



**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

11. November 2020

ANHÖRUNGSBERICHT

Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG);
Änderung

Zusammenfassung

Das vorliegende Gesetzgebungsprojekt nimmt das auf parlamentarischem Weg eingereichte Anliegen auf, ein angemessenes Verhältnis zwischen der notwendigen Unterschriftenzahl für Initiativen und Referenden auf Kantons- und Gemeindeebene zu schaffen. Dieses Anliegen soll durch Anpassungen und Flexibilisierungen der Vorschriften, was die minimal notwendige Anzahl Unterschriften betrifft, auf Gemeindeebene erreicht werden. Dabei soll zwischen Gemeinden mit Gemeindeversammlungen und Gemeinden mit Einwohnerräten unterschieden werden. Auch soll neu in der Gemeindeordnung eine absolute Zahl festgehalten werden können. Für die Sammelfristen sollen in der Regel die Rechtsstillstandfristen der schweizerischen Zivilprozessordnung gelten.

1. Ausgangslage

Mit der (20.12) Motion Dr. Lukas Pfisterer, FDP, Aarau, vom 7. Januar 2020 "betreffend Anpassung der Unterschriftenzahl für Initiativen und Referenden auf Kantons- und Gemeindeebene" (Motion Pfisterer) wurde der Regierungsrat eingeladen, die für Initiativen und Referenden auf Kantons- und Gemeindeebene notwendige Anzahl Unterschriften von Stimmberechtigten anzupassen, sodass ein angemessenes Verhältnis zwischen der Unterschriftenzahl auf Kantons- und auf Gemeindeebene besteht. Zur Begründung wird angeführt, dass im Kanton Aargau 3'000 Stimmberechtigte ein Referendum ergreifen oder eine Initiative lancieren könnten. Die Unterschriftenzahl liegt damit auf Kantonsebene deutlich unter 1 %. Demgegenüber seien auf Gemeindeebene für diese Volksbegehren ein Zehntel der Stimmberechtigten erforderlich. Mit der Grösse der Gemeinden steige die Anzahl der Stimmberechtigten und damit der notwendigen Unterschriften für Initiativen und Referenden. Dies könne letztlich dazu führen, dass die notwendige Anzahl Unterschriften auf Gemeindeebene auf gleicher Höhe oder sogar über jener des Kantons liege.

Der Regierungsrat hat sich in seiner Stellungnahme zum Vorstoss bereit erklärt, die Motion mit Erklärung entgegenzunehmen. Dabei hat er festgehalten, dass sich für die kantonale Ebene an den Erwägungen zur (10.326) Motion Richard Plüss, SVP, Lupfig, vom 16. November 2010 "betreffend Änderung des Initiativrechts im § 64 der Aargauischen Kantonsverfassung" nichts Grundsätzliches verändert hat. Damit besteht auf kantonaler Ebene kein Handlungsbedarf.

Auf kommunaler Ebene erscheint das Quorum im Vergleich zur kantonalen Ebene hoch. Zudem bestehen in absoluten Zahlen beträchtliche Unterschiede zwischen den Gemeinden. So bedeuten 10 % bei der einwohnermässig kleinsten Gemeinde mit rund 140 Stimmberechtigten lediglich 14 Personen, bei der einwohnermässig grössten Gemeinde mit rund 14'500 Stimmberechtigten jedoch rund 1'450 Personen. In Anbetracht der grossen Vielfalt in der Gemeindelandschaft besteht auf kommunaler Ebene Handlungsbedarf.

An seiner Sitzung vom 30. Juni 2020 hat der Grosse Rat die unbestrittene Motion stillschweigend an den Regierungsrat überwiesen.

2. Handlungsbedarf

Wie in der Beantwortung der Motion Pfisterer bereits skizziert, soll sich die Umsetzung des Vorstosses auf die Anpassung und Flexibilisierung der Festlegung der erforderlichen Unterschriftenzahl für Initiativen und Referenden bei den Einwohnergemeinden beschränken. Nicht angepasst werden sollen hingegen die Kantonsverfassung und das Gesetz über die Ortsbürgergemeinden. Ortsbürgergemeinden weisen naturgemäss deutlich weniger Stimmberechtigte auf. So beträgt beispielsweise die Anzahl Stimmberechtigte der Ortsbürgergemeinde Aarau als eine der grössten 1'760 Personen. Das heisst, mit der heutigen Regelung sind nie mehr als rund 200 Unterschriften beizubringen, um ein Referendum zustande bringen zu können.

Zahlreiche Anfragen seitens der Gemeindeverbände zeigen, dass auch im Bereich der Gemeindeverbände beim Quorum für Initiativen und Referenden Anpassungsbedarf in Richtung Flexibilisierung der Quoren besteht.

3. Umsetzungsvorschlag

Da grosse Unterschiede in Bezug auf die Situation in Gemeinden mit Gemeindeversammlungen und den Einwohnerratsgemeinden bestehen, sollen die Anpassungen differenziert erfolgen. Bei den Einwohnerratsgemeinden ist zu berücksichtigen, dass es sich vorwiegend um grössere Gemeinden mit einer höheren Anzahl von Stimmberechtigten handelt.

Bei Gemeinden mit Gemeindeversammlungen soll am gesetzlichen Quorum von 10 % als Grundsatz festgehalten werden. Bei einer generellen Herabsetzung des Mindestquorums von 10 % bestünde die Gefahr, dass die Gemeindeversammlung die ihr angemessene Bedeutung verlieren würde, indem im Anschluss an diese mit geringem Aufwand die notwendigen Unterschriften gesammelt werden könnten und der Entscheid der Gemeindeversammlung wieder in Frage gestellt werden könnte. Das heute geltende Quorum von 10 % soll daher als Regel beibehalten werden; ebenfalls soll weiterhin die Möglichkeit bestehen, dieses bis maximal 25 % erhöhen zu können. Neu wird die rechtliche Möglichkeit geschaffen, dass eine Gemeinde mit Gemeindeversammlung den minimalen Prozentsatz in der Gemeindeordnung tiefer (bis auf 5 %) festlegen kann. Weiter ist zukünftig zulässig, in der Gemeindeordnung, analog der kantonalen Regelung, eine absolute Zahl festzulegen.

Bei den Einwohnerratsgemeinden soll demgegenüber das gesetzliche Quorum für Initiativen und Referenden generell von heute 10 % auf 5 % gesenkt werden. Neu wird auch hier die rechtliche Möglichkeit geschaffen, dass eine Einwohnerratsgemeinde in der Gemeindeordnung eine absolute Zahl festlegt.

Das durch die Motion angestrebte Ziel soll hauptsächlich über eine Herabsetzung des Quorums umgesetzt werden. Erfahrungsgemäss kann aber nicht nur die Menge der beizubringenden Unterschriften problematisch sein, sondern auch die zur Verfügung stehende kurze Frist von 30 Tagen, welche unabhängig von Ferienzeiten und Feiertagen gilt. Gerade in Anbetracht dessen, dass die meisten Gemeindeversammlungen im Juni und im November/Dezember stattfinden, fällt die 30tägige Sammelfrist sehr häufig entweder in die Sommerferienzeit oder in die Zeit des Jahreswechsels mit den entsprechenden Feiertagen. Deshalb wird vorgeschlagen, dass die Rechtsstillstandsfristen der schweizerischen Zivilprozessordnung auf die Berechnung der Sammelfristen bei Referenden angewandt werden. Zudem wird der Klarheit halber für die Berechnung des Beginns und des Ablaufs der Referendumsfrist auf die diesbezügliche Regelung in der Zivilprozessordnung verwiesen. Davon ausgenommen werden sollen die Referenden gegen die Budgetbeschlüsse. Die Beschlüsse über die Budgets und die Steuerfüsse werden naturgemäss erst gegen Ende des Jahres gefasst. Eine Verlängerung der Sammelfrist würde hier dazu führen, dass bis Jahresende kaum rechtsgültige Budgetbeschlüsse vorliegen könnten.

4. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen

§ 18 2. Inhalt

§ 18 Abs. 2 lit. e (geändert)

² Die Gemeindeordnung kann weiter namentlich bestimmen:

- e) die Erhöhung oder Herabsetzung der Zahl der Unterschriften bei Referendums- und Initiativbegehren;

Da mit der vorliegenden Revision den Gemeinden ermöglicht wird, die Anzahl Unterschriften für Initiative und Referendum nicht nur zu erhöhen, sondern auch zu senken, ist diese Bestimmung entsprechend anzupassen.

§ 22 4. Verfahren a) Einberufung, Initiativrecht, Verhandlungsfähigkeit

§ 22 Abs. 2^{bis} (neu)

^{2bis} Die Gemeindeordnung kann die Zahl der gemäss Absatz 2 erforderlichen Unterschriften bis auf einen Zwanzigstel der Stimmberechtigten reduzieren oder hierfür einen absoluten Wert von 100 bis 1'000 der Stimmberechtigten bestimmen, der das Quorum von einem Zehntel der Stimmberechtigten jedoch nicht übersteigen darf.

Wie bereits in der Stellungnahme zur Motion Pfisterer ausgeführt, ist im Vergleich zur kantonalen Ebene, auf welcher aktuell 0,7 % der Stimmberechtigten genügen, um ein Referendum oder eine Initiative zustande kommen zu lassen, das Quorum von 10 % hoch. Gleichzeitig ist zu beachten, dass in absoluten Zahlen betrachtet grosse Unterschiede bestehen. So bedeuten 10 % bei der einwohnermässig kleinsten Gemeinde mit rund 140 Stimmberechtigten lediglich 14 Personen, bei der einwohnermässig grössten Gemeinde mit rund 14'500 Stimmberechtigten jedoch rund 1'450 Personen.

Im Bereich der Initiative soll für Gemeinden mit Gemeindeversammlung für die Anzahl der erforderlichen Unterschriften weiterhin der Höchstwert von 10 % der Stimmberechtigten gelten. Daran ist nichts zu ändern. Den Gemeinden ist indes die Möglichkeit einzuräumen, die Anzahl bis auf 5 % herabzusetzen oder eine fixe Zahl zwischen 100 und 1'000 in ihrer Gemeindeordnung festzulegen. Dieser Wert darf allerdings die Höhe von 10 % der Stimmberechtigten nicht übersteigen.

§ 31 6. Fakultatives Referendum

§ 31 Abs. 1^{bis} (neu) und Abs. 2 (geändert)

^{1bis} Für die Berechnung der Fristen gemäss Absatz 1 gelten die Vorschriften zu Beginn und Berechnung der Fristen gemäss Art. 142 Abs. 1 und 3 sowie zum Stillstand der Fristen gemäss Art. 145 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008¹⁾. Bei Beschlüssen über die Festlegung des Budgets und des Steuerfusses gibt es keinen Stillstand der Fristen.

² Die Gemeindeordnung kann die Zahl der gemäss Absatz 1 erforderlichen Unterschriften bis auf ein Viertel der Stimmberechtigten erhöhen beziehungsweise bis auf ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten reduzieren oder hierfür einen absoluten Wert von 100 bis 1'000 der Stimmberechtigten bestimmen, der das Quorum von einem Viertel der Stimmberechtigten jedoch nicht übersteigen darf.

Die Sammelfrist für Unterschriften für ein Referendum auf kommunaler Ebene ist mit 30 Tagen kurz bemessen. Die entsprechende Frist beim Kanton beträgt 90 Tage. An der Frist von 30 Tagen soll zwar festgehalten werden. Das Gemeindegesetz wird jedoch mit einer Bestimmung über die Berechnung der Frist für das Sammeln der Unterschriften ergänzt. Es wird dabei auf die schweizerische Zivilprozessordnung verwiesen und die Bestimmungen über den Rechtsstillstand für anwendbar erklärt. Nach Art. 145 der schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 stehen die Fristen still vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern (Osterferien), vom 15. Juli bis zum 15. August (Sommerferien) und vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar (Weihnachtsfesttage). Davon ausgenommen werden sollen die Referenden gegen die Budgetbeschlüsse.

Weiter legt Art. 142 ZPO fest, dass Fristen, die durch eine Mitteilung oder den Eintritt eines Ereignisses ausgelöst werden, am folgenden Tag zu laufen beginnen (Abs. 1). Fällt der letzte Tag einer Frist auf einen Samstag, einen Sonntag oder einen am Gerichtsort vom Bundesrecht oder vom kantonalen Recht anerkannten Feiertag, so endet sie am nächsten Werktag (Abs. 3). Diese Bestimmung soll auch für die Berechnung des Beginns und Ablaufs der Referendumsfrist zur Anwendung kommen. Es wird deshalb in § 31 Abs. 1^{bis} auch auf Art. 142 Abs. 1 und 3 ZPO verwiesen.

¹⁾ SR272

Im Gegensatz zur Initiative hat man beim Erlass des Gemeindegesetzes den Gemeinden mit Gemeindeversammlung bei der Festsetzung der erforderlichen Anzahl Unterschriften für ein Referendum eine Bandbreite eingeräumt. Es besteht seit je her die Möglichkeit, das Quorum bis auf 25 % zu erhöhen. Davon haben verschiedene Gemeinden wie folgt Gebrauch gemacht:

- 27 Gemeinden 25 %
- 63 Gemeinden 20 %
- 2 Gemeinden 15 %
- 3 Gemeinden einen Sechstel und
- 1 Gemeinde einen Achtel.

Bei den übrigen 114 Gemeinden gilt die Regelung des Gemeindegesetzes von 10 % der Stimmberechtigten.

Am Recht, die Anzahl Unterschriften bis auf 25 % zu erhöhen, soll nichts geändert werden. Hingegen soll mit der angepassten Bestimmung ermöglicht werden, die Anzahl Unterschriften bis auf 5 % zu senken oder eine fixe Zahl zwischen 100 und 1'000 Stimmberechtigten festzulegen. Dieser Wert darf allerdings die Höhe von 25 % der Stimmberechtigten nicht übersteigen.

Zur Veranschaulichung wird nachfolgend anhand der Gemeinde mit der geringsten, mit einer durchschnittlichen und mit der höchsten Anzahl an Stimmberechtigten sowie für die Gemeinde gemäss Zukunftsraum Aarau aufgezeigt, welche konkreten Auswirkungen die vorgeschlagenen Änderungen hätten. Die folgenden Zahlen basieren auf denjenigen, welche die Gemeinden der Staatskanzlei für die Wahlen vom 18. Oktober 2020 gemeldet haben. Die geringste Anzahl Stimmberechtigte hat in unserem Kanton mit 126 die Gemeinde Böbikon. Hier würden 5 % der Stimmberechtigten nur 7 Personen entsprechen. Demgegenüber hat die Stadt Aarau mit der höchsten Anzahl 14'452 Stimmberechtigte. Diese Anzahl ergibt bei 5 % 723 Stimmberechtigte. Kommt der Zusammenschluss der verbleibenden Gemeinden im Zukunftsraum Aarau zustande, hätte die Gemeinde 22'393 Stimmberechtigte, was bei 5 % zur Anzahl von 1'120 Stimmberechtigten führen würde. Bei einer mittleren Gemeinde, wie etwa Staufien mit 2'665 Stimmberechtigten, würde die Anzahl erforderlicher Unterschriften bei 5 % 134 betragen.

§ 58 3. Fakultatives Referendum

§ 58 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu) und Abs. 1^{ter} (neu)

¹ Gegen alle übrigen positiven und negativen Beschlüsse des Einwohnerrates kann von einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, das Referendum ergriffen werden, soweit der Einwohnerrat nicht eine endgültige Entscheidungsbefugnis besitzt.

^{1bis} Für die Berechnung der Fristen gemäss Absatz 1 gelten die Vorschriften zu Beginn und Berechnung der Fristen gemäss Art. 142 Abs. 1 und 3 sowie zum Stillstand der Fristen gemäss Art. 145 Abs. 1 ZPO. Bei Beschlüssen über die Festlegung des Budgets und des Steuerfusses gibt es keinen Stillstand der Fristen.

^{1ter} Die Gemeindeordnung kann für die Zahl der gemäss Absatz 1 erforderlichen Unterschriften einen absoluten Wert von 300 bis 1'000 der Stimmberechtigten bestimmen, der das Quorum von einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten jedoch nicht übersteigen darf.

Bei Gemeinden mit Einwohnerrat beträgt aktuell das Quorum für die Ergreifung eines Referendums 10 %. Dieser generelle Wert soll mit der vorliegenden Revision auf 5 % angepasst werden. Wie bei Gemeinden mit Gemeindeversammlung soll es den Einwohnerratsgemeinden ermöglicht werden, einen fixen Wert festzulegen. Dieser soll zwischen 300 und 1'000 Stimmberechtigten liegen. Er darf allerdings die Höhe von 5 % der Stimmberechtigten nicht übersteigen. Da es sich bei Gemeinden mit Einwohnerrat in der Regel um grössere Gemeinden handelt, rechtfertigt es sich, die untere absolute Zahl mit 300 höher anzusetzen als bei Gemeinden mit Gemeindeversammlungen. Diese haben häufig deutlich weniger Stimmberechtigte als Einwohnerratsgemeinden.

Die Sammelfrist für Unterschriften für ein Referendum auf kommunaler Ebene ist mit 30 Tagen kurz bemessen. Die entsprechende Frist beim Kanton beträgt 90 Tage. An der Frist von 30 Tagen soll zwar festgehalten werden. Das Gemeindegesetz wird jedoch mit einer Bestimmung über die Berechnung der Frist für das Sammeln der Unterschriften ergänzt. Es wird dabei auf die schweizerische Zivilprozessordnung verwiesen und die Bestimmungen über den Rechtsstillstand für anwendbar erklärt. Nach Art. 145 der schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 stehen die Fristen still vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern (Osterferien), vom 15. Juli bis zum 15. August (Sommerferien) und vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar (Weihnachtsfesttage). Davon ausgenommen werden sollen die Referenden gegen die Budgetbeschlüsse.

Weiter legt Art. 142 ZPO fest, dass Fristen, die durch eine Mitteilung oder den Eintritt eines Ereignisses ausgelöst werden, am folgenden Tag zu laufen beginnen (Abs. 1). Fällt der letzte Tag einer Frist auf einen Samstag, einen Sonntag oder einen am Gerichtsort vom Bundesrecht oder vom kantonalen Recht anerkannten Feiertag, so endet sie am nächsten Werktag (Abs. 3). Diese Bestimmung soll auch für die Berechnung des Beginns und Ablaufs der Referendumsfrist zur Anwendung kommen. Es wird deshalb in § 31 Abs. 1^{bis} auch Art. 142 Abs. 1 und 3 ZPO verwiesen.

§ 60 5. Initiative a) Voraussetzung

§ 60 Abs. 1 (geändert) und Abs. 2 (neu)

¹ Ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten kann in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes die Behandlung von Gegenständen, die in die Zuständigkeit der Gesamtheit der Stimmberechtigten oder des Einwohnerrates fallen, beim Präsidenten des Einwohnerrates verlangen.

² Die Gemeindeordnung kann für die Zahl der gemäss Absatz 1 erforderlichen Unterschriften einen absoluten Wert von 300 bis 1'000 der Stimmberechtigten bestimmen, der das Quorum von einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten jedoch nicht übersteigen darf.

Im Bereich der Initiative soll auch bei Gemeinden mit Einwohnerrat für die Anzahl der erforderlichen Unterschriften der Höchstwert von 10 % auf 5 % der Stimmberechtigten herabgesetzt werden. Den Gemeinden ist zudem die Möglichkeit einzuräumen, die Anzahl auf einen fixen Wert zwischen 300 und 1'000 in ihrer Gemeindeordnung festzulegen. Dieser Wert darf allerdings die Höhe von 5 % der Stimmberechtigten nicht übersteigen.

§ 77a Referendum

§ 77a Abs. 2 (geändert)

² Die Satzungen können die Zahl der gemäss Absatz 1 lit. a erforderlichen Unterschriften bis auf 10 % der Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden, höchstens aber auf 3'000 Stimmberechtigte, erhöhen oder hierfür einen absoluten Wert von 100 bis 3'000 der Stimmberechtigten bestimmen.

Zwar enthält die Motion Pfisterer sowie auch die regierungsrätliche Stellungnahme keine Aussagen zu Initiative und Referendum in Gemeindeverbänden. Zahlreiche Anfragen seitens der Gemeindeverbände zeigen, dass auch im Bereich der Gemeindeverbände beim Quorum von Initiativen und Referenden Anpassungsbedarf in Richtung Flexibilisierung besteht. Insbesondere wurde seitens der Gemeindeverbände schon öfters gefragt, weshalb man die erforderliche Anzahl Unterschriften nicht auch mit einem Prozentsatz zwischen 5 und 10 % festlegen könne Entsprechend sollen die beiden Bestimmungen ebenfalls angepasst werden. Ermöglicht werden soll auch, dass Gemeindeverbände in ihren Satzungen einen fixen Wert bis zu der Höchstzahl von 3'000 Stimmberechtigten festlegen können.

§ 77b Initiative

§ 77b Abs. 3 (geändert)

³ Die Satzungen können die Zahl der gemäss Absatz 1 erforderlichen Unterschriften bis auf 10 % der Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden, höchstens aber auf 3'000 Stimmberechtigte, erhöhen oder hierfür einen absoluten Wert von 100 bis 3'000 der Stimmberechtigten bestimmen.

Die gleichen Überlegungen wie jene zum Referendum in Gemeindeverbänden gelten auch für die Initiative. Die Bestimmung ist ebenfalls dementsprechend anzupassen.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Personelle und finanzielle Auswirkungen sind keine auszumachen.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Auf die Wirtschaft hat die vorliegende Revision keine Auswirkungen.

5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Für die Stimmberechtigten kann es unter Umständen einfacher werden, ein Volksbegehren zu lancieren.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Auf die Umwelt hat die vorliegende Revision keine Auswirkungen.

5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Mit den Anpassungen im Gemeindegesetz erhalten die Einwohnergemeinden und Gemeindeverbände eine grössere Flexibilität bei der Festsetzung der Unterschriftenzahl bei Initiative und Referendum und somit eine grössere Autonomie.

5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen sind nicht auszumachen.

6. Weiteres Vorgehen

Anhörung	20. November 2020 bis 19. Februar 2021
Beschluss RR	1. Quartal 2021
1. Beratung im Grossen Rat	2. Quartal 2021
Beschluss RR	3. Quartal 2021
2. Beratung im Grossen Rat	4. Quartal 2021
Redaktionslesung	4. Quartal 2021
Referendumsfrist	Januar bis März 2021
Eventuelle Volksabstimmung	15. Mai 2022
Inkrafttreten	1. Juli 2022

Beilage: Synopse mit den Änderungen