

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

24. Mai 2016

Nr. 2016-333 R-300-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Gemeindegesetz (GEG)

Inhaltsübersicht

- *A Bericht zum entworfenen Gemeindegesetz*
- *B Bericht zu den Änderungen der Kantonsverfassung*
- *C Antrag des Regierungsrats an den Landrat (am Ende des Berichts)*
- *Entwurf zu einem Gemeindegesetz (GEG) mit Inhaltsverzeichnis zum GEG (Beilage 1)*
- *Entwurf zur Änderung der Verfassung des Kantons Uri (Beilage 2)*
- *Abkürzungen der verwendeten Rechtserlasse (Beilage 3)*

A BERICHT ZUM ENTWORFENEN GEMEINDEGESETZ

I. Ausgangslage

Im Gegensatz zu den meisten Kantonen kennt Uri kein Gemeindegesetz. Die Grundregeln für die Gemeinden sind in der Kantonsverfassung (RB 1.1101) enthalten. Daneben kennt die Spezialgesetzgebung zahlreiche Bestimmungen über und für die Gemeinden. Trotzdem bestehen Lücken, die sich im Alltag bemerkbar machen. Das betrifft sowohl das Verhältnis des Kantons zu den Gemeinden als auch jenes unter den Gemeinden selbst. Schliesslich stossen die Gemeinden auf rechtliche Schwierigkeiten, wenn sie sich moderner Verwaltungsinstrumente bedienen wollen. Zur Hauptsache aber fehlen wirksame Mittel, die den Gemeinden erlauben, ihre Selbstständigkeit zu festigen und zu stärken.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat das Kompetenzzentrum für public management der Universität Bern (kmp) beauftragt, unter dem Titel «Gemeindestruktur-Reform im Kanton Uri» einen Bericht zu verfassen, der die derzeitige Situation der Urner Gemeinden analysiert und mögliche Handlungsoptionen aufzeigt. Das kmp hat seinen Bericht im Jahr 2010 abgeliefert. Das Hauptaugenmerk setzt der Bericht auf freiwillige Gemeindefusionen, um so die Funktionstüchtigkeit der Gemeinden und damit deren Stärke und Selbstständigkeit gegenüber dem Kanton zu erhöhen. Regierungsrat und Landrat haben die Idee aufgenommen und den Stimmberechtigten am 22. September 2013 ein Gesetz über die Gemeindefusionen vorgelegt. Das Volk hat diese Vorlage abgelehnt. Den Grundsatz aber, dass das Gesetz nähere Bestimmungen zu Gemeindefusionen festlegt, hat es mit der gleichzei-

tig vorgelegten Änderung von Artikel 67 Kantonsverfassung angenommen.

Nach dieser Abstimmung haben die Gemeinden unter dem Titel «Starke Urner Gemeinden» bei der Hochschule Luzern eine Massnahmenplanung in Auftrag gegeben. Die Auftragnehmerin lieferte am 23. Februar 2015 einen Zwischenbericht ab. Dieser enthält verschiedene Vorschläge, die sich direkt auf ein Gemeindegesetz auswirken. Zu nennen sind etwa die folgenden Massnahmen:

- Die Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit sollen gestärkt werden;
- Der Kanton soll eine Ansprechstelle schaffen für Gemeindeprojekte;
- Massnahmen zur Zusammenarbeit (wie gemeinsame Verwaltung, Stellvertretungen der Gemeindegemeinschaft oder des Gemeindegemeinschafters usw.) müssen möglich sein, ebenfalls eine allfällige darauf folgende Fusion der zusammenarbeitenden Gemeinden.

Daraus wird klar, dass die Gemeinden die Gemeindefusion nicht in den Vordergrund schieben, dennoch aber Regeln dazu wünschen. Wichtiger jedoch sind rechtliche Grundlagen, um möglichst einfach auf verschiedenste Arten miteinander zusammenarbeiten zu können.

Schliesslich hat der Landrat am 18. Juni 2014 eine Motion Andreas Bilger erheblich erklärt, die im Kern ein Gemeindegesetz verlangt, das nicht nur die Fusionsfrage, sondern auch weitere sachdienliche Regelungen im Bereich der Organisation und des Finanzhaushalts der Gemeinden enthält.

Gemäss dem Motionstext muss das Gemeindegesetz insbesondere Folgendes berücksichtigen:

- Die Gemeinden sollen weiterhin für ihre Organisation verantwortlich sein. Eine für die einzelne Gemeinde massgeschneiderte Verwaltungsorganisation muss möglich sein.
- Die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten sollen zeitgemäss und wirksam ausgestaltet werden, eventuell durch den Ausbau der Urnenabstimmung.
- Den Gemeinden sei mehr Sicherheit in ihrer Aufgabenerfüllung zu gewähren (was wohl eine klarere Umschreibung der Gemeindeaufgaben meint).
- Es seien Instrumente und Verfahren zu schaffen, um die interkommunale Zusammenarbeit und die Aufgabenübertragung zu ermöglichen bzw. zu verbessern.
- Allfällige Gemeindefusionen seien zu regeln und die finanziellen Leistungen des Kantons seien zu bestimmen, um so Planungssicherheit zu schaffen.
- Das Gemeindegesetz soll den Gemeinden den wirtschaftlichen Umgang mit den finanziellen Ressourcen ermöglichen.
- Die Grundsätze einer modernen Verwaltungsführung seien zu berücksichtigen und die Führungs- und Kontrollorgane in den Gemeinden müssten gestärkt werden.
- Um das zu erreichen, seien gegebenenfalls auch Bestimmungen der Kantonsverfassung anzupassen.

Der Regierungsrat teilt die Grundanliegen der Motion und die Ansicht, dass ein Gemeindegesetz nötig ist. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf will er die Vorgaben der Motion umsetzen, aber auch bestehende Lücken im geltenden Recht füllen und mit zusätzlichen Massnahmen die Gemeindeautonomie stärken.

II. Mitwirkung der Gemeinden

Der Regierungsrat hat grossen Wert darauf gelegt, das GEG zusammen mit den Gemeinden zu erarbeiten. Zu diesem Zweck hat er verschiedene Begegnungen mit den Gemeindevertretungen organisiert. Eine erste Tagung diente dem Ziel zu erfahren, welche Vorstellungen die Gemeinden zum GEG haben. Diese mündlichen Äusserungen konnten die Gemeinden in ihren Räten besprechen und dem Kanton schriftlich unterbreiten. Das GEG berücksichtigt diese Anliegen weitgehend.

Die zweite Tagung mit den Gemeinden ermöglichte, die ausformulierte Fassung des GEG zu besprechen und zu hinterfragen. Das Ergebnis dieser Sitzung wurde verarbeitet und den Gemeinden erneut zugestellt mit der Möglichkeit, sich dazu zu äussern.

III. Vernehmlassungsverfahren

Im Auftrag des Regierungsrats eröffnete die Justizdirektion am 29. Dezember 2015 das Vernehmlassungsverfahren zum entworfenen Gemeindegesetz. 17 Einwohnergemeinden, drei Kirchgemeinden, alle politischen Parteien und einige Amtsstellen des Kantons nutzten die Gelegenheit, sich zum GEG zu äussern. Dabei stiess das GEG auf äusserst positives Echo. Praktisch alle Vernehmlassungen erklärten sich mit dem Entwurf grundsätzlich einverstanden, einige mit Vorbehalten. Insbesondere das Vorgehen mit den Gemeinden wird als beispielhaft gelobt.

Zu einzelnen Bestimmungen schlagen die Vernehmlassungen diese oder jene Änderung oder Ergänzung vor. Soweit das zweckmässig erscheint, sind sie im vorliegenden Bericht und Antrag übernommen. Die Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs äussern sich zu den wesentlichen Vorschlägen aus dem Vernehmlassungsverfahren. Darauf sei verwiesen.

IV. Grundzüge der Vorlage

1. Grundgedanken

Das GEG will die Gemeindeautonomie, insbesondere die Organisationsautonomie der Gemeinden, stärken. Das entspricht nicht nur den Vorstellungen der Gemeinden, sondern ergibt sich auch aus dem partnerschaftlichen Gedanken, der das Verhältnis des Kantons zu den Gemeinden prägen soll. Die verstärkte Autonomie bringt aber auch Pflichten der Gemeinden mit sich. Diese haben sich mit der Gemeindeordnung eine Art «Gemeindeverfassung» zu geben. Zudem sind sie verpflichtet, in erster Linie dafür zu sorgen, dass die Gemeinde frei von Ordnungswidrigkeiten funktioniert. Ist diese Funktionstüchtigkeit in irgendeiner Weise gestört, hat zuerst der Gemeinderat im Rahmen seiner Zuständigkeiten einzugreifen, bevor die Aufsicht des Regierungsrats Platz greift. Um diesen vergrösserten Freiraum sachgerecht und politisch wirksam auszufüllen, enthält das GEG etliche Neuerungen. Sie sind in Ziffer V hiernach aufgelistet.

Grundsätzliche Bereiche des Gemeinderechts sind heute einzig in der Kantonsverfassung geregelt. Diese enthält dabei aber Lücken und Ungenauigkeiten. Deshalb will das GEG das «Gemeinderecht» in ein eigenes Gesetz kleiden. Dieses soll einerseits die Kantonsverfassung entlasten und ergänzen, andererseits Lücken schliessen, die im heutigen Rechtsalltag hemmend wirken. Trotzdem will das GEG als schlankes Gesetz erscheinen, das die notwendigen Bestimmungen enthält, andere aber vermeidet.

2. Zu den Grundzügen im Einzelnen

1. Teil: Allgemeine Bestimmungen

Der 1. Teil des GEG beschreibt den Gegenstand und den Geltungsbereich des Gesetzes. Er verdeutlicht, dass das GEG grundsätzlich für die Einwohnergemeinden gilt, während es für die Kirchgemeinden und die Ortsbürgergemeinden bloss, aber immerhin sinngemäss anzuwenden ist. Die Korporationsbürgergemeinde richtet sich nach dem Korporationsrecht; vom GEG ist sie nicht betroffen.

Für die gemeindliche Rechtsetzung bestehen heute kaum ausdrückliche Vorschriften. Die rechtsstaatlichen Grundsätze verlangen aber, dass diesem Gebiet vermehrt Beachtung geschenkt wird. Für die Rechtsetzung zuständig sind die Stimmberechtigten, soweit keine ausdrückliche Delegationsnorm besteht. Die Gemeinden haben zudem ihre Rechtserlasse zu veröffentlichen. Gleiches gilt für allgemeinverbindliche Beschlüsse, die die Bevölkerung betreffen, und selbstverständlich für die Wahl- und Abstimmungsergebnisse.

2. Teil: Organe

Oberstes Organ sind die Stimmberechtigten, denen die Hauptaufgabe zusteht, Rechtserlasse der Gemeinden zu beschliessen. Ob sie das an der Urne oder an der Gemeindeversammlung tun, bestimmt die Gemeindeordnung. Das kantonale Recht lockert hier die heutigen Schranken.

Für die Gemeindeversammlung und die Behördentätigkeit haben die Gemeinden eine Verfahrensordnung zu erlassen. Das ist erforderlich, um einen geordneten Verfahrensablauf zu garantieren.

Als gemeindliche Behörden gelten der Gemeinderat, der Schulrat und der Sozialrat. Das sind jene Organe, die heute in der Kantonsverfassung als Gemeindeorgane erwähnt sind. Hinzu kommen die selbstständigen Kommissionen. Diesen stehen bestimmte Verfügungsbefugnisse zu. Deshalb ist es gerechtfertigt, sie den übrigen Gemeindeorganen gleichzustellen. Im Rahmen der Regeln über die Zusammenarbeit unter den Gemeinden können allenfalls weitere Gremien mit Hoheitsbefugnissen geschaffen werden (wie der regionale Sozialrat).

Was die Unvereinbarkeit, den Verwandtenausschluss, den Ausstand, die Beschlussfähigkeit, die Beschlussfassung und die Amtsdauer sowie den Amtszwang betrifft, verweist das GEG auf die entsprechenden Bestimmungen in der Kantonsverfassung.

Neu wird die Wahrung des Amtsgeheimnisses als ausdrückliche Pflicht der gemeindlichen Behörden im GEG verankert. Die Verantwortlichkeit der gemeindlichen Organe dagegen richtet sich, wie heute, nach der Kantonsverfassung.

Die Zusammensetzung des Gemeinderats, des Schulrats und des Sozialrats wird gegenüber heute deutlich gelockert. Im Wesentlichen bestimmt die Gemeinde, wie diese Organe mit welchen Funktionen zusammengesetzt sein soll. Das GEG bestimmt einzig die Mindestzahl der Mitglieder.

Auch hinsichtlich der Aufgaben der Behörden enthält das GEG eine grosszügigere, den heutigen Ge-

gebenheiten angepasste Form. So ist dem Gemeinderat übertragen, die Gemeinde zu führen und die gemeindlichen Tätigkeiten zu planen und zu steuern. Er hat die Verwaltung zu organisieren, zu leiten und zu beaufsichtigen sowie für die zweckmässige Verwendung der Mittel zu sorgen. Der Schulrat und der Sozialrat dagegen übernehmen die Aufgaben, die ihnen die besondere Gesetzgebung überträgt. Gleiches gilt für die selbstständigen Kommissionen, die mit einer Verordnung, also mit einem Rechtserlass der Stimmberechtigten, zu begründen sind.

3. Teil: Aufgaben

Der 3. Teil handelt von den Aufgaben, die die Gemeinden zu erfüllen haben. Dabei zeigt sich, dass die heutige Verfassungsbestimmung zu den Gemeindeaufgaben ungenau und lückenhaft ist. Hinzu kommt, dass die neue Beschreibung der gemeindlichen Aufgaben der Gemeindeautonomie vermehrt Rechnung tragen will. Die Aufgabenteilung gemäss GEG folgt nämlich dem System der Bundesverfassung (BV; SR 101), wonach die Kantone alles erledigen, wofür nicht der Bund oder Dritte ausdrücklich zuständig sind (Art. 3 BV). Dieses System soll übertragen werden auf das Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Besondere Beachtung schenkt das GEG den Aufgabenträgern. So können die Gemeinden ihre Aufgaben selbst erfüllen, sie einer selbstständigen Gemeindeunternehmung zuweisen, Dritten übertragen oder in Zusammenarbeit mit einer oder mehreren anderen Gemeinden erfüllen. Diese Möglichkeiten, die Aufgaben zu erfüllen, werden im Einzelnen präzise dargestellt, um so die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen. Auch dem Bedürfnis, über die Kantonsgrenze hinaus mit Gemeinden zusammenzuarbeiten, trägt der Entwurf Rechnung.

Schliesslich widmet sich der Entwurf mit ausführlichen Bestimmungen dem Zweckverband. Dieser ist heute mit einem einzigen Artikel in der Kantonsverfassung geregelt. Wichtig ist, den Rechten der Mitglieder und der Stimmberechtigten bei der Zusammenarbeit im Rahmen von Zweckverbänden die notwendige Beachtung zu schenken. Dieses Erfordernis erfüllt das GEG.

4. Teil: Finanzhaushalt

Der 4. Teil handelt vom «Finanzhaushaltsrecht». Dieses ist im geltenden Recht bereits ausführlich geregelt, sodass es genügt, im GEG darauf zu verweisen, ohne die bestehenden Bestimmungen hier zu wiederholen.

Einzig für die Rechnungsprüfung öffnet der Entwurf den Gemeinden einen bestimmten Rahmen. So erklärt das GEG, dass eine Rechnungsprüfungskommission (RPK) einzusetzen ist, welche Aufgaben diese zu erfüllen hat, welche Prüfungskriterien anzuwenden sind und dass auch Dritte, z. B. eine Treuhandfirma, mit Teilaufgaben der Rechnungsprüfung betraut werden darf. Die Gesamtverantwortung dagegen bleibt bei der RPK.

5. Teil: Änderung im Bestand und im Gebiet der Gemeinden

Im 5. Teil regelt das GEG die «Änderung im Bestand und im Gebiet der Gemeinden». Geregelt werden hier die Gebietsveränderungen und die Grenzbereinigungen, aber auch die möglichen, freiwilli-

gen Gemeindefusionen. Im letzten Punkt begnügt sich das GEG mit einigen Grundsatzbestimmungen. Die finanzielle Unterstützung des Kantons hierfür soll der Landrat regeln.

6. Teil: Aufsicht und Rechtspflege

Ausführlich regelt der 6. Teil die «Aufsicht und die Rechtspflege», denn in dieser Hinsicht enthält das geltende Recht empfindliche Lücken.

Zur Aufsicht enthält das GEG eine Neuerung insofern, als es die Gemeinden verpflichtet, in erster Linie dafür zu sorgen, dass Ordnungswidrigkeiten, die in der jeweiligen Gemeinde auftreten, beseitigt werden. Der Gemeinderat ist hierfür - im Rahmen seiner Zuständigkeiten - verantwortlich. Er hat grundsätzlich dafür zu sorgen, dass die Gemeinden ordnungsgemäss funktionieren. Erst wenn er diese Aufgabe kraft seiner Kompetenzen nicht erledigen kann, oder wenn er dazu aus anderen Gründen nicht in der Lage ist, muss der Regierungsrat kraft seines Aufsichtsrechts über die Gemeinden eingreifen.

Das GEG gebietet dem Regierungsrat, nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu handeln. In diesem Rahmen stellt es ihm eine ganze Kaskade an Massnahmen zur Verfügung, die er ergreifen kann, um seine Aufsichtspflicht gegenüber den Gemeinden durchzusetzen. Dabei führen nicht nur klare Rechtsverletzungen zu entsprechenden Massnahmen. Ebenso wichtig sind etwa Massnahmen gegen Gemeinden, die durch ihr Finanzverhalten die Zahlungsfähigkeit der Gemeinde gefährden. Der Regierungsrat kann also auch eingreifen, wenn eine Gemeinde Misswirtschaft betreibt.

Was die Rechtspflege betrifft, verweist das GEG grundsätzlich auf die Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV; RB 2.2345). Neu hingegen ordnet es die (formelle) Beschwerde gegen Wahlen und Abstimmungen der Gemeindeversammlung. Diese ist dem heutigen Recht unbekannt. Neu erlaubt das GEG einer stimmberechtigten Person, sich beim Regierungsrat gegen Fehler bei Wahlen und Abstimmungen in der Gemeindeversammlung - nicht an der Urne, denn diesbezüglich gilt das Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201) - zu beschweren. Gemeint sind damit namentlich vorbereitende, nachbereitende und verfahrensmässige Anordnungen an der Gemeindeversammlung. Gerügt werden kann aber nicht die Unangemessenheit, sondern nur die Rechtsverletzung.

7. Teil: Zusammenarbeit mit dem Kanton

Der 7. Teil des GEG widmet sich der «Zusammenarbeit mit dem Kanton». Diese soll geprägt sein von der gegenseitigen Achtung bei der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben. Um die Zusammenarbeit zu verbessern, hat der Kanton eine Ansprechstelle für die Gemeinden zu führen. Deren Aufgabe ist es, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Kapazitäten die Gemeinden auf Wunsch zu unterstützen bei der Erfüllung der eigenen Angelegenheiten, aber auch bei «Verbundaufgaben» mit dem Kanton.

8. Teil: Schlussbestimmungen

Der 8. Teil «Schlussbestimmungen» will die Umsetzung des GEG im Gemeinderecht verwirklichen. Er räumt dazu den Gemeinden eine Frist von fünf Jahren ein. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass die

Neuerungen, die von den Gemeinden Vorschriften oder Anpassungen verlangen, eher gering sind. Insbesondere kennen praktisch alle Gemeinden bereits heute eine Gemeindeordnung und Verfahrensregeln für die Gemeindeversammlung.

V. Die wichtigsten Neuerungen der Vorlage

Gegenüber dem geltenden Recht bringt das GEG folgende materiellen Neuerungen:

Artikel GEG **Neuerung**

- | | |
|-----------------|--|
| 3 | Pflicht der Gemeinden, eine Gemeindeordnung zu erlassen. |
| 4 | Begriffe: Erlasse der Stimmberechtigten = Verordnung, Erlasse der Behörden = Reglement |
| 6 | Delegationsbefugnis: Die Stimmberechtigten können ihre Rechtsetzungskompetenz unter bestimmten Voraussetzungen den Behörden delegieren. |
| 7 | Die Gemeinden werden verpflichtet, eine systematische Rechtssammlung zu führen. |
| 8 | Die Gemeinden haben ein Publikationsorgan zu bezeichnen und ihre Rechtserlasse, wichtigen Beschlüsse und Wahl- und Abstimmungsergebnisse dort zu veröffentlichen. |
| 9 | Die passive Wahlfähigkeit setzt grundsätzlich den politischen Wohnsitz in der Gemeinde voraus. Der Regierungsrat kann zeitlich beschränkte Ausnahmen bewilligen, wenn wichtige Gründe vorliegen. |
| 10 | Klare Begriffe werden geschaffen: <ul style="list-style-type: none"> • Stimmberechtigte als oberstes Gemeindeorgan • Gemeindeversammlung = Versammlung der Stimmberechtigten (heute: offene Dorfgemeinde; dieser Begriff wird nicht mehr verwendet) • Urnenabstimmung und -wahl = Verfahren nach dem WAVG |
| 11 | Die Gemeindeordnung bestimmt, welche Geschäfte an der Urne und welche an der Gemeindeversammlung beschlossen werden. |
| 14 ¹ | Die Gemeinden werden verpflichtet, eine Verfahrensordnung für die Gemeindeversammlung zu erlassen; sie kann auch Teil der Gemeindeordnung sein. |
| 14 ² | An der Gemeindeversammlung (nicht an der Urne; hierfür gilt das WAVG) sind Varianten-, Grundsatz- und Konsultativabstimmungen zulässig, doch muss das gemeindliche Recht das vorsehen. |
| 16 | Der Begriff der Behörden wird geklärt. |
| 18 | Pflicht der Gemeinde, Verfahrensregeln für die Behörden zu erlassen. |
| 21 | Die Pflicht, das Amtsgeheimnis zu wahren, wird ausdrücklich erwähnt. |
| 23 | Die Zusammensetzung des Gemeinderats wird flexibler gestaltet. |
| 24 | Die Aufgaben des Gemeinderats werden den heutigen Bedürfnissen angepasst. |
| 25 | Die Zusammensetzung des Schulrats wird flexibler gestaltet. |
| 27 | Die Zusammensetzung des Sozialrats wird flexibler gestaltet. |
| 29, 30 | Die Kommissionen werden erstmals klar geregelt: <ul style="list-style-type: none"> • unselbstständige Kommissionen • selbstständige Kommissionen: <ul style="list-style-type: none"> ○ nur diesen stehen Verfügungsbefugnisse zu. Deshalb gelten sie als «Behör- |

- den» mit der Folge, dass die Vorschriften der Behörden für sie anzuwenden sind.
- sind mit einer Verordnung (Stimmberechtigte) einzusetzen.
- 31 Die Aufgaben der Gemeinden werden umfassender und klarer umschrieben.
- 35 Selbstständige Gemeindeunternehmungen müssen mit einer Verordnung gegründet werden (was heute die Regel ist).
- 36 Die Erfüllung von Gemeindeaufgaben durch Dritte wird erlaubt und geregelt.
- 37 bis 41 Die möglichen Zusammenarbeitsformen der Gemeinden werden geregelt:
- Leistungsvertrag
 - Zusammenarbeitsvertrag
- 38 Die Zusammenarbeit der Gemeinden über die Kantonsgrenze hinweg wird geregelt.
- 42 bis 50 Die Zweckverbände werden eingehend geregelt. Besonders gewährleistet werden:
- die Rechte der Mitglieder
 - die Rechte der Stimmberechtigten (vergleichbare Lösung wie im kantonalen Umweltgesetz [KUG]; RB 40.7011)
- 53 Die Gemeinden müssen eine Rechnungsprüfungskommission einsetzen. Deren Aufgaben können sie aber in beschränktem Rahmen einer externen Fachperson oder Fachfirma übertragen.
- 54, 55 Die Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission werden klarer geregelt: Sie hat zu prüfen:
- finanzrechtliche Zulässigkeit
 - fachtechnische Richtigkeit
 - finanzielle Angemessenheit
- (aber wie heute hat die Rechnungsprüfungskommission keine Verfügungsbefugnisse)
- 56 bis 63 Die Gemeindefusion wird knapp geregelt:
- Freiwilligkeit
 - Art des Zusammenschlusses
 - Fusionsvertrag
 - Kantonsbeiträge (deren Höhe der Landrat bestimmt)
- 64 Begriffe der «Gebietsveränderung» und der «Grenzbereinigung» werden geklärt
- 67 Ausdrückliche Pflicht der Gemeinden, Ordnungswidrigkeiten möglichst selbst zu bewältigen (primäre innergemeindliche Aufsichtspflicht)
- 68 bis 71 Die (subsidiäre) Aufsicht des Regierungsrats über die Gemeinden, deren Behörden, selbstständigen Gemeindeunternehmungen und über die Zweckverbände wird eingehend geregelt.
- 70 Aufsichtsmassnahmen:
- Grundsatz der Verhältnismässigkeit
 - die einzelnen Massnahmen werden detailliert aufgelistet
- 72 Die Beschwerde gegen Wahlen und Abstimmungen der Gemeindeversammlung wird als ordentliches Rechtsmittel eingeführt mit den Besonderheiten:
- nur Rechtskontrolle
 - nur Stimmberechtigte sind befugt, Beschwerde zu erheben
- 74 Der Kanton hat eine Ansprechstelle für die Gemeinden zu führen.

VI. Bemerkungen zum Entwurf für ein Gemeindegesetz

1. TEIL: **ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN**

1. Kapitel: **GEGENSTAND, GELTUNGSBEREICH UND AUTONOMIE**

Artikel 1

Das GEG regelt - neben der Aufsicht und der Rechtspflege - die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Einwohnergemeinden. Für die Ortsbürgergemeinden und die Kirchengemeinden ist es nur, aber immerhin, sinngemäss anzuwenden, soweit die besondere Gesetzgebung nichts anderes bestimmt. Das heisst, dass etwa die Regeln über die Rechtsetzung, die Veröffentlichung und die Stimmberechtigung, aber auch zahlreiche Bestimmungen zur Behördentätigkeit und zur Behördenorganisation auf die Ortsbürgergemeinden und Kirchengemeinden anzuwenden sind.

Artikel 2

Es entspricht der Grundidee des GEG, die Gemeindeautonomie zu achten. Das rechtfertigt, diesen Grundsatz bereits zu Beginn des GEG zu verankern.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im strittigen Bereich voraus (BGE 141 I 36 S. 43).

Auch Private können sich auf die Gemeindeautonomie berufen, denn anders als früher setzt ihre Beschwerdeberechtigung nur ein schutzwürdiges tatsächliches oder rechtliches Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids voraus. Vorausgesetzt ist jedoch, dass sich der angefochtene Entscheid auf ihre rechtliche oder tatsächliche Stellung auswirken kann und dass die Gemeinde, deren Autonomie als verletzt gerügt wird, hoheitlich gehandelt hat bzw. in ihrer Stellung als Hoheitsträgerin berührt ist (BGE 141 I S.40).

2. Kapitel: **RECHTSETZUNG**

Artikel 3

Die Gemeinden sind verpflichtet, eine Gemeindeordnung zu erlassen. Diese nennt insbesondere die Grundzüge der Organisation und die Zuständigkeit der gemeindlichen Organe. Das entspricht den Gemeindeordnungen, wie sie heute praktisch alle Gemeinden kennen. Doch werden sie deutlich entlastet, weil das GEG etliche Sachbereiche regelt, die heute regelmässig in den Gemeindeordnungen enthalten sind.

Artikel 4

Selbstverständlich können und müssen die Gemeinden weiteres Recht schaffen. Um hier Rechtsklarheit zu gewinnen, bestimmt Artikel 4 Absatz 2 GEG, dass Erlasse der Stimmberechtigten «Verordnungen» und jene der Behörden «Reglemente» heissen. Artikel 76 GEG ermächtigt und beauftragt den Gemeinderat, die gemeindlichen Rechtserlasse diesen Begriffen anzupassen (redaktionelle Änderungen).

Artikel 5

Grundsätzlich sind die Stimmberechtigten zuständig, Recht zu schaffen. Das entspricht Artikel 110 Absatz 1 Buchstabe a Kantonsverfassung (der allerdings missverständlich von der «Einwohnergemeindeversammlung» spricht, obwohl hier auch die Urnenabstimmung gemeint ist). Vorbehalten bleibt die Delegation der Rechtsetzungsbefugnisse nach Artikel 6 GEG.

Artikel 6

Die Stimmberechtigten, die grundsätzlich zuständig sind, Recht zu setzen, können diese Befugnis den Behörden übertragen. So übertragen heute etwa Wasserversorgungsreglemente dem Gemeinderat das Recht, den Tarif zu gestalten. Allerdings muss die Delegationsnorm bestimmten Kriterien entsprechen; sie hat die Grundzüge des delegierten Sachbereichs selbst zu regeln. Das entspricht der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gesetzesdelegation an die Exekutive¹. Die Subdelegation so delegierter Rechtsetzungsbefugnisse ist ausgeschlossen (Abs. 2).

Artikel 7

Praktisch alle Gemeinden kennen heute eine systematisch aufgebaute Rechtssammlung. Die Pflicht nach Artikel 7 belastet die Gemeinde deshalb kaum zusätzlich. Sie dient dem Grundsatz der bürgerfreundlichen Verwaltung, aber auch rechtsstaatlichen Prinzipien, namentlich dem Grundsatz der Rechtssicherheit.

3. Kapitel: **VERÖFFENTLICHUNGEN**

Artikel 8

Aus rechtsstaatlichen Gründen, insbesondere mit Blick auf die Rechtssicherheit, ist es unerlässlich, dass Rechtserlasse veröffentlicht und erst danach rechtsgültig werden². Heute fehlen allgemeine Bestimmungen, dass und wo die Gemeinden ihre Rechtserlasse und die allgemeinverbindlichen Beschlüsse, die die Bevölkerung betreffen, veröffentlichen müssen. Artikel 8 füllt die Lücke. Die Publikationspflicht gilt nicht nur für den Gemeinderat, sondern für alle Behörden, die Rechtsakte nach Artikel 8 Absatz 1 treffen.

Üblicherweise werden die Rechtserlasse und die wichtigen Beschlüsse im kantonalen Amtsblatt oder

¹ Siehe dazu Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010 N 407 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

² Siehe dazu René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bern 2012 Band I S. 239 N 727; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O. N 315.

im Anschlagkasten der Gemeinde veröffentlicht.

Für Rechtserlasse dient gelegentlich das Internet als Publikationsorgan. Nach Absatz 2 ist das (weiterhin) zulässig. Auch im Bund gilt ab dem 1. Januar 2016 die elektronische Fassung einer amtlichen Veröffentlichung als rechtsverbindlich.

2. TEIL: **ORGANE**

1. Kapitel: **STIMMBERECHTIGTE**

Artikel 9

Dass die Stimmberechtigung in Gemeindesachen den Wohnsitz in der Gemeinde verlangt, ist nirgends ausdrücklich vorgesehen³. Zwar weist Artikel 5 WAVG in diese Richtung, wenn er bestimmt, dass das Stimmrecht durch den Eintrag im Stimmregister festgestellt werde. Und Artikel 64 Absatz 1 Buchstabe a Kantonsverfassung erklärt, die Einwohnergemeinde umfasse alle Personen, die in einer Gemeinde ansässig sind. Trotzdem ergibt sich das klare Wohnsitzerfordernis nicht aus dem bisherigen Recht. Artikel 9 Absatz 1 füllt diese Lücke.

Massgeblich ist der politische Wohnsitz. Dieser setzt voraus, dass die stimmberechtigte Person in der betreffenden Gemeinde zivilrechtlichen Wohnsitz im Sinne von Artikel 23 Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) hat, und dass sie in dieser Gemeinde formell angemeldet ist, was durch die Hinterlegung von Ausweisschriften geschieht⁴.

Folgerichtig bestimmt Artikel 9 Absatz 2, dass die Wahlfähigkeit grundsätzlich mit dem politischen Wohnsitz verbunden ist, wie das der geltenden Praxis entspricht. Wünscht die Gemeinde eine Ausnahme von diesem Grundsatz, kann der Regierungsrat diese bewilligen, wenn wichtige Gründe vorliegen und die Erfüllung der Amtsgeschäfte gewährleistet ist.

Der Regierungsrat kann diese Ausnahme für eine beschränkte Zeit bewilligen. Auch wenn das Bedürfnis in einigen Gemeinden bestehen mag, Behördenmitglieder oder gar ganze Behörden von der Wohnsitzpflicht dauerhaft zu befreien und so etwa zu ermöglichen, dass ein «fremder» Gemeinderat gewählt wird, griffe diese Idee deutlich zu weit. Denn einerseits entspricht es bewährter Tradition, dass die Behördenmitglieder in der Gemeinde wohnen und mit dieser verwurzelt sind. Andererseits wären Interessenkonflikte vorprogrammiert, wenn eine Person gleichzeitig in der Behörde zweier Gemeinden Einsitz nehmen könnte. Welche Interessen sollte er oder sie vertreten, wenn die betroffenen Gemeinden verschiedene Interessen verfolgen? Die Öffnung des GEG, beschränkte Ausnahmen zu machen vom Wohnsitzprinzip, muss genügen. Weiterzugehen widerspräche insgesamt der politischen Kultur im Kanton Uri und dem Prinzip der klaren Interessenvertretung zugunsten einer Gemeinde. Auch wäre es problematisch, die Kompetenz, solche Ausnahmen zu machen, der Gemeinde zu überlassen. Stattdessen soll der Regierungsrat die Ausnahmen erteilen und so erreichen, dass im ganzen Kanton eine einheitliche Rechtspraxis dazu entstehen kann.

Klar ist, dass sich die hier angesprochene Wahlfähigkeit auf Behörden bezieht, also auf Gremien, de-

³ Artikel 3 Absatz 3 WAVG ist diesbezüglich ungenau.

⁴ Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich 2012, N 1370.

nen Verfügungsbefugnisse zukommen. Für andere, unselbstständige Kommissionen gilt die Einschränkung des politischen Wohnsitzes nicht. Absatz 2 verdeutlicht das, indem er den Ausdruck «Behördenamt» wählt, um die unselbstständigen Kommissionen davon auszuschliessen.

Artikel 10

Nach Artikel 108 Absatz 1 Kantonsverfassung ist die Gemeindeversammlung das oberste Gemeindeorgan. Gemeint sind damit aber die Stimmberechtigten und nicht die eigentliche Gemeindeversammlung, die auch offene Dorfgemeinde heisst (der Begriff der offenen Dorfgemeinde wird nicht mehr verwendet).

Somit ist von den Stimmberechtigten als oberstes Organ auszugehen. Diese üben ihre Rechte entweder an der Gemeindeversammlung oder an der Urne aus. Das entspricht dem heutigen Sprachgebrauch, nicht aber dem gesetzten Recht, weshalb dieses entsprechend geändert bzw. verdeutlicht werden soll (siehe dazu die Bemerkungen zu Art. 108 Abs. 1 und 1a Kantonsverfassung).

Artikel 11

Zur Hauptsache bestimmt Artikel 110 Absatz 1 Kantonsverfassung die Befugnisse der Stimmberechtigten. Dazu kommen die zahlreichen Zuständigkeiten, die das besondere kantonale Recht den Stimmberechtigten überträgt (etwa die Genehmigung des Nutzungsplans nach Art. 42 Planungs- und Baugesetz [PBG]; RB 40.1111). Hinzu kommen die Zuständigkeiten, die das gemeindliche Recht zugunsten der Stimmberechtigten vorsieht, sei es in der Gemeindeordnung, sei es in einem besonderen Rechtserlass der Gemeinde.

Ob die Stimmberechtigten ihre Befugnisse an der Gemeindeversammlung oder an der Urne ausüben haben, soll die Gemeindeordnung bestimmen. Das ist heute schon so. Allerdings gibt es kantonale Schranken. Man denke hier etwa an die Einbürgerungen, die nicht an der Urne, sondern höchstens an der Gemeindeversammlung beschlossen werden dürfen⁵, oder an Artikel 30 Absatz 2 Kantonsverfassung, der gebietet, dass die Landratswahlen in den sogenannten Proporzgemeinden nach der Verhältniswahl, also nach dem Proporzgesetz (RB 2.1205) und damit an der Urne vorzunehmen sind. Schliesslich gebietet auch Artikel 59 Absatz 1 GEG, dass über einen allfälligen Fusionsvertrag zwingend an der Urne zu befinden ist.

Wenn Absatz 3 für Urnenabstimmungen und -wahlen auf das kantonale Recht verweist, spricht er das WAVG an.

2. Kapitel: **GEMEINDEVERSAMMLUNG**

⁵ Siehe auch Artikel 9 Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG; RB 1.4121) und die bundesgerichtliche Rechtsprechung dazu, namentlich BGE 129 I 217 ff., 129 I 232 ff., 130 I 140 ff. und 132 I 167.

Artikel 12

Wie bereits erwähnt⁶, unterscheidet die geltende Gesetzgebung nur ungenau zwischen Stimmberechtigten und Gemeindeversammlung, Urnenabstimmung und offene Dorfgemeinde. Artikel 12 schafft hier Klarheit, indem er den Begriff «Gemeindeversammlung» tatsächlich für die Versammlung der Stimmberechtigten reserviert, mithin für die «offene Dorfgemeinde», die als Begriff jedoch nicht mehr erscheint.

Eine Vernehmlassung fordert, den Gemeinden sei zu ermöglichen, ein Gemeindeparlament anstelle der Gemeindeversammlung einzurichten. Das GEG verzichtet aus verschiedenen Gründen darauf. So ist ein echtes Bedürfnis nach einem Gemeindeparlament nicht ersichtlich. Zudem verursachen Gemeindeparlamente bekanntlich erhebliche Kosten. Zur Hauptsache aber ist zu erwähnen, dass Gemeindeparlamente der traditionellen direkten Demokratie in Uri abträglich wären und einen eigentlichen «Kulturwandel» mit sich brächten.

Eine weitere Vernehmlassung erkundigt sich nach der Ausstandspflicht an der Gemeindeversammlung und nach deren Beschlussfähigkeit. Zur Ausstandspflicht ist zu bemerken, dass das Gesetz über den Ausstand (RB 2.2321) nach dessen Artikel 1 Absatz 1 für die Mitglieder des Landrats, für die vollziehenden und die richterlichen Behörden des Kantons und der Gemeinden samt ihren Kommissionen gilt, nicht aber für die Gemeindeversammlung. Und was die Beschlussfähigkeit betrifft, entspricht es der gefestigten Lehre und Rechtsprechung, aber auch der Praxis, dass die Gemeindeversammlung unabhängig von der Zahl der anwesenden Stimmberechtigten beschlussfähig ist, jedenfalls solange keine besondere Rechtsvorschrift etwas anderes vorsieht.

Artikel 13

Die Bestimmung deckt sich im Wesentlichen mit Artikel 30 Absatz 3 Kantonsverfassung. Sie gehört aber systematisch in das Gemeindegesetz.

Darüber hinaus stellt Artikel 13 GEG klar, dass es der Gemeinderat ist, der die Gemeindeversammlung einberuft. Vorbehalten bleiben besondere Rechte, die die Gesetzgebung den Stimmberechtigten einräumt. Zu denken ist etwa an ein Einberufungsrecht, das die Gemeinde einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten in der Gemeindeordnung einräumt.

Artikel 14

Die Gemeinden sind verpflichtet, eine Verfahrensordnung zu erlassen. Diese befindet sich heute in praktisch allen Gemeindeordnungen. Neuere Gemeindeordnungen verweisen sie in eine eigene Verordnung. Daran ändert sich nichts.

Variantenabstimmungen, Grundsatzabstimmungen und Konsultativabstimmungen, wie sie Absatz 2 ermöglicht, sind im ernerischen Recht neu⁷.

⁶ Siehe Bemerkungen zu Artikel 10.

⁷ Andere Kantone kennen diese Formen, z. B. Zürich.

- Mit einer Variantenabstimmung wird den Stimmberechtigten entweder eine eigenständige Alternative zur einer Hauptvorlage oder lediglich eine einzelne Variante zu einer Hauptvorlage zur Abstimmung unterbreitet.
- Grundsatzabstimmungen dagegen sind das «behördliche Gegenstück» zu Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung. Sie erlauben der Behörde, eine Grundsatzfrage zu stellen, ohne verpflichtet zu sein, Einzelheiten bereits bis ins Detail auszuarbeiten. Es entspricht durchaus einem Bedürfnis, den Stimmberechtigten solche Abstimmungsfragen unterbreiten zu dürfen.
- Konsultativabstimmungen schliesslich stellen eine organisierte Meinungsforschung ohne Bindungswirkung bei den Stimmberechtigten dar. Solche Abstimmungen können ebenfalls einem praktischen Bedürfnis entsprechen. Gegen die Einführung des Instruments der Konsultativabstimmung spricht, dass einzelne Behörden versucht sein könnten, ihre eigenen Entscheide stetig abzusichern, womit letztlich die Gefahr besteht, dass behördliche Aufgaben und Kompetenzen an die Stimmbürger delegiert werden. Gegen dieses Instrument spricht auch, dass die fehlende Bindungswirkung in der Praxis kaum existiert. Denn unbekümmert darum, dass der Befragung streng rechtlich keine Verbindlichkeit zukommt, können die Behörden den in der Konsultativabstimmung zum Ausdruck kommenden Volkswillen gar nicht unberücksichtigt lassen. Damit besteht letztlich eine faktische Bindungswirkung. Trotz der geschilderten Auswirkungen sind Situationen vorstellbar, in denen eine Konsultativabstimmung hilfreich sein kann. Vor diesem Hintergrund muss die Gemeinde selbst entscheiden, ob und inwiefern sie diese Abstimmungsart einführen will.

Selbstverständlich besteht die Gefahr, dass das Abstimmungsverfahren komplizierter wird. Um dem vorzubeugen, sieht der Entwurf bestimmte Einschränkungen und Klarstellungen vor:

- Bei Variantenabstimmungen dürfen höchstens zwei Varianten vorgetragen werden, also etwa mit der Frage: «Wollen Sie die Variante A oder die Variante B annehmen?».
- Die Grundsatzfrage macht Sinn, wenn eine Frage von grosser politischer Tragweite oder eine umstrittene Frage beantwortet werden soll. In diesen Fällen ist es sinnvoll, zuerst den Grundsatzentscheid der Stimmberechtigten zu erwirken, bevor die Vorlage im Einzelnen ausgearbeitet wird. Die Stimmberechtigten werden damit frühzeitig in Abstimmungsvorhaben einbezogen. Das Ergebnis der Abstimmung ist für die Behörden verbindlich.
- Schliesslich schafft Artikel 14 die rechtliche Grundlage für Konsultativabstimmungen. Das Bundesgericht verlangt für solche Abstimmungen eine Rechtsgrundlage⁸. Dass das Ergebnis nicht bindend ist, ist klar. Dennoch weist es den Behörden die politische Richtung, in die die Mehrheit der Stimmberechtigten zielt.

Klar ist, dass die drei neuen Abstimmungsarten nur für die Gemeindeversammlung gelten und somit nur für Geschäfte, für die die Gemeindeversammlung zuständig ist. Abstimmungen an der Urne gehören nicht dazu; sie richten sich nach dem WAVG. Ebenso klar ist, dass die Gemeinde frei entscheiden kann, ob sie diese oder jene oder alle besonderen Abstimmungsarten einführen will oder nicht. Einen Zwang dazu kennt das GEG nicht.

⁸ Siehe BGE vom 25. März 2014 (1C_51/14).

Artikel 15

Mit dieser Bestimmung kann das Gesetz vom 1. Mai 1859 über das Stimmrecht an Dorfgemeinden (endlich) aufgehoben werden.

3. Kapitel: **BEHÖRDEN**

1. Abschnitt: **Allgemeine Bestimmungen**

Artikel 16

Die Kantonsverfassung nennt in Artikel 111 bis 113 den Gemeinderat, den Schulrat und den Sozialrat als Behörden. Die Kommissionen sind hier nicht erwähnt. Doch kennen praktisch alle Gemeinden Kommissionen. Es ist wichtig, sie zu erfassen, denn sie stellen einen wesentlichen Organisationsbestandteil der Gemeinden dar.

Das GEG unterscheidet zwischen Kommissionen mit und solchen ohne Verfügungsbefugnisse. Solche mit Verfügungsbefugnissen bezeichnet es als selbstständige Kommissionen, die übrigen als unselbstständige Kommissionen. Nur selbstständige Kommissionen, also solche mit Verfügungsgewalt, gelten als Behörde im Sinne des GEG.

Die Unterscheidung von selbstständigen und unselbstständigen Kommissionen bzw. solchen mit und solchen ohne Verfügungsbefugnisse ist sinnvoll und nötig. Denn mit der Verfügungsbefugnis überträgt die einsetzende Behörde der Kommission hoheitliche Befugnisse, die einer qualifizierten Grundlage bedürfen. Etliche Bestimmungen des GEG müssen aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit nicht nur für die herkömmlichen «Behörden», sondern auch für Kommissionen gelten, soweit diesen Verfügungsbefugnisse zukommt. Man denke etwa an die Regeln der Unvereinbarkeit, des Ausstands, des Verwandtenausschlusses usw. Zudem knüpft die VRPV an den Begriff der Kommission bzw. der Behörde an, um den Rechtsmittelweg gegen deren Verfügungen zu öffnen⁹. So gelten als selbstständige Kommissionen und damit als «Behörde» im Sinne des GEG in aller Regel etwa die Baukommission, die Wasserversorgungskommission, die Kurtaxenkommission usw.

Bei unselbstständigen Kommissionen ist das anders. Diese können zwar Antrag stellen, nicht aber hoheitlich entscheiden. Und hierfür drängen sich weniger einschneidende Regeln auf.

Unterscheidungsmerkmal zwischen den selbstständigen und den unselbstständigen Kommissionen ist nicht die Bezeichnung der jeweiligen Kommission; diese kann auch etwa «...rat» oder «...behörde» heissen. Entscheidend ist einzig die Frage, ob der betroffenen Kommission Verfügungsbefugnisse zukommen. Das Kriterium der «Verfügungsbefugnis» deckt sich mit dem Begriff der Verfügung nach Artikel 3 VRPV. Danach gelten, vereinfacht ausgedrückt, als Verfügung hoheitliche Anordnungen im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und für die betroffenen Personen Rechte und Pflichten begründen, ändern, aufheben oder feststellen. Um als selbstständige Kommission und mithin als «Behörde» im Sinne des GEG zu gelten, ist es somit erforderlich, dass diese hoheitlich handeln kann.

⁹ Siehe Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 VRPV.

Dass der Kommission beispielsweise gewisse Ausgabenbefugnisse oder andere nicht hoheitliche Entscheidungskompetenzen eingeräumt werden, genügt deshalb nicht, um sie als selbstständige Behörde zu betrachten.

Weitere Bemerkungen finden sich bei Artikel 29 und 30 hiernach.

Einige Vernehmlassungen regen an, den regionalen Sozialrat im GEG als Behörde aufzulisten. In einigen Gemeinden übernimmt der regionale Sozialrat tatsächlich die Aufgaben des Sozialrats. Dennoch ist er in Artikel 16 nicht eigens zu erwähnen. Die Rechtsgrundlage für die heute bestehenden regionalen Sozialräte bietet das GEG in Artikel 41. Danach können die Gemeinden unter anderem vereinbaren, eine oder mehrere gemeindliche Aufgaben gemeinsam zu erfüllen. Und aus Absatz 2 dieser Bestimmung ergibt sich, dass auch gemeinsame Institutionen, eben z. B. der regionale Sozialrat, mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet werden kann. Neben dem regionalen Sozialrat sind deshalb weitere Gremien denkbar, die gestützt auf einen Zusammenarbeitsvertrag unter den Gemeinden vergleichbare Einrichtungen schaffen. Zu erinnern sei etwa an die Baukommission Urner Oberland, die bereits besteht. Andere könnten folgen. Vor diesem Hintergrund wäre es gesetzestechnisch und sachlich verfehlt, eine einzige Einrichtung als «Behörde» aufzulisten, während andere unerwähnt blieben. Es empfiehlt sich daher, solche «Gebilde», die sich in Zukunft häufen könnten, eigens zu erwähnen. Stattdessen genügt es, auf die Möglichkeit des «Zusammenarbeitsvertrags» nach Artikel 41 GEG zu verweisen.

Artikel 17

Im Kapitel «Organisation und Zuständigkeiten des Staats» nennt die Kantonsverfassung Grundsätze, die für die Behörden gelten (Art. 75 ff. Kantonsverfassung). Dort werden der Verwandtenausschluss, der Ausstand, die Beschlussfähigkeit, die Beschlussfassung, die Amtsdauer und der Amtszwang für Behörden geregelt.

Die Kantonsverfassung gilt nicht nur, aber auch für die Gemeindebehörden. Es rechtfertigt sich daher, im Gemeindegesetz darauf zu verweisen. Das dient zudem dem Ziel, ein schlankes Gesetz zu schaffen.

Selbstverständlich kann und wird die Gemeindeordnung diese Grundregeln der Kantonsverfassung in deren Rahmen verfeinern und ergänzen.

Artikel 18

Nicht alle Gemeinden kennen Vorschriften für das Verfahren in den Behörden. Das ist aber unerlässlich, um rechtsstaatlich einwandfreie Entscheidungen in diesen Gremien zu erreichen. Das Gemeindegesetz verzichtet zwar darauf, diese Verfahrensregeln selbst zu bestimmen, verpflichtet aber die Gemeinden, das zu tun.

Artikel 19

Artikel 79 Absatz 1 Kantonsverfassung bestimmt, dass die Verhandlungen des Landrats und jene der Gerichte öffentlich sind. Von den gemeindlichen Behörden ist nicht die Rede. Einzig der Umkehrschluss führt zum Ergebnis, dass die Verhandlungen der Gemeindebehörden nicht öffentlich sind. Dieser wichtige Grundsatz soll im GEG ausdrücklich verankert werden.

Entgegen einer Vernehmlassung soll vom Grundsatz der nicht öffentlichen Verhandlungen der Behörden nicht abgewichen werden. Dieser Grundsatz hat sich bewährt. Die Vertraulichkeit der Sitzungen der Behörden ist gerechtfertigt, werden doch hier vielfach Entscheide mit Auswirkungen auf Einzelpersonen getroffen oder es werden (vorerst) vertrauliche Angelegenheiten erörtert. Zudem schwächte die Öffentlichkeit der Behördensitzungen den Kollegiumsgedanken empfindlich¹⁰.

Artikel 20

Die Bestimmung lehnt sich an Artikel 86 Kantonsverfassung an, der alle Behörden verpflichtet, die Öffentlichkeit über wichtige Probleme, Vorhaben und Beschlüsse zu informieren. Selbstverständlich hindert nichts die Gemeinde, die jeweils betroffenen Behörden zu verpflichten, sich vor allfälligen Informationen der Öffentlichkeit gegenseitig zu orientieren oder gar abzusprechen.

Artikel 21

Das Amtsgeheimnis ist im kantonalen Recht nicht generell, nur punktuell vorgesehen. Es ergibt sich aus Artikel 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0), der die Verletzung des Amtsgeheimnisses unter Strafe stellt. Die Pflicht, das Amtsgeheimnis zu wahren, gehört aber als Gebot in das GEG. Zudem ist klar, dass die Pflicht, das Amtsgeheimnis zu wahren, auch nach Beendigung des Amtes oder des Mandats gelten muss.

Unter das Amtsgeheimnis fällt nur, was eine Person in ihrer amtlichen Stellung zur Kenntnis nimmt oder was ihr als Behördenmitglied oder Gemeindeangestellter oder -angestellte zugetragen worden ist (BGE 115 IV 80; 94 IV 70).

Artikel 170 Absatz 3 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) ermächtigt die «vorgesetzte Behörde», die betreffende Person vom Amtsgeheimnis zu entbinden, wenn das Interesse an der Wahrheitsfindung das Geheimhaltungsinteresse überwiegt. Wer die «vorgesetzte Behörde» ist, bestimmt das kantonale bzw. das gemeindliche Recht. Eine entsprechende klare Bestimmung fehlt heute. Artikel 21 Absatz 3 GEG bezeichnet hierfür den Gemeinderat. Das gilt sowohl für Gemeindegestellte als auch für einzelne Behördenmitglieder. Handelt es sich um ein Mitglied des Gemeinderats, entbindet ebenfalls der Gemeinderat vom Amtsgeheimnis, selbstverständlich unter Ausschluss der betroffenen Person. Diese klare Regelung beseitigt die heute oft bestehenden Unsicherheiten auf der Stufe der Gemeinde. Und dass der Gemeinderat diese Kompetenz erhält, ist systemkonform, verpflichtet doch Artikel 67 GEG den Gemeinderat, sozusagen als «gemeindeinterne Aufsichtsbehörde» zu wirken. Zudem ist es naheliegend, als Kriterien für die Entbindung vom Amtsgeheimnis sich jenen anzulehnen, die die Schweizerische Strafprozessordnung vorgibt.

¹⁰ Siehe Daniel Arn und Weitere, a.a.O., Artikel 26 N 13.

Artikel 22

Was die Verantwortlichkeit der Behörden betrifft, begnügt sich das GEG mit dem Hinweis auf die Kantonsverfassung. Diese regelt in Artikel 4 die Staatshaftung, die auch für Organe der Gemeinden gilt. Und Artikel 5 Kantonsverfassung ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen, auf die fehlbaren Mitglieder zurückzugreifen.

Diese Regelung hat sich seit vielen Jahren bewährt. Ein eigenes Verantwortlichkeitsgesetz für den Kanton Uri drängt sich nicht auf. Die verfassungsmässige Regelung genügt.

2. Abschnitt: **Gemeinderat**

Artikel 23

Artikel 111 Absatz 1 Kantonsverfassung beschreibt die Zusammensetzung des Gemeinderats ziemlich detailliert. Vorgesehen sind mindestens fünf Mitglieder; normalerweise besteht der Gemeinderat aus sieben Mitgliedern. Zudem schreibt die Kantonsverfassung bestimmte Funktionen zwingend vor (Vizepräsidium, Verwalterin oder Verwalter usw.). Das GEG will diese Regelung vereinfachen. Wie sich der Gemeinderat konstituiert, soll nicht in der Verfassung oder im Gemeindegesetz vorgeschrieben werden. Es genügt vorzuschreiben, dass eine Gemeinde ein Präsidium und mindestens vier Mitglieder zu wählen hat. Das ermöglicht den Gemeinden eine flexiblere Lösung als heute. Die Regelung, wie sich der Gemeinderat konstituiert, bleibt der Gemeindeordnung überlassen.

Entgegen einigen Vernehmlassungen erachtet der Regierungsrat einen Gemeinderat mit bloss drei Mitgliedern als ungenügend. Einerseits schränkte diese geringe Zahl die Handlungsfähigkeit des Rats ein. Es entstünden Probleme beim Ausstand und bei der Beschlussfähigkeit. Zudem genösse ein derart klein gehaltener Gemeinderat kaum die erforderliche demokratische Legitimität, um seine wichtigen Aufgaben für die Gemeinde wahrnehmen zu können.

Artikel 24

Der geltende Artikel 111 Kantonsverfassung beschreibt zwar die Zusammensetzung des Gemeinderats und dessen Aufgaben. Über seine zentrale Stellung innerhalb der Gemeinde wird nichts ausgesagt. Klar aber ist, dass der Gemeinderat die hauptsächliche Behörde einer Gemeinde ist. Er leitet die Gemeinde als oberste vollziehende Behörde. Das soll im GEG zum Ausdruck kommen. Eine direkte und allgemeine Aufsicht über die übrigen Gemeindeorgane oder gar ein Weisungsrecht diesen gegenüber ist damit nicht verbunden. Vielmehr ergeben sich die Aufsichtsrechte und die Aufsichtspflichten aus Artikel 67 GEG.

Die Aufgaben des Gemeinderats sind heute in Artikel 111 Kantonsverfassung umschrieben. Sie wirken punktuell und zum Teil antiquiert, vor allem aber lückenhaft.

Absatz 1 enthält, wie heute Artikel 111 Absatz 3 Buchstabe e Kantonsverfassung, eine sogenannte Auffangkompetenz, also eine Zuständigkeit, die immer greift, wenn die besondere Gesetzgebung nichts anderes bestimmt. Daneben hat der Gemeinderat selbstverständlich jene Aufgaben zu erfül-

len, die die Gesetzgebung ihm ausdrücklich überträgt.

Absatz 2 nennt die wichtigsten Aufgaben des Gemeinderats. Danach hat der Gemeinderat insbesondere die Gemeinde zu führen und deren Tätigkeiten zu planen und zu steuern. Zur Planung gehören etwa der Finanzplan und gegebenenfalls die gemeindlichen Entwicklungsschwerpunkte (Gemeindestrategie, Gemeinde-Leitbild), während die Steuerung vor allem das Controlling umfasst.

Und schliesslich entspricht es einem praktischen Bedürfnis, wenn Absatz 3 erlaubt, gewisse Bereiche der Gemeindeverwaltung einem oder einer Chefangestellten zu übertragen, z. B. im Personalbereich. Damit sind aber keine allgemeinen Verfügungskompetenzen verbunden. Diese verbleiben beim Gemeinderat. So wäre es beispielsweise unzulässig, wenn die oder der betreffende Chefangestellte allgemeine Weisungen im Personalbereich erlassen oder gar Entlassungen vornehmen wollte.

3. Abschnitt: **Schulrat**

Artikel 25

Die Bestimmung bringt klar zum Ausdruck, dass die Gemeinde nicht zwingend einen Schulrat einsetzen muss; das entspricht dem geltenden Recht (siehe Art. 108 Abs. 2 Satz 2 Kantonsverfassung). Bezüglich der Zusammensetzung wird das Recht, analog dem Gemeinderat, flexibler gestaltet.

Einige Vernehmlassungen regen an, die gemeindeübergreifenden Schulen zu erwähnen und zu regeln. Dazu besteht jedoch kein Bedürfnis. Einerseits ergibt sich aus Artikel 60 des Schulgesetzes (RB 10.1111) ohne Weiteres, dass die Gemeinden befugt sind, eine Schule, eine Schularart oder eine Schulstufe gemeinsam zu führen. Zudem erlaubt der Zusammenarbeitsvertrag nach Artikel 41 GEG, nicht nur in dieser Art zusammenzuarbeiten, sondern auch andere Zusammenarbeitsformen zu wählen. Das geltende Recht ist damit genügend klar, um auch gemeindeübergreifende Schulen wie bisher zu gewährleisten.

Artikel 26

Artikel 112 Absatz 2 Kantonsverfassung nennt einen Katalog an Aufgaben, die der Schulrat zwingend zu bewältigen hat. Dem entspricht Artikel 59 des Schulgesetzes nicht ganz. Insbesondere erlaubt das Schulgesetz den Gemeinden, mit der «Gemeindesatzung» (neu: Gemeindeordnung) die Aufgaben des Schulrats einem anderen Organ zu übertragen. Dieser Widerspruch muss behoben werden, was mit Artikel 26 Absatz 1 und der entsprechenden Anpassung der Kantonsverfassung geschieht.

Weder die Kantonsverfassung noch das Schulgesetz erklären, wer die Aufgaben im Schulbereich zu übernehmen hat, falls die Gemeinde keinen Schulrat einsetzt. Auch diesbezüglich schliesst das GEG eine Lücke.

4. Abschnitt **Sozialrat**

Artikel 27 und 28

Was für den Schulrat gesagt ist, gilt grundsätzlich auch für den Sozialrat. Deshalb kann auf die Bemerkungen zum Schulrat verwiesen werden. Ähnlich wie das Schulgesetz die Aufgaben des Schulrats bestimmt, regelt das Sozialhilfegesetz (RB 20.3421) in Artikel 8 ff. die Aufgaben der Sozialhilfebehörde, mithin des Sozialrats.

Wie im Schulbereich ist auch im Sozialbereich die Zusammenarbeit unter den Gemeinden durch die vielfältigen Zusammenarbeitsformen, die das GEG bereithält, gewährleistet. Was insbesondere den regionalen Sozialrat betrifft, sei auf die Bemerkungen zu Artikel 16 verwiesen.

5. Abschnitt: **Kommissionen**

Die Bemerkungen zu Artikel 16 GEG äussern sich bereits zu den Kommissionen. Ergänzend ist Folgendes zu bemerken.

Artikel 29

Unselbstständige Kommissionen, also solche ohne Verfügungsbefugnisse, werden regelmässig durch einen blossen Beschluss der Gemeindeversammlung oder einer Behörde, ausnahmsweise durch einen Rechtserlass, eingesetzt. Sie können für ein einzelnes Projekt oder für eine dauerhafte Aufgabe bestimmt sein. Jedenfalls dürfen ihnen keine Verfügungsbefugnisse zustehen. Sie sind «blosse» Hilfsorgane, die die Behörden beraten und ohne hoheitliche Macht unterstützen. Dass ihnen gewisse Bereiche zur selbstständigen, aber nicht hoheitlichen Entscheidung überlassen werden - etwa Ausgaben zu beschliessen oder Aufträge zu vergeben - ändert daran nichts.

Weil die unselbstständigen Kommissionen keine Behörden im Sinne des GEG sind, gelten die verfassungsmässigen «Grundzüge der Organisation», wie Ausstand, Unvereinbarkeit, Amtsdauer, Amtszwang usw. (siehe Art. 75ff. Kantonsverfassung), nicht ohne Weiteres für sie. Die Praxis lehrt jedoch, dass namentlich die Ausstandsregeln und das Amtsgeheimnis auch für solche Kommissionen unerlässlich sind. Deshalb bestimmt Absatz 3, dass auch unselbstständige Kommissionen mindestens der Ausstandspflicht und dem Amtsgeheimnis unterliegen. Die Gemeindeordnung oder der Einsetzungsbeschluss kann weitere Regelungen enthalten.

Artikel 30

Anders verhält es sich mit den selbstständigen Kommissionen. Diese werden eingesetzt, um für den übertragenen Aufgabenbereich Verantwortung zu übernehmen und Verfügungen zu treffen. Solche selbstständigen Kommissionen gelten als «Behörde» (siehe Art. 16 GEG). Ihrer besonderen Funktion wegen, namentlich, weil sie hoheitlich handeln, müssen sie auf einem Rechtserlass der Stimmberechtigten, also auf einer Verordnung, gründen (siehe Art. 4 Abs. 2 GEG). Die Verordnung regelt mindestens die Organisation, den Aufgabenbereich und die Verfügungsbefugnisse der Kommission. Selbstverständlich kann diese Verordnung auch gewisse Aufgaben einer Behörde delegieren - etwa die Wahl der Kommissionsmitglieder. Doch muss sie eine klare Delegationsnorm enthalten. Die Konstellation, dass die Verordnung die Grundzüge nennt, während die Wahl der einzelnen Kommissionsmit-

gliedert einem besonderen Verfahren oder einer Behörde übertragen wird, entspricht der Regel. Als Beispiel seien etwa die zahlreichen Gemeindebauordnungen erwähnt, die von den Stimmberechtigten erlassen werden und die erklären, die Gemeindeversammlung, allenfalls sogar der Gemeinderat, wähle (separat) die Baukommission.

Solche Kommissionen bestehen heute häufig. Neben der Baukommission denke man etwa an die Wasserversorgungskommission, an die Feuerwehrkommission, gegebenenfalls an die Friedhofkommission, an eine Kurtaxenkommission usw. All diese Kommissionen gründen auf einem gemeindlichen Rechtserlass, sodass die Regelung der selbstständigen Kommissionen in der Praxis kaum weitreichende Änderungen mit sich bringen wird.

3. TEIL: **AUFGABEN**

1. Kapitel: **Aufgaben und Aufgabenträger**

Artikel 31

Nach Artikel 107 Absatz 1 Kantonsverfassung erfüllen die Einwohnergemeinden «alle Aufgaben von lokaler Bedeutung, soweit diese nicht in die Zuständigkeit anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten fallen. Sie erfüllen zudem die ihnen vom Kanton übertragenen Aufgaben». Dass die Gemeinden die Aufgaben zu erfüllen haben, die ihnen der Kanton überträgt, ist klar. Weniger klar hingegen ist der Ausdruck der «Aufgaben von lokaler Bedeutung». Und selbst wenn er klar wäre, müsste untersucht werden, ob diese lokalen Aufgaben nicht von einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft und Anstalt erfüllt werden. Daraus ergibt sich, dass der Aufgabenbereich der Einwohnergemeinden heute eher unklar geregelt ist.

Die in Artikel 31 GEG formulierten Aufgaben der Gemeinden sind Ausdruck der Gemeindeautonomie. Grundsätzlich muss es Sache der einzelnen Gemeinde sein zu bestimmen, welche Aufgabe sie in ihrem Hoheitsbereich erfüllen soll. Ganz frei ist die Gemeinde trotz der offenen Formulierung nicht, verpflichtet doch Artikel 2 Kantonsverfassung nicht nur den Kanton, sondern auch die Gemeinden, die Staatsziele zu erreichen. Und dazu gehören insbesondere Massnahmen für eine gerechte Ordnung und für ein friedliches Zusammenleben. Die Gemeinde kann sich also nicht damit begnügen, kantonales Recht zu erfüllen, aber keine weiteren Aufgaben zu erledigen. Abgesehen davon ist das reine Theorie. Denn einerseits greift das kantonale Recht stark in die Verpflichtung der Gemeinden ein, andererseits haben die Gemeinden bereits heute etliche selbstgewählte Aufgaben geschaffen, die sie erfüllen. Die neue Formulierung aber stärkt die Gemeindeautonomie und schliesst die Lücken im geltenden Recht.

Der Vorbehalt in Absatz 3 erinnert an die verfassungsmässige Kompetenzausscheidung zwischen den verschiedenen Gemeinwesen, wie sie in Artikel 107 Absatz 2 bis 4 Kantonsverfassung festgeschrieben ist.

Artikel 32

Dass die selbstgewählten Aufgaben einer Gemeinde auf einer genügenden Rechtsgrundlage gründen müssen, entspricht dem Legalitätsprinzip.

Artikel 33

Mit den hier aufgelisteten Möglichkeiten, eine Gemeindeaufgabe zu erfüllen, entspricht das GEG dem Bedürfnis, die heutigen Strukturen zu öffnen und für die Zusammenarbeit unter den Gemeinden bzw. für die Auslagerung von Gemeindeaufgaben geeignete Regeln zu schaffen. Diese werden in den folgenden Artikeln näher beschrieben.

2. Kapitel: **Selbstständige Gemeindeunternehmung**

Artikel 34 und 35

Es entspricht dem geltenden Recht, dass die Gemeinden geeignete Verwaltungszweige als Gemeindeunternehmen auslagern können.

Für die Auslagerung von Staatsaufgaben an öffentliche und private Unternehmen sprechen vielfältige Gründe. Einerseits lassen sich komplexe Staatsaufgaben mit einer ausgelagerten Gemeindeunternehmung häufig besser bewältigen als in der Zentralverwaltung. Andererseits kommt allenfalls eine grössere Akzeptanz der Staatstätigkeit hinzu, indem die ausgelagerte Unternehmung die Kundennähe erhöht und die Ausdehnung des «Staatsapparats» vermeidet. Hauptargument der Auslagerung von Gemeindeaufgaben auf besondere Rechtsträger ist jedoch gemeinhin die Steigerung der Effizienz. So ergeben sich hinsichtlich Fachwissen, Personal und Infrastruktur willkommene Synergien, wenn ein Unternehmen vermehrt nach Grundsätzen handeln kann, die jenen der Privatwirtschaft ähnlich sind¹¹.

Zahlreiche Gemeinden kennen bereits heute ausgelagerte Gemeindeunternehmen. Zu denken ist etwa an die Wasserversorgung, an Altersheime usw. Meistens handelt es sich dabei um öffentlich-rechtliche Anstalten. Mit Recht fordern einige Vernehmlassungen, die Rechtsform für selbstständige Gemeindeunternehmungen nicht einzugrenzen. Denn, je nach Zweck und Aufgabe der ausgelagerten Aufgabe, eignen sich andere Rechtsformen besser als die öffentlich-rechtliche Anstalt. Zu denken ist etwa an die öffentlich-rechtliche Körperschaft, die öffentlich-rechtliche Stiftung oder aber die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, die sich dadurch auszeichnet, dass sie im Gegensatz zu Gesellschaften nach Artikel 620 ff. Obligationenrecht (OR; SR 220) nicht auf vertraglicher Grundlage beruht, sondern unmittelbar durch einen Rechtssatz der Gemeinde geschaffen wird. Diese Form ist etwa denkbar für Gemeindewerke und dergleichen¹². Das GEG erlaubt diese Rechtsformen, selbstverständlich (bloss) im Rahmen des übergeordneten Rechts.

Die häufigste Organisationsform der ausgelagerten Gemeindeunternehmung ist die öffentlich-rechtliche Anstalt. Regelmässig gründet diese in einer gemeindlichen Verordnung. Dem steht das kantonale Recht gegenüber, das in Artikel 15 ff. Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (EG/ZGB; RB 9.2111) besondere Regeln für öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten

¹¹ Siehe dazu Bernhard Rütse, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, in ZBJV 2016, S. 75 ff.

¹² Siehe zu den Organisationformen Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, S. 364 ff.

vorsieht. Namentlich sollen diese Körperschaften und Anstalten Statuten erlassen mit einem Mindestinhalt. Diese Ordnung passt zwar für solche Einrichtungen, die nicht auf einer Verordnung gründen. Hingegen passt die Regelung nicht, wenn sich die Gemeinde entschliesst, mit einer Verordnung derartige Anstalten zu schaffen. Und das entspricht, wie gesagt, der Regel. Man denke nur etwa an die verschiedenen Gemeindeverordnungen, mit denen Altersheime gegründet werden. Deshalb muss das GEG mit Artikel 15 ff. EG/ZGB abgestimmt werden, und zwar so, dass die Verordnung nach Artikel 35 GEG die geforderten Statuten ersetzen (siehe Art. 78 GEG zur Änderung bisherigen Rechts).

Artikel 35 Absatz 2 verzichtet bewusst darauf, Regeln über den Finanzhaushalt der Anstalt zu erwähnen. Denn Artikel 1 Absatz 3 des Reglements über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden (RB 3.2115) unterstellt grundsätzlich auch die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten der Gemeinden dem Regime dieses Reglements. Für andere ausgelagerte Gemeindeunternehmungen ist es ebenfalls Sache der «rechtsbegründenden» Verordnung, Einzelheiten dazu zu regeln, soweit nicht das übergeordnete Recht - etwa für die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft - das übernimmt. Eine Genehmigung durch den Regierungsrat erübrigt sich. Wichtig ist, dass die Verordnung, mit der die Gemeindeunternehmung begründet wird, den Mindestinhalt nach Artikel 35 GEG regelt.

3. Kapitel: **Erfüllung durch Dritte**

Artikel 36

Eine weitere Möglichkeit, die Gemeindeaufgaben zu erfüllen, ist es, die Aufgabenerfüllung Dritten zu übertragen. Der oder die Dritte kann öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur und eine natürliche oder eine juristische Person sein.

Die Übertragung der staatlichen Aufgabe geschieht mit einer Leistungsvereinbarung bzw. einem Leistungsauftrag. Damit verpflichtet die Gemeinden die Drittperson, eine genau umschriebene öffentliche Aufgabe gemäss den vereinbarten Bedingungen zu erfüllen¹³.

Selbstverständlich ist die Übertragung ausgeschlossen, wenn das übergeordnete Recht das verbietet. So wäre es etwa unzulässig, wollte die Gemeinde den ruhenden Verkehr mit privaten Sicherheitskräften kontrollieren und diese ermächtigen, allfällige Bussen zu verfügen, denn das Polizeigesetz (RB 3.8111) verbietet das¹⁴.

Im Übrigen aber ist die Gemeinde frei, ihre Aufgaben durch Dritte erfüllen zu lassen. Sie hat dazu aber bestimmte Kriterien zu beachten. Überträgt sie hoheitliche Befugnisse, ist hierfür eine Verordnung (Stimmberechtigte) zu erlassen. Andernfalls genügt ein Beschluss des Gemeinderats. Vorbehalten bleiben selbstverständlich die Ausgabenkompetenzen in der Gemeinde.

4. Kapitel: **Zusammenarbeit unter den Gemeinden**

1. Abschnitt: **Allgemeine Bestimmungen**

¹³ Siehe dazu Bernhard Rütsche, a.a.O., S. 79 ff.

¹⁴ Siehe Artikel 59 Absatz 2 Polizeigesetz.

Artikel 37

Es ist ein wichtiges Anliegen des GEG, den Gemeinden Möglichkeiten und Regeln zur Verfügung zu stellen, um besser zusammenarbeiten zu können. Dafür sieht das GEG grundsätzlich drei Möglichkeiten vor: Den Leistungsvertrag, den Zusammenarbeitsvertrag und den Zweckverband.

Artikel 38

Artikel 38 GEG enthält eine Regelung für die kantonsüberschreitende Zusammenarbeit der Gemeinden. Das GEG schliesst damit eine empfindliche Lücke im geltenden Recht.

Als Vertragspartner treten die Gemeinden auf. Das ist zulässig. Denn wenn das kantonale Recht eine Aufgabe den Gemeinden überträgt, können diese auch interkantonal als Vertragspartner auftreten¹⁵.

Soll mit derartigen Verträgen jedoch hoheitliche Befugnis übertragen werden oder soll damit gar das Recht des andern Kantons für anwendbar erklärt werden, sind sie vom Regierungsrat zu genehmigen. Das rechtfertigt sich mit der besonderen Tragweite derartiger Verträge, die in die Hoheitsstruktur des Kantons eingreifen. In der Praxis bedeutet das, dass «untergeordnete Verträge», etwa solche über den Winterdienst, die verwaltungsmässige Zusammenarbeit, den Strassenunterhalt, die Zusammenarbeit mit ausserkantonalen Feuerwehren und dergleichen von den Gemeinden selbstständig, also ohne Mitwirkung des Regierungsrats, beschlossen werden dürfen. Handelt es sich aber um «wichtige Verträge», etwa solche, die das Schulrecht eines Kantons für die ernerische Gemeinde als anwendbar erklären will, drängt sich die Genehmigung des Regierungsrats auf. Mit dieser Differenzierung kommt das GEG berechtigten Anliegen einiger Vernehmlassungen entgegen.

Artikel 39

Auch Zusammenarbeitsformen, die im GEG nicht ausdrücklich erwähnt sind, will sich das Gesetz nicht verschliessen. So kann der Regierungsrat auf Antrag der Gemeinden versuchsweise Formen und Ausgestaltungen der Zusammenarbeit bewilligen, die von diesem Gesetz abweichen. Er bewilligt diese Zusammenarbeitsform, wenn sie im Einzelfall sinnvoller erscheint als andere.

2. Abschnitt: **Leistungsvertrag und Zusammenarbeitsvertrag**

Artikel 40 und 41

Nach Artikel 31 Kantonsverfassung arbeiten namentlich auch die Gemeinden zusammen. Bestimmungen dazu fehlen aber im geltenden Recht, obwohl sie heute einem echten Bedürfnis entsprechen. Das GEG regelt somit die Zusammenarbeit näher. Es enthält Vorschriften über den Leistungsvertrag und den Zusammenarbeitsvertrag, erklärt den Unterschied dieser beiden Instrumente und die Voraussetzungen, die dazu erfüllt sein müssen.

Mit Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe b GEG untermauert die Vorlage bestehende Rechtsverhältnisse. So

¹⁵ St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2014, Artikel 48 N 14 mit zahlreichen Hinweisen.

bietet diese Vorschrift eine klare Rechtsgrundlage etwa für den regionalen Sozialrat oder für die Baukommission Urner Oberland, beides Gremien, die für verschiedene Gemeinden hoheitliche Funktionen wahrnehmen. Aus staatspolitischen Gründen ist es jedoch angezeigt, derartigen Gremien nicht umfassende, sondern nur eine oder mehrere bestimmte gemeindliche Aufgaben zu übertragen. Ein gemeinsamer Gemeinderat wäre deshalb vor diesem Hintergrund unzulässig. Das leuchtet ein, ist doch der Gemeinderat der tragende Pfeiler jeder Gemeinde. Soll die Idee eines «gemeinsamen Gemeinderats» verfolgt werden, anbietet sich die Lösung der Gemeindefusion.

3. Abschnitt: **Zweckverband**

Artikel 42 bis 50

Artikel 71 Kantonsverfassung regelt die Gemeindeverbände (im Kanton Uri regelmässig Zweckverbände genannt) nur dürftig. Er begnügt sich damit zu erklären, dass die Gemeinden sich zu Zweckverbänden zusammenschliessen können, dass die Mitbestimmungsrechte der Stimmbürger gewahrt bleiben müssen und dass die Satzungen des Zweckverbands vom Regierungsrat zu genehmigen sind. Die Erfahrung lehrt jedoch, dass die Zweckverbände von grosser Bedeutung sind und deshalb einer eingehenderen Regelung rufen. Insbesondere die eher bescheidenen Mitgliederrechte und die kaum geregelten Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten stossen heute auf Kritik. Für die «Abwasser Uri» und für die «Zentrale Organisation für Abfallbewirtschaftung im Kanton Uri (ZAKU)» bestehen diesbezüglich ausgefeilte Regeln¹⁶. Die Artikel 48 und 49 lehnen sich daran an, doch sind sie flexibler und allgemeiner gehalten.

Entgegen dem Antrag einiger Vernehmlassungen verzichtet das GEG nicht darauf vorzuschreiben, dass die Statuten des Zweckverbands vom Regierungsrat genehmigt sein müssen. Abgesehen davon, dass das GEG die heutige, bewährte Lösung übernimmt (siehe Art. 71 Abs. 2 Kantonsverfassung), rechtfertigen insbesondere die Vorgaben zu den Mitwirkungsrechten der Mitglieder und der Stimmberechtigten, dass der Regierungsrat die Statuten des Zweckverbands auf deren Rechtmässigkeit hin prüft.

4. TEIL: **FINANZHAUSHALT**

1. Kapitel: **Grundsätze und anwendbares Recht**

Artikel 51 und 52

Nach Artikel 1 des Reglements über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden gelten diese kantonalen Regeln für die Einwohnergemeinden, für deren Behörden, für die Zweckverbände und unter gewissen Einschränkungen für selbstständige Anstalten des kommunalen öffentlichen Rechts. Dieses Reglement ordnet den Gemeindehaushalt eingehend. Es genügt deshalb, wenn das Gemeindegesetz darauf verweist.

2. Kapitel: **Rechnungsprüfung**

¹⁶ Artikel 30 ff. bzw. 38 ff. KUG.

Artikel 53

Artikel 52 des Reglements über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden verpflichtet die Gemeinden, die Rechnungsprüfung zu regeln. Nähere Bestimmungen kennt das kantonale Recht nicht.

Praktisch alle Gemeinden kennen die Rechnungsprüfungskommission (RPK), deren hauptsächliche Aufgabe darin besteht, das Budget, die Rechnung und wichtige Ausgabenbeschlüsse der Gemeinde zu prüfen. Das soll so bleiben. Deshalb verpflichtet Artikel 53 Absatz 2 die Gemeinden, eine Rechnungsprüfungskommission einzusetzen.

Vielfach bestehen in den Gemeinden das Bedürfnis und die Praxis, gewisse Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission einer fachlich ausgewiesenen Drittperson zu übertragen. Mit Recht mahnen verschiedene Vernehmlassungen, dass die Aufgaben der RPK nicht vollumfänglich übertragen bzw. ausgelagert werden dürfen, sondern dass die letzte Verantwortung bei der Rechnungsprüfungskommission bleiben müsse. Deshalb beschränkt Absatz 2 die Übertragungsmöglichkeiten auf Fragen der finanzrechtlichen Zulässigkeit oder der fachtechnischen Richtigkeit. Insbesondere die Prüfung, ob eine Ausgabe finanziell angemessen sei, muss der Rechnungsprüfungskommission verbleiben, die entsprechende Empfehlung der zuständigen Gemeindebehörde, namentlich dem Gemeinderat, vorlegen kann. In diesem Rahmen hat die Gemeindeordnung das Nähere zu regeln, namentlich die Wahl der Rechnungsprüfungskommission, die Auswahl der Drittperson und dem allenfalls übertragenen Aufgabenbereich.

Artikel 54

Die Aufgaben der Rechnungsprüfungsstelle scheinen im Alltag klar zu sein. Weniger klar ist aber, welchen Prüfungshorizont die Rechnungsprüfungskommission abzudecken hat. Diese Lücke schliesst Artikel 54 Absatz 2.

Artikel 55

Diese Bestimmung nennt die Mittel, die die Gemeinde der Rechnungsprüfungsstelle zur Verfügung stellen muss, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Ein direktes Befragungsrecht der Angestellten ist dabei im GEG aus Gründen der Organisationshoheit der Gemeinde nicht vorgesehen, doch bleibt es dieser freigestellt, mit einer Verordnung auch die direkte Befragung des Personals durch die Prüfungsstelle einzuführen.

5. TEIL: ÄNDERUNG IM BESTAND UND IM GEBIET DER GEMEINDEN

1. Kapitel: FREIWILLIGKEIT

Artikel 56

Zwar ist umstritten, ob Artikel 50 BV wenigstens die Institutsgarantie für die Gemeinden verbürgt¹⁷. Im kantonalen Recht jedoch soll hier Klarheit geschaffen werden. So gewährt Artikel 56 GEG den Gemeinden ausdrücklich ihren Bestand und ihr Gebiet. Diese Garantie ergänzt die Gemeindeautonomie. Änderungen im Bestand und im Gebiet sind für die Gemeinden immer freiwillig. Diesen wichtigen Grundsatz verbrieft Artikel 56 GEG.

2. Kapitel: **ÄNDERUNG IM BESTAND**

1. Abschnitt: **Art, Wirkung und Verfahren des Zusammenschlusses**

Artikel 57 bis 61

In der Volksabstimmung vom 22. September 2013 haben die Stimmberechtigten das Gesetz über die Gemeindefusionen abgelehnt. Diese Vorlage erklärte zwar Gemeindefusionen ebenfalls als freiwilligen Akt der Gemeinden. Hingegen ordnete es die Gemeindefusion ziemlich eingehend. So verlangte es, dass Fusionen nur nach einem Fusionsplan zulässig seien, der die fusionierenden Gemeinden vorbestimmte. Zudem hat die Vorlage die Kantonsbeiträge für Gemeindefusionen zum Vornherein klar vorbestimmt. Beide Punkte stiessen im Vorfeld der Abstimmung auf Kritik. Sie waren wohl entscheidend verantwortlich dafür, dass das entworfene Fusionsgesetz abgelehnt worden ist.

Angenommen haben die Gemeinden aber den neuen Artikel 67 Absatz 2 Kantonsverfassung, der den Gesetzgeber verpflichtet, allfällige Gemeindezusammenschlüsse näher zu regeln. Der Gesetzesauftrag besteht damit. Artikel 57 bis 63 GEG erfüllen diesen Auftrag, indem sie die kritischen Punkte der abgelehnten Vorlage vermeiden und dennoch taugliche Regeln aufstellen, wie die Gemeinden sich zusammenschliessen können, wenn sie das wollen.

Artikel 57 GEG nennt die möglichen Arten des Zusammenschlusses, während sich Artikel 58 mit den Wirkungen des Zusammenschlusses auseinandersetzt. Hier und dort setzt der Zusammenschluss einen Fusionsvertrag¹⁸ voraus, der von allen beteiligten Gemeinden an der Urne mit Mehrheitsentscheid angenommen werden muss (Art. 59 GEG). Und Artikel 60 GEG skizziert den Mindestinhalt dieses Fusionsvertrags; zur Regelung der Übergangsordnung nach Artikel 60 Absatz 2 Buchstabe d GEG gehören etwa auch Vereinbarungen zum ersten Budget der neuen Gemeinde und zum Steuerfuss.

Schliesslich bestimmt Artikel 61 GEG, dass Gemeindefusionen erst gültig sind, wenn sie vom Regierungsrat genehmigt werden. Zu prüfen ist einzig die Rechtmässigkeit des Fusionsvertrags, nicht auch die Zweckmässigkeit. Will der Regierungsrat den Fusionsvertrag nicht genehmigen, entscheidet der Landrat darüber. Sein Entscheid ist kantonsintern letztinstanzlich; der Weiterzug an das Obergericht ist damit ausgeschlossen. Das ist mit Blick auf Artikel 86 Absatz 3 Bundesgerichtsgesetz (BGG; SR 173.110) zulässig, nachdem es sich beim Entscheid des Landrats offensichtlich um einen «Ent-

¹⁷ Gutachten EJPD vom 12. Dezember 2014 über die Strukturreform im Kanton Schaffhausen - Zulässigkeit der Übertragung der Aufgaben der Gemeinden an den Kanton, in: VPB 1/2015 vom 30. März 2015.

¹⁸ Siehe dazu Ursin Fetz, Rechtliche Fragen bei Gemeindefusionen, in Schweizer Gemeinde 6/10, <http://www.sgvw.ch/2010/08/02/rechtliche-fragen-bei-gemeindefusionen/>.

scheid mit vorwiegend politischem Charakter» handelt im Sinne dieser Vorschrift. Die Rechtsprechung betrachtet insbesondere nicht justiziable, politisch bedeutsame Verwaltungsakte von Parlament und Regierung als solche mit vorwiegend politischem Charakter¹⁹.

2. Abschnitt: **Unterstützung durch den Kanton**

Artikel 62

Das GEG verzichtet darauf, die Kantonsbeiträge für Gemeindefusionen im Einzelnen festzulegen. Stattdessen begnügt es sich damit, die Grundzüge des Kantonsbeitrags festzulegen. Danach können die fusionierenden Gemeinden einen Beitrag an die Projektkosten und einen Beitrag an die Folgen der Fusion beanspruchen. Der Fusionsbeitrag hat bestimmte Kriterien zu berücksichtigen, die in Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe b GEG erwähnt sind. Wie hoch diese Beiträge im Einzelfall sind, sagt das Gesetz nicht. Es überlässt das dem Landrat, der die beiden Beiträge im Rahmen des Gesetzes festzulegen hat. Er benötigt dafür keine Verordnung, sondern kann sich mit einem Finanzbeschluss begnügen, der nicht dem Finanzreferendum unterstellt ist. Denn nach Artikel 62 Absatz 2 zweiter Satz beschliesst der Landrat die mit dem Kantonsbeitrag verbundenen Ausgaben abschliessend (Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz).

Der Einleitungssatz zu Artikel 62 GEG stellt klar, dass die Unterstützung durch den Kanton mit Beiträgen nur für die Einwohnergemeinden, nicht aber allenfalls für andere Gemeindearten, etwa die Kirchgemeinden, gilt. Das gebietet allein schon der Grundsatz der Trennung von Staat und Kirche nach Artikel 8 Kantonsverfassung.

Artikel 63

Und schliesslich verpflichtet Artikel 63 GEG den Kanton, fusionswillige Gemeinden personell und fachlich zu unterstützen.

Gleich wie bei den Kantonsbeiträgen (Art. 62 GEG) verhält sich die Vorlage bei der personellen Unterstützung, die der Kanton fusionierenden Gemeinden leisten will. Hier und dort gilt die Unterstützung nur, aber immerhin, für Einwohnergemeinden, nicht aber für andere Gemeindearten gilt, etwa für Kirchgemeinden.

3. Kapitel: **ÄNDERUNG IM GEBIET**

Artikel 64 bis 66

Artikel 66 Kantonsverfassung beschäftigt sich mit «Gebietsveränderungen». Er erklärt einzig, wer

¹⁹ Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich 2014 § 41 N 9.

zuständig ist, Gebietsveränderungen zu genehmigen, und wer befugt ist, Gebietsbereinigungen (Grenzbereinigungen) vorzunehmen. Was als Gebietsveränderung und was als Grenzbereinigung gilt, bleibt dabei unklar.

Die Literatur und die Rechtsprechung haben sich mit diesen Begriffen auseinandergesetzt, vornehmlich mit Blick auf Artikel 53 der Bundesverfassung, der den Bestand und das Gebiet der Kantone schützt. Nach der herrschenden Lehre und Rechtsprechung liegt eine Gebietsveränderung vor, wenn der Entscheid im Wesentlichen politischer Natur ist. Es geht um eine Gebietsneuregelung, bei der die Gebietshoheit, also die politische Zugehörigkeit eines Gemeindeteils, im Vordergrund steht²⁰. Als Grenzbereinigung gelten dagegen nur Gebietsveränderungen ohne politische Bedeutung, mithin bloss technische Bereinigungen mit dem Ziel, eine klarere, zweckmässigere Grenze zu schaffen. Gemeint sind damit also technische Verbesserungen des Grenzverlaufs²¹. Artikel 64 GEG übernimmt diese Begriffe und verdeutlicht damit Artikel 66 Kantonsverfassung.

Sowohl für die Gebietsveränderung als auch für die Grenzbereinigung ist ein Vertrag erforderlich, der den neuen Grenzverlauf und die Rechtsfolgen der Änderung regelt.

Die Zuständigkeiten, wie sie in Artikel 66 GEG beschrieben sind, übernehmen die Regelung, die in Artikel 66 Kantonsverfassung vorgegeben ist.

Entgegen dem Vorschlag einer Vernehmlassung drängt sich nicht auf, hier die Abtrennung gewisser Gemeindeteile zu regeln. Denn genau mit diesem Sachverhalt beschäftigen sich die Gebietsveränderungen. Und diese sind im GEG ausreichend geregelt.

6. TEIL: **AUFSICHT UND RECHTSPFLEGE**

1. Kapitel: **AUFSICHT**

Artikel 67

Diese Bestimmung handelt von der gemeindeinternen Aufsichtspflicht²². Sie bringt zum Ausdruck, dass die Gemeinden in erster Linie selbst dafür verantwortlich sind, dass ihre Behörden und Verwaltungen richtig funktionieren. Sie haben dafür zu sorgen, dass allfällige Ordnungswidrigkeiten behoben werden.

Auch wenn die Gemeinden grundsätzlich dem Kanton aufsichtsrechtlich unterstellt sind, ist es ihre primäre Pflicht, auftauchende Ordnungswidrigkeiten selbst anzugehen. Der Kanton darf erst eingreifen, wenn die Gemeinde im Rahmen ihrer Zuständigkeiten dieser Pflicht nicht oder nur ungenügend nachkommt (siehe Art. 68 Abs. 1 GEG). Die Bestimmung achtet damit die Gemeindeautonomie und wahrt das Subsidiaritätsprinzip zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Andererseits auferlegt sie

²⁰ St. Galler-Kommentar zur Bundesverfassung, Artikel 53 Absatz 3.

²¹ St. Galler-Kommentar zur Bundesverfassung, Artikel 53 Absatz 4; BGE 120 Ia 523, der die Grenzstreitigkeit zwischen Flüelen und Seedorf betraf.

²² Zum Ganzen siehe Daniel Arn und Weitere, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Artikel 86 N1 ff.

den Gemeinden die Selbstverantwortungspflicht²³.

Die gemeindeinterne Aufsichtspflicht bezieht sich auf sämtliche «Ordnungswidrigkeiten» in der Gemeinde. Diese können einzelne Behörden ebenso betreffen wie die allgemeine Führungs- und Verwaltungstätigkeit einer Gemeinde. Wichtig ist, dass wesentliche öffentliche Interessen beeinträchtigt sind.

Der Begriff «Ordnungswidrigkeit» wird gewählt, um auszudrücken, dass es sich um eine Angelegenheit handeln muss, die nicht als blosser Bagatelle einzustufen ist. Ordnungswidrigkeit bedeutet damit ein Abweichen von der herkömmlichen Ordnung. Damit hat der Gemeinderat nur einzuschreiten, wenn «etwas (Erhebliches) nicht in Ordnung ist».

Pflichtig, gemeindeinterne Ordnungswidrigkeiten zu untersuchen und gegebenenfalls zu beheben, ist der Gemeinderat. Das ergibt sich ausdrücklich aus Artikel 67 Absatz 1 GEG und sachlich aus seiner Führungsfunktion, die er in der Gemeinde wahrnimmt (siehe auch Art. 24 Abs. 2 Bst. a GEG). Diese generelle kantonale Aufsichtspflicht geht als höherrangiges Recht allfälligen gemeindlichen Sonderregelungen über die Aufsicht vor. Die Gemeinde kann deshalb nicht irgendeinen Verwaltungszweig oder eine gemeindliche Behörde von der Aufsichtspflicht durch den Gemeinderat ausnehmen. Ebenso wenig kann sie die Aufsicht einer anderen Behörde oder einer Kommission delegieren. Hier muss der Gemeinderat als Führungsinstanz in der Gemeinde handeln.

Der Gemeinderat hat «im Rahmen seiner Zuständigkeiten» einzugreifen, sobald in der Gemeinde «Ordnungswidrigkeiten» auftreten. Der Verweis auf Artikel 68 Absatz 3 GEG garantiert, dass «Ordnungswidrigkeiten» nur dann anzunehmen sind, wenn Hinweise auf klare Rechtsverletzungen bestehen oder wenn die ordnungsgemässe Führungs- und Verwaltungstätigkeit auf andere Weise ernsthaft gefährdet ist. Bloss «einfachen» rechtswidrigen Anordnungen der beaufsichtigten Organisation im Einzelfall - also solche, die nicht einer eindeutigen Rechtslage klar widersprechen - ist nicht mit aufsichtsrechtlichen Mitteln zu begegnen; sie sind in erster Linie mit den ordentlichen Rechtsmitteln anzufechten. Das aufsichtsrechtliche Verfahren ist kein Mittel, um trotz verpasster Rechtsmittelfristen eine rechtswidrige Anordnung überprüfen zu lassen. Selbst wenn ein Aufsichtstatbestand erkannt wird, steht dem Gemeinderat für seine Aufsichtsaufgabe ein Ermessensspielraum offen, den er nach bestem Wissen und Gewissen und mit Blick auf seine Verantwortung für die Gemeinde handhaben muss.

Der Gemeinderat ergreift - im Rahmen seiner Zuständigkeit - die notwendigen Massnahmen, die geeignet sind, den festgestellten Missstand zu beheben. Dazu gehören alle Massnahmen, die verhältnismässig und geeignet sind, den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen. Gemeint sind namentlich organisatorische, finanzielle und personelle Massnahmen, soweit sie die Zuständigkeit des Gemeinderats nicht sprengen²⁴.

Diese letzte Einschränkung, nämlich der Zuständigkeitsrahmen des Gemeinderats, bewirkt, dass der Gemeinderat unter Umständen nicht selbst handeln kann, sondern die erforderliche Massnahme der Gemeindeversammlung oder dem Regierungsrat, allenfalls einer spezialgesetzlichen kantonalen (Vor-)Aufsichtsinstanz, beantragen muss. So müsste etwa die Aufhebung einer klar rechtswidrigen

²³ Siehe dazu Botschaft des Regierungsrats Zürich vom 20. März 2013 zu § 178 des neuen Gemeindegesetzes Zürich.

²⁴ Daniel Arn und Weitere, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Artikel 86 N 7.

Baubewilligung am Zuständigkeitsrahmen des Gemeinderats scheitern, denn das gemeindeinterne Aufsichtsrecht erweitert den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats nicht; stattdessen müsste sich der Gemeinderat an den Regierungsrat wenden. Formlose Hinweise, Feststellungen oder Ermahnungen sind dagegen in jedem Fall zulässig.

Ergeben die Abklärungen, dass Anzeichen einer strafbaren Tat vorliegen, anbietet sich die Anzeige an die Staatsanwaltschaft.

Um den ordnungswidrigen Sachverhalt zu ergründen und die geeigneten und notwendigen Massnahmen zu bestimmen, kann der Gemeinderat eine amtliche Untersuchung durchführen oder durch Dritte durchführen lassen. Das Verfahren richtet sich sinngemäss, wie jenes des Regierungsrats, nach den Regeln der VRPV (siehe dazu die Bemerkungen zu Art. 69 GEG). Selbstverständlich ist nicht bei jedem Verdacht sogleich eine amtliche Untersuchung anzuordnen. Die Abklärungen erfolgen in aller Regel zunächst formlos. Erst wenn sich zeigt, dass es sich um einen komplexen Sachverhalt oder um schwerwiegende Ordnungswidrigkeiten handelt, wird der Gemeinderat zur amtlichen Untersuchung schreiten.

Artikel 68

Diese Bestimmung verdeutlicht die Aufsichtspflicht des Regierungsrats einerseits und nennt andererseits die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, dass er als Aufsichtsbehörde einschreitet.

Artikel 106 Absatz 2 Kantonsverfassung, der dem Regierungsrat die «Aufsicht über die Gemeinden» einräumt, ist zwar umfassend, aber ungenau. Die Aufsicht des Regierungsrats über die Gemeinden erstreckt sich auf alle hoheitlichen Bereiche der Gemeinden, handle es sich um übertragene oder um selbstgewählte Aufgaben. Dazu gehören insbesondere die allgemeine Aufsicht (Organisation und Verfahren), die Sachaufsicht und die Finanzaufsicht. Zur Finanzaufsicht gehören etwa die Aufsicht über das Finanzgebaren (Budget, Ausgaben, Rechnungswesen), aber auch die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Gemeinde²⁵.

Die Aufsicht des Regierungsrats erstreckt sich neben diesen allgemeinen Aufgaben, die oft Querschnittsaufgaben sind, auch auf die Tätigkeit der einzelnen Behörden, der selbstständigen Gemeindeunternehmungen und der Zweckverbände. Die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten - dazu gehören auch jene der Gemeinden - stehen bereits heute unter der Aufsicht des Regierungsrats (Art. 18 EG/ZGB); es wäre nicht einleuchtend, wollte man zwar diese ausgelagerte Organisationsform, nicht aber die anderen (siehe die Bemerkungen zu Art. 33 GEG) der Aufsicht durch den Regierungsrat unterstellen. Hier wie dort handelt letztlich die «Gemeinde», die der Aufsicht des Regierungsrats untersteht. Gleich verhält es sich mit den Zweckverbänden. Zwar enthält das geltende Recht keine ausdrückliche Regelung, wonach diese der Aufsicht des Regierungsrats unterstellt sind. Doch ergibt sich das aus deren Rechtsnatur. Steht nämlich das einzelne Glied unter der Aufsicht des Regierungsrats, muss das umso mehr für den Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einem Zweckverband gelten. Insofern ist es gerechtfertigt, auch die Zweckverbände ausdrücklich der Aufsicht durch den Regierungsrat zu unterstellen. Gleiches gilt für die selbstständigen öffentlich-rechtli-

²⁵ Kommentar zur Züricher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Artikel 94 N1.

chen Anstalten; anders als heute müssen diese jedoch nicht mehr vom Regierungsrat «anerkannt» werden, um rechtsgültig zu sein (siehe Art. 78 GEG).

Die Aufsicht des Regierungsrats entbindet die Gemeinden nicht, ihrer gemeindeinternen Aufsichtspflicht nachzukommen (siehe Art. 67 GEG). Die Gesetzgebung kennt zudem weitere aufsichtsrechtliche «Vorinstanzen», die zu beachten sind. Zum Beispiel enthalten Artikel 48 und 49 der Schulverordnung (RB 10.1115) besondere Regeln für die kantonale Schulaufsicht und damit für den Schulrat. Doch ist in jedem Fall zu prüfen, ob die entsprechende Ordnungswidrigkeit tatsächlich in erster Linie von der spezialgesetzlichen kantonalen Aufsichtsbehörde als Fachinstanz zu untersuchen und zu ahnden ist, oder ob es sich um allgemeine Ordnungswidrigkeiten handelt (etwa Verletzung der Ausstandspflicht, Missachtung der gemeindlichen Budgetierungspflicht usw.), für die nach Artikel 67 der Gemeinderat handlungspflichtig ist.

Daraus wird klar, dass letztlich zwar immer der Regierungsrat Aufsichtsbehörde ist, doch nicht erstinstanzlich. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, die regierungsrätliche Aufsicht unter den Vorbehalt von Artikel 67 GEG und jenen der besonderen Gesetzgebung zu stellen.

Der Regierungsrat handelt als Aufsichtsbehörde nur subsidiär. Zuerst greift die Selbstverantwortung der Gemeinde nach Artikel 67 GEG. Kann die Gemeinde ihre Verantwortung nicht oder nicht gehörig wahrnehmen (etwa weil der Gemeinderat nicht zuständig ist, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen und durchzusetzen), setzen kantonale Aufsichtsmassnahmen zudem voraus, dass entweder eine klare Rechtsverletzung besteht oder dass die ordnungsgemässe Führungs- und Verwaltungstätigkeit auf andere Weise ernsthaft gefährdet ist. Diese Einschränkungen drängen sich allein schon mit Blick auf die Gemeindeautonomie und den Grundsatz der Subsidiarität auf. Die kantonale Aufsicht hat diese Vorbehalte zu respektieren. Gleichzeitig definieren sie aber auch die Grenzen der Autonomie²⁶.

Artikel 69

Es ist klar, dass jeder allfälligen Aufsichtsmassnahme eine Untersuchung vorangehen muss. Die Mittel, die dazu zur Verfügung stehen, sind in Artikel 69 GEG beschrieben.

Beim Aufsichtsverfahren handelt es sich um ein Verwaltungsverfahren, das sich gegen eine Gemeinde richtet. Diese hat Parteistellung - mit den damit verbundenen Rechten und Pflichten. Gleiches gilt, wenn sich das Aufsichtsverfahren gegen eine Behörde oder gegen eine bestimmte Person richtet. Hier wie dort sind die rechtsstaatlichen Garantien zu gewähren. Dabei liegt es nahe, die Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege als sinngemäss anwendbar zu erklären.

Artikel 70

Ein grosser Mangel des geltenden Rechts ist es, dass es keine Aufsichtsmassnahmen nennt. Zwar besteht die regierungsrätliche Aufsicht, doch fehlen die gesetzlich verankerten Massnahmen, die der

²⁶ Daniel Arn und Weitere, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Artikel 85 N3.

Aufsichtsbehörde zur Verfügung stehen. Artikel 70 GEG schliesst diese Lücke, indem er eine ganze Reihe an Massnahmen nennt. Wichtig aber ist Absatz 1, der sämtliche Massnahmen dem Verhältnismässigkeitsprinzip unterstellt.

Nachdem es sich um eine kantonale Verbandsaufsicht über die Gemeinden und damit um einen vorwiegend politischen, nicht justiziablen Akt handelt²⁷, ist es sachgerecht, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen aufsichtsrechtliche Massnahmen auszuschliessen und einzig den Weg ans Bundesgericht offen zu lassen. Dieser Weg an das höchste Gericht bleibt offen, denn Artikel 86 BGG handelt von den kantonalen «Vorinstanzen», woraus sich ergibt, dass damit nicht der (ganze) Rechtsweg versperrt wird. Mit Blick auf Artikel 86 Absatz 3 BGG ist das zulässig²⁸.

Artikel 71

Es entspricht dem Verursacherprinzip, dass die Kosten, die die Untersuchung und die aufsichtsrechtlichen Massnahmen verursachen, der betroffenen Gemeinde auferlegt werden.

2. Kapitel: **RECHTSPFLEGE**

Artikel 72

Das übliche Rechtsmittel gegen Verfügungen der Gemeinde ist die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat nach Artikel 43f. VRPV. Sie steht grundsätzlich gegen Entscheidungen der gemeindlichen Behörden zur Verfügung (Art. 1 Abs. 1 Bst. a in Verbindung mit Art. 2 VRPV). Allerdings ist die Verwaltungsbeschwerde nur zulässig gegen «Verfügungen», also, vereinfacht ausgedrückt, gegen hoheitliche Anordnungen der Behörden im Einzelfall (Art. 3 VRPV).

Die Gemeindeversammlung ist keine Behörde im Sinne der VRPV. Deshalb fehlt heute ein ordentliches Rechtsmittel gegen Wahlen und Abstimmungen, die die Gemeindeversammlung trifft. Zudem erlässt sie nur selten «Verfügungen» im Sinn von Artikel 3 VRPV²⁹. Auch den Verfahrensanordnungen der oder des Vorsitzenden der Gemeindeversammlung mangelt es grundsätzlich am Verfügungscharakter. Die heutige Praxis behilft sich damit, gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung die Aufsichtsbeschwerde zuzulassen, also bloss einen Rechtsbehelf. Anerkanntermassen kann aber auch die Gemeindeversammlung bzw. die Verfahrensleitung Recht verletzen, etwa wenn sie Verfahrensfehler begeht, Zuständigkeitsvorschriften missachtet oder Beschlüsse fasst, die dem übergeordneten Recht widersprechen. Für derartige Fälle öffnet Artikel 72 GEG das ordentliche Rechtsmittel der «Beschwerde gegen Wahlen und Abstimmungen der Gemeindeversammlung». Andere Kantone bezeichnen dieses Rechtsmittel als «Gemeindebeschwerde». Das GEG vermeidet diesen Ausdruck, weil es sich im Prinzip um eine Verwaltungsbeschwerde handelt, die in der VRPV geregelt ist, und weil die

²⁷ Siehe dazu Daniel Arn und Weitere, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Artikel 85 N3.

²⁸ Das Bundesrecht erlaubt den Kantonen, Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter von der Zuständigkeit der oberen kantonalen Gerichte auszuschliessen (Art. 86 Abs. 3 BGG), ohne indessen diesen Begriff weiter zu konkretisieren. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung soll Artikel 86 Absatz 3 BGG den Kantonen namentlich die Möglichkeit einräumen, nicht justiziable, politisch bedeutsame Verwaltungsakte von Parlament und Regierung von der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung auszunehmen (Regina Kiner, in Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A. Zürich 2014 § 41 N 9).

²⁹ Eine Ausnahme bildet etwa der Einbürgerungsentscheid.

Gemeindebeschwerde auch andernorts nicht als einheitlicher, sicher aber als weiter greifender Begriff verstanden wird.

Mit der Beschwerde nach Artikel 72 GEG können einerseits Wahlen und Sachabstimmungen der Gemeindeversammlung gerügt werden, andererseits aber auch vorbereitende, nachbereitende und verfahrensmässige Anordnungen. Gerügt werden können damit materielle und formelle Mängel eines Geschäfts. Insgesamt sind damit Handlungen gemeint, die die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger betreffen³⁰. Dazu gehören etwa die unrichtige Einladung zur Gemeindeversammlung, das unrichtige Abstimmungsverfahren, das fehlerhafte Auszählen des Ergebnisses, aber auch die Verletzung übergeordneten Rechts und dergleichen.

Nicht zulässig ist die Beschwerde gegen Rechtserlasse. Das entspricht dem geltenden Recht. Denn danach sind nur Verfügungen mit Verwaltungsbeschwerde bzw. Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar³¹; und Rechtserlasse sind keine Verfügungen, sondern generell-abstrakte Vorschriften. Weil aber die Beschwerde nach Artikel 72 GEG sich nicht am Verfügungsbegriff orientiert, müssen Rechtserlasse ausdrücklich ausgenommen werden.

Ebenfalls steht diese Beschwerde nicht zur Verfügung, wenn die Gesetzgebung die Anfechtbarkeit eines Gemeindeversammlungsbeschlusses anders regelt. Das trifft etwa zu, wenn die Gemeindeversammlung über Einbürgerungen entscheidet. Solche Entscheidungen sind ohne Einschränkungen nach der VRPV anfechtbar (Art. 14 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes; RB 1.4121).

Mit der Beschwerde nach Artikel 72 GEG können nur Rechtsverletzungen gerügt werden. Unangemessene Handlungen sind nicht anfechtbar. Damit will dem (theoretischen) Einwand begegnet werden, der Entscheid sei unangemessen und werde dem Einzelfall nicht gerecht. Solche Rügen sind kaum fassbar und deshalb nicht zulässig.

Auch die Beschwerdeberechtigung wird anders als bei der üblichen Verwaltungsbeschwerde eingegrenzt. Nachdem es sich bei dieser Beschwerde um eine Beschwerde handelt, die dem Schutz der politischen Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger dient, ist es naheliegend, sie auf jene Personen zu begrenzen, die in der Gemeinde stimmberechtigt sind; anderen Personen stehen (bloss) die Beschwerdemöglichkeiten nach dem Bundesgerichtsgesetz zu Gebote. Im Übrigen aber gelten die Regeln der VRPV.

Das GEG verzichtet darauf, die Rügepflicht an der Gemeindeversammlung ausdrücklich festzuschreiben³². Denn diese ergibt sich bereits aus Artikel 5 Absatz 3 BV, der verlangt, dass nicht nur staatliche Organe, sondern auch Private nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zu handeln haben. Die Rügepflicht, also die Pflicht, einen entdeckten Mangel an der Gemeindeversammlung sofort zu rügen, ergibt sich deshalb bereits aus dem übergeordneten Recht und aus der reichhaltigen Rechtsprechung des Bundesgerichts dazu. Wer die Rügepflicht verletzt, verwirkt sein Beschwerderecht.

³⁰ Siehe dazu Tobias Jaag/Markus Rüssli, Bericht vom 15. Juni 2011 zum Vernehmlassungsentwurf für ein neues Gemeindegesetz des Kantons Zürich.

³¹ Siehe Artikel 43 in Verbindung mit Artikel 3 VRPV.

³² Siehe etwa Artikel 98 des Gemeindegesetzes Bern.

7. Teil: **ZUSAMMENARBEIT MIT DEM KANTON**

Artikel 73

Nach Artikel 31 Kantonsverfassung arbeitet der Kanton namentlich mit den Gemeinden zusammen, um die öffentlichen Aufgaben zu erfüllen. Dieser Grundsatz wird begleitet von jenem der Gemeindeautonomie, die der Kanton achtet. Was die Gemeinde im Rahmen ihrer Zuständigkeiten selbst erledigen kann, soll nicht der Kanton tun (Subsidiaritätsprinzip).

Artikel 74

Die Verbindungen der Gemeinden mit dem Kanton sind vielfältig. Oft haben der Kanton und die Gemeinde Querschnittsaufgaben zu erledigen, oder der Gemeinde fehlen die personellen und fachlichen Möglichkeiten, gewisse Aufgaben zu erfüllen. Dazu führt der Kanton eine Ansprechstelle.

Die Ansprechstelle unterstützt die Gemeinden bei den Verbundaufgaben einerseits, aber auch bei ihren eigenen Aufgaben, wenn sie das wünschen. Selbstverständlich geht es nicht darum, Zuständigkeiten zu verschieben. Vielmehr handelt die Ansprechstelle im Rahmen ihrer personellen und fachlichen Möglichkeiten als Beratungsorgan. Sie kann Vollzugshilfen zur Verfügung stellen, Abklärungen treffen und dergleichen.

Diese Möglichkeit hindert die Gemeinden selbstverständlich nicht, wie heute den direkten Weg zur zuständigen kantonalen Fachstelle zu wählen.

8. Teil: **SCHLUSSBESTIMMUNGEN**

Artikel 75

Grundsätzlich gilt das GEG, sobald der Regierungsrat es in Kraft setzt. Als öffentliches Recht handelt es sich dabei um zwingendes Recht, weshalb es das untergeordnete Recht unmittelbar verdrängt³³. Die Übergangsordnung nach Artikel 75 GEG weicht diesen Grundsatz auf. So bleibt den Gemeinden und den Zweckverbänden eine Frist von fünf Jahren, um ihr Recht dem GEG anzupassen. Während dieser Frist gilt das gemeindliche Recht und jenes der Zweckverbände weiter, selbst wenn es dem GEG widerspricht. Solche Bestimmungen werden jedoch eher selten sein, nachdem das GEG möglichst wenig in den Handlungsbereich der Gemeinden eingreift.

Bestimmungen des GEG, die neu bzw. im Gemeinderecht nicht enthalten sind, gelten sofort. Als Beispiel sind etwa die verschiedenen Zusammenarbeitsformen unter den Gemeinden zu nennen oder die neu umschriebenen Gemeindeaufgaben.

Für die selbstständigen Gemeindeunternehmungen gilt es, innert fünf Jahren dafür eine Verordnung zu schaffen oder die bestehende Verordnung dem GEG anzupassen. Diese hat die übertragenen Leistungen, die Grundzüge der Organisation, die Finanzierung und die Aufsicht der Unternehmung zu bezeichnen. Und die Zweckverbände werden gehalten sein, innert dieser Frist ihre Statuten so anzupas-

³³ Daniel Arn und Weitere, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Artikel 138 N 2.

sen, dass insbesondere die Rechte der Mitglieder und die Mitbestimmungsrechte der Stimmberechtigten nach dem GEG gewährleistet sind.

Ebenfalls innert fünf Jahren haben die Gemeinden die Vorschriften zu erlassen, die das GEG verlangt. Dazu gehören eine Gemeindeordnung sowie Verfahrensordnungen für die Gemeindeversammlung und für die Behörden. Bestehen solche Erlasse bereits, sind sie, wenn nötig, innert fünf Jahren dem GEG anzupassen.

Alle diese Anpassungen sind innert fünf Jahren seit dem Inkrafttreten des GEG vorzunehmen. Der Regierungsrat kann diese Frist verlängern, wenn wichtige Gründe vorliegen. Für säumige Gemeinden kann der Regierungsrat Ersatzvorschriften erlassen, bis die Gemeinde ihre Pflicht erfüllt. Solange die Frist nicht abgelaufen ist, gilt das bisherige Recht.

Artikel 76

Artikel 4 Absatz 2 GEG bestimmt, dass Erlasse der Stimmberechtigten als «Verordnung» und jene der Behörden als «Reglement» bezeichnet werden. Diese redaktionelle Anpassung soll der Gemeinderat vornehmen. Das dient der Rechtsklarheit, ohne die materiellen Rechte der Stimmberechtigten zu beeinträchtigen.

Artikel 77

Artikel 15 GEG handelt von der Öffentlichkeit der Gemeindeversammlung. Er bestimmt, dass nicht stimmberechtigte Personen von den stimmberechtigten Personen zu trennen sind. Allenfalls können die nicht stimmberechtigten Personen aus dem Versammlungsraum gewiesen werden. Damit übernimmt das Gemeindegesetz den Kern des überalterten Gesetzes vom 1. Mai 1859 über das Stimmrecht an Dorfgemeinden. Dieses kann deshalb aufgehoben werden.

Artikel 78

Wie bei den Bemerkungen zu Artikel 34 und 35 erwähnt, ist Artikel 15 Absatz 3 EG/ZGB anzupassen, um zu erwirken, dass die Verordnung der Gemeinde, mit der eine öffentlich-rechtliche Anstalt geschaffen wird, von den Regeln der Statuten und der Genehmigungspflicht nach dem EG/ZGB ausgenommen ist.

B BERICHT ZUR ÄNDERUNG DER KANTONSVERFASSUNG

Vorbemerkung

Nachdem der Kanton Uri bis heute über kein Gemeindegesetz verfügt, enthält die Kantonsverfassung die wichtigsten Bestimmungen für die Gemeinden. Diese sind aber logischerweise auch Gegenstand des GEG. Es gilt somit, Wiederholungen und Widersprüche zu vermeiden. Dabei folgt die Vorlage dem Grundsatz, dass das GEG ein in sich geschlossener Rechtserlass sein soll, während die Verfassung von den entsprechenden Bestimmungen entlastet werden kann. Die Änderungen der Kantonsverfassung bedeuten deshalb nicht, dass die aufgehobenen Bestimmungen nicht mehr gelten. Viel-

mehr erscheinen sie neu im GEG.

Artikel 26

Diese Bestimmung, die die Sachüberschrift «Volksabstimmung der Gemeinde» trägt, ermächtigt die Gemeinden zu bestimmen, welche Geschäfte an der Gemeindeversammlung und welche an der Urne zu entscheiden sind. Zudem erklärt sie die Formen der Abstimmung an der Gemeindeversammlung, nämlich die Abstimmung durch Handmehr und jene durch Stimm- und Wahlzettel (an der Gemeindeversammlung).

Die gleiche Kompetenz ergibt sich für die Gemeinden aus Artikel 11 Absatz 2 GEG und Artikel 14 GEG verpflichtet die Gemeinden, eine Verfahrensordnung für die Gemeindeversammlung zu schaffen. Damit erübrigt sich die betreffende Bestimmung in der Kantonsverfassung. Sie kann aufgehoben werden.

Artikel 30

Wie die Gemeindeversammlung das Abstimmungsmehr ermittelt, ist Gegenstand der Verfahrensordnung, die die Gemeinden für die Gemeindeversammlung zu erlassen haben. Der Hinweis in der Kantonsverfassung auf das «Handmehr» in Absatz 2 kann deshalb gestrichen werden.

Absatz 3 handelt von der Einberufung der Gemeindeversammlung. Diese wird neu in Artikel 13 GEG geregelt. Die Bestimmung in der Kantonsverfassung ist somit aufzuheben.

Artikel 66

Während Artikel 66 Kantonsverfassung die Gebietsveränderungen und die Grenzbereinigungen nicht näher definiert, sondern sich damit begnügt, die Zuständigkeiten festzulegen, enthalten Artikel 64 bis 66 GEG nähere, präzisierende Bestimmungen. Es genügt, dass die Kantonsverfassung darauf verweist.

Artikel 71

Die Bestimmung handelt gemäss Sachüberschrift von «Gemeindeverbänden», während der Verfassungstext von «Zweckverbänden» spricht. Um einen einheitlichen Wortlaut zu erreichen und weil die umerische Praxis nicht von Gemeindeverbänden, sondern von Zweckverbänden spricht, wenn sie den entsprechenden Zusammenschluss von Gemeinden meint, ist die Sachüberschrift in «Zweckverbände» zu ändern.

Und was die inhaltliche Regelung der Zweckverbände betrifft, enthält das GEG mit Artikel 42 bis 50 ausführliche Vorschriften. Der Verweis darauf genügt.

Artikel 107

Die heutigen Aufgaben der Einwohnergemeinden sind unklar und zum Teil widersprüchlich vorgeschrieben. Artikel 31 GEG enthält dazu neue, moderne Vorschriften. Um keine Widersprüche zu

schaffen, ist Artikel 107 Absatz 1 Kantonsverfassung entsprechend anzupassen.

Nach Absatz 5 können die verschiedenen Gemeinden vertragliche Vereinbarungen über die Aufgabenteilung treffen. Solche Verträge bedürfen der Genehmigung des Regierungsrats. Dabei handelt es sich zweifellos um die Aufgabenteilung zwischen *verschiedenartigen* Gemeinden, also etwa zwischen der Einwohnergemeinde und der Kirchgemeinde. Zusammenarbeitsmodelle unter gleichartigen Gemeinden, namentlich unter Einwohnergemeinden, fallen nicht darunter. Absatz 5 ist deshalb zu verdeutlichen, indem er die Genehmigung solcher Verträge eingrenzt auf solche, die unter nicht gleichartigen Gemeinden getroffen werden.

Artikel 108

Die Kantonsverfassung verwendet den Begriff «Gemeindeversammlung» uneinheitlich. Einerseits spricht Artikel 108 Absatz 1 Kantonsverfassung von der Gemeindeversammlung als oberstes Gemeindeorgan. Andererseits erklärt Artikel 30 Absatz 2, die Abstimmungen und Wahlen würden an der «Gemeindeversammlung» mit Handmehr getroffen, während andere Geschäfte an der Urne zu erledigen sind. Das GEG behebt diesen Widerspruch, indem es in Artikel 10 erklärt, oberstes Gemeindeorgan seien die Stimmberechtigten, die ihre Rechte entweder an der Urne oder an der Gemeindeversammlung (offene Dorfgemeinde) ausüben. Artikel 108 Kantonsverfassung ist somit entsprechend anzupassen.

Artikel 109a

Artikel 106 bis 109 Kantonsverfassung handeln von den Allgemeinen Bestimmungen, die für alle Gemeinden gelten. Das GEG verdeutlicht diese Bestimmungen an verschiedenen Orten. Um auch hier allfälligen Widersprüchen vorzubeugen und um den ergänzenden Bestimmungen im Gemeindegesetz eine genügende Rechtsgrundlage zu vermitteln, bestimmt Artikel 109a, dass das Gesetz die Grundsatzz Bestimmungen der Kantonsverfassung näher ausführt.

Artikel 110

Wie die Bemerkungen zu Artikel 108 hiavor belegen, gilt es, den Begriff «Gemeindeversammlung» der heutigen offenen Dorfgemeinde zu reservieren. Und dass die Geschäfte nach Artikel 110 Absatz 1 Kantonsverfassung zwingend an der offenen Dorfgemeinde (neu: Gemeindeversammlung) zu entscheiden sind, entspricht nicht der heutigen Praxis. Einige davon, etwa die Wahlen nach Artikel 110 Absatz 1 Buchstabe e Kantonsverfassung, werden regelmässig an der Urne getroffen. Hinzu kommt, dass die Gemeinde nach eigenen Bedürfnissen entscheiden soll, welche Geschäfte sie an der Urne und welche an der Gemeindeversammlung entscheiden will. Wichtig ist einzig, dass die Kantonsverfassung die Rechte der Stimmberechtigten wahrt. Der Einleitungssatz zu Artikel 110 Absatz 1 ist deshalb entsprechend anzupassen. Statt der Gemeindeversammlung werden die Stimmberechtigten angesprochen.

Absatz 2 erklärt zwingend, dass die Befugnisse nach Absatz 1 nicht übertragbar seien. Demgegenüber entspricht es der rationellen Gesetzgebung, dass gewisse Bereiche der Rechtsetzung einer Behörde delegiert werden können. Artikel 6 GEG sieht das ausdrücklich vor. Deshalb ist Absatz 2 mit dem Vorbehalt zu verbinden, dass die besondere Gesetzgebung nichts anderes bestimmt.

Und Absatz 3 erklärt, die Gemeindegatsung könne der Gemeindeversammlung weitere Aufgaben übertragen. Gleiches, aber deutlicher, bestimmt Artikel 11 GEG. Absatz 3 ist somit ersatzlos aufzuheben.

Artikel 111, 112 und 113

Die Kantonsverfassung enthält präzise Bestimmungen darüber, wie der Gemeinderat, der Schulrat und der Sozialrat funktionell zusammengesetzt sein muss. Demgegenüber erstreben die Gemeinden heute mehr Flexibilität. Deshalb begnügt sich das GEG damit, die Zusammensetzung dieser Räte nur im Grundsatz vorzusehen. Bestimmt wird einzig, dass diese Räte aus dem Präsidium und aus mindestens vier Mitgliedern bestehen. Die Konstituierung und die genaue Zahl bestimmt die Gemeindeordnung.

Und was die Aufgaben betrifft, ist Folgendes zu bemerken:

- a) Nach geltendem Recht erfüllt der Gemeinderat die Aufgaben nach Artikel 111 Absatz 2 und 3 Kantonsverfassung. Diese Aufzählung wird den heutigen Aufgaben des Gemeinderats kaum gerecht. Das Gemeindegesetz formuliert deshalb die Aufgaben des Gemeinderats in Artikel 24 Absatz 2 neu.
- b) Gleich verhält es sich mit dem Schulrat und dem Sozialrat. Diesbezüglich kommt hinzu, dass für den Schulrat die Schulgesetzgebung und für den Sozialrat die Sozialgesetzgebung des Kantons die Aufgaben deutlich formulieren, sodass es sich erübrigt, diese im Einzelnen in der Kantonsverfassung aufzulisten.

Insgesamt zeigt sich, dass Artikel 111, 112 und 113 Kantonsverfassung deutlich entlastet werden können. Das GEG enthält in dieser Richtung detailliertere Vorschriften, und Wiederholungen sollen vermieden werden.

Artikel 114 und 116

Wie für die Einwohnergemeinde, ist auch für die Kirchgemeinde und die Ortsbürgergemeinde der Begriff «Gemeindeversammlung» durch «Stimmberechtigte» zu ersetzen.

Ersatz von Begriffen

Verschiedentlich spricht die Kantonsverfassung von der «Gemeindegatsung». Diese «Verfassung der Gemeinde» wird im GEG «Gemeindeordnung» genannt. In redaktioneller Hinsicht ist die Kantonsverfassung deshalb entsprechend anzupassen.

Verbindung (Junktum) zwischen Gemeindegesetz und Änderung der Kantonsverfassung

Wie dargelegt erfordert das Gemeindegesetz verschiedene Anpassungen der Kantonsverfassung. Diese Anpassungen der Kantonsverfassung bestehen jedoch nicht für sich selbst, sondern sind nur dann

folgerichtig, wenn das Gemeindegesetz angenommen wird. Ziffer III. der Änderungen zur Kantonsverfassung schafft diesen zwingenden Zusammenhang (Junktiv).

C ANTRAG

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Das Gemeindegesetz, wie es in der Beilage 1 enthalten ist, wird beschlossen und zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Die Änderung der Kantonsverfassung, wie sie in der Beilage 2 enthalten ist, wird beschlossen und zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
3. Die Motion Andreas Bilger, Seedorf, vom 18. Juni 2014 zu Schaffung eines Gemeindegesetzes wird als materiell erledigt abgeschlossen.

Beilagen

- Gemeindegesetz mit Inhaltsverzeichnis (Beilage 1)
- Änderungen der Kantonsverfassung (Beilage 2)
- Verzeichnis der wichtigsten verwendeten Rechtserlasse (Beilage 3)