inhaltliche Notwendigkeit an einer Regelung ausmachen lässt. Sofern diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, sind Gesetzesänderungen nur mit höchster Zurückhaltung anzugehen. Im vorliegend zu beurteilenden Sachbereich kann dabei das Fazit gezogen werden, dass sich das System nach geltendem Recht bisher nicht als mangelhaft gezeigt hat. Vielmehr verfügt der Kanton Zug nicht nur mit Bezug auf die Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten, sondern auch in aufsichtsrechtlicher Hinsicht über ein gut funktionierendes und bewährtes System. Die Bürgerinnen und Bürgerinnen einer Gemeinde haben sodann auch heute schon die Möglichkeit, jederzeit mit Fragen oder Anliegen an die Gemeinde zu gelangen.

In einer Gesamtwürdigung kommt der Regierungsrat daher zum Schluss, dass die Nachteile die Vorteile bzw. den Nutzen der Einführung des Postulats auf Gemeindeebene überwiegen und die Motion deshalb nicht erheblich erklärt werden soll.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion von Michael Riboni, Thomas Magnusson und Andreas Lustenberger betreffend Einführung des Postulats auf Gemeindeebene (Vorlage Nr. 3248.1 - 16602) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 17. Mai 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart