



**Motion von Manuel Brandenburg
betreffend Stärkung der Gemeindeautonomie im Kanton Zug
(Vorlage Nr. 2127.1 - 14021)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 29. Januar 2013

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Manuel Brandenburg, Zug, hat am 21. März 2012 folgende Motion eingereicht: "Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu einer Änderung der Kantonsverfassung zu unterbreiten, wonach für Verfassungsrevisionen in Zukunft neben dem Volksmehr auch ein Gemeindemehr (die Mehrheit der Einwohnergemeinden) notwendig ist."

Die Motion wird im Wesentlichen wie folgt begründet: Was das Ständemehr auf Bundesebene sei, könne auf kantonaler Ebene das Gemeindemehr werden. Die Gemeinden seien regelmässig von Verfassungs- und Gesetzesänderungen stark betroffen. Zudem seien unlängst Bestrebungen bekannt geworden, die Gemeindeorganisation im Kanton Zug zu ändern oder gar eine Einheitsgemeinde einzuführen. Diese Idee verkenne, dass der Kanton Zug in seiner gewachsenen Struktur gut funktioniere. Die Gemeinden, welche am unmittelbarsten und direktesten im Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern seien, seien gemäss Vorschlag zu stärken.

Der Kantonsrat hat die Motion am 3. Mai 2012 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Die Direktion des Innern hat bei den Einwohnergemeinden eine Vernehmlassung zur Motion durchgeführt. Eine Gemeinde beantragt, die Motion erheblich zu erklären, zehn beantragen Nichterheblicherklärung. Zu den Vernehmlassungen wird im Folgenden Stellung genommen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion folgenden Bericht:

1. In Kürze
2. Das Motionsbegehren widerspricht der Bundesverfassung
3. Das Ständemehr auf Bundesebene
4. Keine Notwendigkeit für ein Gemeindemehr
5. Gemeindeautonomie als zentrales kantonales Gestaltungsprinzip
6. Antrag

Mit "Gemeinden" sind im Bericht die "Einwohnergemeinden" gemeint.

1. In Kürze

Kein Gemeindemehr bei kantonalen Verfassungsänderungen

Ein Gemeindemehr bei kantonalen Verfassungsänderungen - zusätzlich zum Volksmehr - widerspricht der Bundesverfassung. Der Regierungsrat hält an starken Gemeinden und damit an der bisherigen Gemeindeautonomie fest.

Folgende drei Gründe sprechen gegen das Motionsbegehren:

1.1. Widerspruch zur Bundesverfassung

Sofern ein Gemeindemehr - neben dem Volksmehr - bei kantonalen Verfassungsänderungen eingeführt würde, würde dies in dreifacher Hinsicht der Bundesverfassung (BV) widersprechen, nämlich:

- dem Grundsatz der Rechtsgleichheit;
- der Erfolgswertgleichheit ("gleiche Stimmkraft") der einzelnen Stimme;
- der Vorschrift, dass bei kantonalen Verfassungsänderungen die alleinige "Zustimmung des Volkes" - und nicht auch der Mehrheit der Gemeinden - erlaubt ist.

1.2. Frieden zwischen den Gemeinden würde gestört

Zehn von elf Gemeinden lehnen das Motionsbegehren zusätzlich aus verschiedenen anderen Gründen ab. Durch die Gewichtung der einzelnen Gemeinden bei einem Gemeindemehr würden der heutige zwischengemeindliche Frieden und die ausgezeichnete Zusammenarbeit beeinträchtigt. Der Kanton mit seinen kleinräumigen Strukturen präsentiert sich homogen. Es sei kein "Minderheitenschutz" aus regionalen, kulturellen oder konfessionellen Gründen nötig. Wichtig seien die Respektierung der Gemeindeautonomie und deren Umsetzung im Alltag.

1.3. Bekenntnis des Regierungsrates zu starken Gemeinden

Der Regierungsrat bekennt sich trotz Ablehnung der Motion zur zentralen staatspolitischen Bedeutung der Gemeinden als kleinster, politischer Zelle der Schweiz. Er ist aufgrund ihrer Bürgernähe an starken Gemeinden interessiert. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag, dass sich die Bevölkerung mit dem Staat identifiziert und diesen aktiv mitgestaltet. Daraus ergibt sich die konsequente Beachtung der Gemeindeautonomie im politischen Alltag. An ihr wird festgehalten. Diese Haltung geht deutlich aus der regierungsrätlichen Strategie 2010 - 2018 und aus seinen Legislaturzielen 2010 - 2014 hervor. Der Regierungsrat beabsichtigt somit nicht, den Bestand der elf Gemeinden zu ändern.

2. Das Motionsbegehren widerspricht der Bundesverfassung

Gemäss **Art. 39 Abs. 1 BV** regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Sie sind in der Ausgestaltung weitgehend frei. Die BV sieht jedoch mit Rücksicht auf den Grundrechtscharakter der politischen Rechte drei wichtige Vorgaben vor, nämlich:

2.1. Rechtsgleichheit

Gemäss **Art. 8 Abs. 1 BV** sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Dieses Gleichheitsgebot garantiert auch die politische Gleichberechtigung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Durch die Einführung einer Gemeindemehrheit würde die Stimme in einer bevölkerungsschwächeren Gemeinde proportional mehr Gewicht erhalten als diejenige in einer grösseren Gemeinde. Die Lehre hält dazu fest: "Die Rechtsgleichheit gewährleistet namentlich das gleiche Stimm- und Wahlrecht. Dieser Grundsatz bedeutet, dass jede und jeder Stimmberechtigte im Rahmen der Volksrechte die gleiche Möglichkeit der Einflussnahme haben muss. Jede und jeder Stimmberechtigte soll die gleiche Stimmkraft besitzen. Daraus wird in Bezug auf Sachabstimmungen das Mehrheitsprinzip abgeleitet. In Sachabstimmungen gilt der Grundsatz der gleichen Stimmkraft für die an der Abstimmung teilnehmenden und gültig stimmenden Stimmberechtigten absolut" (Yvo Hangartner und Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Randziffer 405). Das Gebot der Rechtsgleichheit wird durch das Motionsbegehren verletzt.

2.2. Freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe

Gemäss **Art. 34 Abs. 1 BV** sind die politischen Rechte gewährleistet. Gemäss Abs. 2 schützt die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Diese Bestimmung unterstreicht die demokratische Grundordnung der Schweiz. Erfasst werden dadurch alle Personen, denen nach dem Recht des Bundes, der Kantone und der Gemeinden politische Rechte zuerkannt werden. Daraus wird bei Wahlen und Abstimmungen das Prinzip "one man - one vote" abgeleitet. Jede einzelne Stimme ist dabei gleich zu werten und zu zählen. Die Erfolgswertgleichheit umfasst den Anspruch der Stimmberechtigten, ihre Stimme abzugeben und sie gleich wie alle anderen gültigen Stimmen berücksichtigen zu müssen. Zudem müssen die Stimmen in der Regel auch den gleichen Einfluss sowie die gleiche Wirksamkeit haben (vgl. Regierungsrat des Kantons Aargau, Nr. 09.300, zur Motion Roger Fricker, SVP, Oberdorf, vom 10. November 2009 betreffend Einführung eines Gemeindemehrs für kantonale Volksabstimmungen; Ablehnung durch Regierungsrat und Grossen Rat).

Die Erfolgswertgleichheit (gleiche Stimmkraft) wäre bei Gutheissung des Motionsbegehrens nicht mehr gegeben, weil die Stimme aus einer bevölkerungsschwachen Gemeinde deutlich mehr wert wäre als aus einer bevölkerungsstarken. Dies zeigt sich aufgrund eines konkreten Vergleiches. Die Stadt Zug als grösste Gemeinde hat 16'607 Stimmberechtigte, die Gemeinde Neuheim als kleinste 1'297 (Stand 25. November 2012). Das heisst, dass bei einem Gemeindemehr die Stimme aus Neuheim rund 13-mal stärker gewichtet würde als diejenige aus Zug. Diese grossen Differenzen der "gemeindlichen Stimmkraft" widersprechen der Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV.

2.3. Alleinige Zustimmung des Volkes bei kantonalen Verfassungsänderungen

Gemäss **Art. 51 Abs. 1 BV** "gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt". Art. 51 BV stellt vier Anforderungen an die kantonalen Rechtsordnungen auf: Eine geschriebene Verfassung (1), auf politischer Gleichheit der Bürgerinnen

und Bürger beruhende demokratische Ordnung (2), obligatorische Verfassungsbestimmungen und Verfassungsinitiative (3) sowie Bundesrechtmässigkeit (4).

Die "Zustimmung des Volkes" bezieht sich auf die ausdrückliche und aktive Zustimmung bei Verfassungsrevisionen. Zwischen Total- und Teilrevisionen darf in diesem Zusammenhang nicht unterschieden werden (Hangartner/Kley, a.a.O., Randziffer 1352).

Die Annahme der Kantonsverfassung und auch deren Änderungen in einer obligatorischen Abstimmung bedürfen somit einer einfachen Mehrheit der **Stimmenden**. Es wären auch qualifizierte Mehrheiten der Stimmenden zulässig. Die "Zustimmung des Volkes" gemäss Art. 51 Abs. 1 BV ist ein Ausfluss der Garantie der politischen Rechte, wie sie in Art. 34 BV enthalten ist. Die Einführung zusätzlicher, anderer Mehrheit als diejenige der Stimmenden - z.B. die Mehrheit von Gemeinden - widerspricht Art. 51 Abs. 1 BV. Es dürfen bundesrechtlich keine anderen Mehrheiten als die Mehrheit der Stimmenden für kantonale Verfassungsänderungen vorgesehen werden. Diese verfassungsrechtliche Ausgangslage ist der Grund dafür, dass kein Kanton ein Gemeindemehr für Verfassungsänderungen eingeführt hat.

2.4. Fazit

Das Motionsbegehren widerspricht folgenden Verfassungsgrundsätzen:

1. Dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (Ziff. 2.1);
2. Der Erfolgswertgleichheit ("gleiche Stimmkraft") der einzelnen Stimme (Ziff. 2.2);
3. Der alleinigen "Zustimmung des Volkes" bei Verfassungsänderungen (Ziff. 2.3).

Die Bundesversammlung gewährleistet die Änderung einer Kantonsverfassung, wenn sie dem Bundesrecht nicht widerspricht (Art. 51 Abs. 2 BV). Nach einer allfälligen Gutheissung des Motionsbegehrens würde der Bund der Zuger Verfassungsänderung die Gewährleistung wahrscheinlich verweigern.

3. Das Ständemehr auf Bundesebene

Wie dargelegt, ist das Motionsbegehren verfassungswidrig. Es kann darüber hinaus auch nicht damit begründet werden, dass der Bund bei Verfassungsänderungen das Ständemehr ebenfalls kenne und somit das Analoge auf kantonaler Ebene einzuführen sei. Es liegt auf Bundesebene folgende andere staatsrechtliche und historische Ausgangslage vor:

Staatsrechtlich: Das Ständemehr ist ausdrücklich in der Bundesverfassung geregelt. Gemäss Art. 3 Abs. 1 BV "sind die Kantone **souverän**, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind." Die Mitwirkungsrechte der Kantone auf Bundesebene bilden ein wesentliches Element des Bundesstaates Schweiz. Sie sind Ausfluss des föderalistischen Staatsverständnisses.

Gemäss Art. 50 Abs. 1 BV ist bei den Gemeinden lediglich deren **Autonomie** (keine gemeindliche "Souveränität") nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Die Gemeinden sind nicht souveräne Staaten wie die Kantone, die gemeinsam einen Bundesstaat bilden. Die kantonale Gemeindegesetzgebung gewährt eine grosse interne Gestaltungsfreiheit für ihre Organisation und für die Erfüllung ihrer Aufgaben im Verhältnis zum Kanton. Die Gemeinden sind

teilautonome Gebietskörperschaften nach kantonalem Recht, die sich staatsrechtlich von den Kantonen erheblich unterscheiden. Das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden ist nicht mit demjenigen zwischen Bund und Kantonen vergleichbar. Ein Vergleich mit dem Ständerat ist nicht möglich.

Historisch: Der Bund ist aus völkerrechtlich selbständigen, sprachlich, konfessionell und kulturell unterschiedlichen Ständen zu einer neuen staatlichen Einheit zusammengewachsen. Das Ständemehr ist ein Ausgleich für den Autonomieverzicht souveräner Kantone bei der Gründung des Bundesstaates. Die Gemeinden leiten sich nicht direkt aus souveränen Staaten ab. Daran vermag folgender Hinweis des Staatsarchives nichts zu ändern: "Bis 1798 gab es in der Tat innerhalb des Kantons ein Gemeindemehr. Die Gemeindestimme war stärker als die einzelne Bürgerstimme. Seither hat sie aber keine rechtliche Bedeutung mehr, während jene der Bürgerstimme erheblich wuchs."

4. Keine Notwendigkeit für ein Gemeindemehr

Selbst wenn ein Gemeindemehr staatsrechtlich zulässig wäre, bestünde aus folgenden Gründen - in Übereinstimmung mit den Vernehmlassungen von zehn Gemeinden - keine Notwendigkeit für deren Einführung:

- Es sind im Kanton Zug keine Bestrebungen im Gange, die Gemeinden zu reduzieren oder zu einer Einheitsgemeinde zusammenzuführen.
- Der Kanton Zug mit seinen kleinräumigen Strukturen präsentiert sich relativ homogen, so dass kein "Minderheitenschutz" aus regionalen, kulturellen oder konfessionellen Gründen notwendig ist. Im Gegenteil: Durch die Gewichtung der einzelnen Gemeinden bei einem Gemeindemehr würden der heutige zwischengemeindliche Frieden und die ausgezeichnete Zusammenarbeit der Gemeinden beeinträchtigt. Der Zusammenhalt und die gegenseitige Solidarität wären bei einem "Gemeindemehr" gefährdet. Der Kanton ist jedoch auf ein gutes Einvernehmen zwischen Stadt und Land, Berg und Tal sowie finanzkräftigen und finanzschwächeren Gemeinden angewiesen.
- Durch ein Gemeindemehr würde eine Stärkung der kleineren Gemeinden zu Lasten der grösseren erfolgen.
- Kantonale Abstimmungen zu Verfassungsrevisionen führten bisher nicht zu Unstimmigkeiten zwischen den Gemeinden. Eine Durchsicht der letzten kantonalen Abstimmungen zeigt, dass die Einwohnergemeinden meistens einhellig dieselbe Auffassung vertreten. Es gibt somit keine eigentlichen Gräben zwischen Gemeindegruppen.

Minderheitsmeinung: Eine Gemeinde befürwortet die Erheblicherklärung, vor allem mit folgender Begründung:

- Es ist den Bestrebungen entgegenzuwirken, die Gemeindeorganisation zu ändern oder gar eine Einheitsgemeinde einzuführen.
- Die Gemeinde ist die Basis, die zu Zusammenhalt und Beständigkeit führt und diese gilt es zu schützen und zu stärken.
- Kleine Gemeinden mussten sich schon mehrfach städtischen Interessen fügen. Den Interessen bevölkerungsarmer Gemeinden sei Gewicht zu verleihen.

Diese Argumente vermögen diejenigen gegen die Erheblicherklärung nicht zu entkräften.

5. Gemeindeautonomie als zentrales kantonales Gestaltungsprinzip

Die Bestandesgarantie der Gemeinden wird durch § 24 der Kantonsverfassung wie folgt gewährleistet: "Der Kanton Zug besteht aus den elf Einwohnergemeinden ..." (Aufzählung aller elf Gemeinden). Die Gemeindeautonomie ist staatsrechtlich durch Art. 50 Abs. 1 BV in Verbindung mit der kantonalen Gemeindegesetzgebung gesichert. § 2 des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980 (BGS 171.1) räumt den Gemeinden einen grossen gesetzlichen Spielraum ein: "Gemeindeaufgaben können alle dem Wohl der Gemeinde dienenden Angelegenheiten sein, die nicht ausschliesslich Aufgaben des Bundes oder des Kantons sind." Der Regierungsrat stellt weder den Bestand noch die grosse Autonomie der Gemeinden in Frage.

Der Regierungsrat bekennt sich auch staatspolitisch zur zentralen Bedeutung der Gemeinden als kleinster, politischer Zelle der Schweiz, die den direktesten Kontakt mit der Bevölkerung pflegt. Der Regierungsrat ist aufgrund dieser Bürgernähe - und der damit verbundenen hohen Identifikation der Bevölkerung mit dem Staat - an starken Gemeinden interessiert. Daraus folgt die konsequente Beachtung der Gemeindeautonomie nicht nur im Rahmen der Gemeindegesetzgebung, sondern auch in der Umsetzung im politischen Alltag. Gerade der Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Januar 2012 betreffend Änderung des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980 (Vorlage Nr. 2108.1 - 13974) zeigt den Willen des Regierungsrates, der Gemeindeautonomie einen hohen Stellenwert einzuräumen. Eines der wichtigsten Revisionsziele ist die Stärkung der Organisationsautonomie der Gemeinden und damit die Schaffung moderner Verwaltungsstrukturen.

Eine viel grössere Bedeutung als das "Gemeindemehr" bei Verfassungsrevisionen hat der frühe und umfassende Einbezug der Gemeinden in die kantonale Gesetzgebungsarbeit, sofern sie die Gemeinden betrifft. Dies ist eine langjährige, bewährte Praxis im Kanton, an der der Regierungsrat auch in Zukunft konsequent festhält. Solche Verfahren stärken die Möglichkeit zur Einflussnahme der Gemeinden und deren institutionelle Position.

Das klare Bekenntnis des Regierungsrates zu den Gemeinden zeigt sich auch in seiner Strategie 2010 - 2018 ("mit Zug einen Schritt voraus"). Unter Ziff. 5, aktive Kooperation und Ausbau der Zusammenarbeit, hält er fest: "Der Kanton pflegt eine aktive Zusammenarbeit und einen regelmässigen Austausch mit den Einwohnergemeinden". Zu den Legislaturzielen 2010 - 2014 zählt die engere Zusammenarbeit mit den Gemeinden in genau umrissenen Gebieten. Dieser vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden im Alltagsgeschäft kommt schlussendlich ein viel höheres Gewicht zu als der vorgeschlagenen Verfassungsänderung.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Zug, 29. Januar 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser