

Beschluss Nr. 495/2017

Schwyz, 27. Juni 2017 / ju

Gemeindeorganisationsgesetz: Totalrevision

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Die Bezirke und Gemeinden des Kantons Schwyz sind selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts und geniessen im Rahmen des übergeordneten Rechts Autonomie. So klar und einfach die verfassungsrechtliche Grundlage für die Bezirke und Gemeinden ist, so unterschiedlich und vielfältig sind diese selbst, sei es in Bezug auf ihre Fläche, Einwohnerzahl, Finanzkraft oder ihre ländliche oder mehr urbane Struktur. Die Organisation dieser unterschiedlichen Bezirke und Gemeinden wird seit über 40 Jahren durch das Gemeindeorganisationsgesetz vom 29. Oktober 1969 (GOG, SRSZ 152.100) geregelt. Eine Analyse des geltenden Gemeinderechts hat gezeigt, dass sich dieses Gesetz, das in den letzten Jahrzehnten verschiedentlich angepasst wurde, in seinen Grundzügen bewährt hat. Bewährtes wie die geltenden Organisationsstrukturen und Verfahrensregelungen werden deshalb beibehalten. Jedoch sollen die Autonomie und damit verbunden die Eigenverantwortung von Bezirken und Gemeinden erweitert werden, indem sie vermehrt eigene Regelungen treffen können.

Deshalb soll das Gemeindeorganisationsgesetz in folgenden Bereichen angepasst werden:

- Faktisch gilt in fast allen Bezirken und Gemeinden für Wahlen und Sachabstimmungen das Urnensystem. Dieses wird neu als Grundsatz im Gesetz verankert, während die Beschlussfassung an der Gemeindeversammlung die Ausnahme bildet. Die Beratungsfunktion der Gemeindeversammlung im Urnensystem wird jedoch beibehalten.
 - Sowohl für zukünftige Bestandes- und Gebietsänderungen von Bezirken und Gemeinden als auch für die verschiedenen Zusammenarbeitsmöglichkeiten unter den Gemeinwesen werden rechtliche Grundlagen geschaffen bzw. präzisiert.
 - Die Auslagerung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Dritte wird neu im Gesetz verankert. Ebenso wird ermöglicht, dass Bezirke und Gemeinden vermehrt Kompetenzen innerhalb ihrer Organisationsstruktur übertragen können.
 - Weitere Anpassungen betreffen die Wahl oder Anstellung des Gemeindeschreibers, die Behandlung von Einzel- und Pluralinitiativen und die Aufsicht über die Bezirke und Gemeinden.
- Nicht Gegenstand der Revisionsvorlage ist eine Aufgabenverlagerung zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden.

2. Ausgangslage

2.1 Entstehung und Entwicklung des Gemeindeorganisationsgesetzes

2.1.1 Gemeindeorganisationsgesetz 1969

Nach 1950 begannen erste Bestrebungen zum Erlass eines umfassenden Gemeindegesetzes, da die Organisation der Bezirke und Gemeinden in der Kantonsverfassung von 1898 ziemlich rudimentär geregelt war. Der Regierungsrat war damals der Auffassung, dass sich eine zusammenfassende Regelung in einem Gesetz umso mehr aufdränge, als ein Bedürfnis nach neuen Institutionen bestehe, welche es den Gemeinden und Bezirken erlaube, ihre Organisation und ihre Verwaltung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen. Um diesem Gesetz eine klare verfassungsrechtliche Grundlage zu verschaffen, hatte es sich als notwendig erwiesen, gleichzeitig einzelne Bestimmungen der Kantonsverfassung mittels einer Teilrevision zu ändern. In der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1964 scheiterten jedoch die Teilrevision der Kantonsverfassung und das Gesetz. Der Grund für die Ablehnung der Gesetzesvorlage lag vor allem in Bestimmungen, die von den Gemeinden fakultativ hätten angewendet werden können. So sah das Gesetz vor, dass zwar der Gemeinderat nach dem Mehrheitsprinzip (Majorz) gewählt wird, aber die Gemeinden für den Gemeinderat – ausgenommen Gemeindepräsident und Säckelmeister – das Proporzwahlverfahren hätten einführen können. Sodann hätten die Bezirke und Gemeinden die Möglichkeit gehabt, Parlamente mit mindestens 30 und höchstens 50 Mitgliedern als ausserordentliche Gemeindeorganisation vorzusehen. Ebenfalls entstand Opposition gegen das Gesetz, weil in Fällen der Urnenabstimmung nur noch eine blosser Berichterstattung an der Gemeindeversammlung vorgesehen war.

In der Folge verzichtete der Regierungsrat in einer neuen Vorlage auf eine obligatorisch zu erlassenden Gemeindeordnung, eine ausführliche Regelung der Gemeindeparlamente und auf die fakultative Einführung des Gemeinderatsproporz. Beibehalten wurde die Vorberatung von Sachgeschäften im Urnensystem. Das Initiativrecht wurde ausgebaut. Dem neuen Gemeindeorganisationsgesetz stimmten die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung vom 24. Mai 1970 mit 6390 Ja gegen 4106 Nein zu.

2.1.2 Revisionen 1969 bis 2015

Das Gemeindeorganisationsgesetz hat sich in seinen Grundzügen während über 45 Jahren bewährt. Trotzdem wurde es einige Male auch in wesentlichen Punkten revidiert. Zu den wichtigsten Teilrevisionen zählen:

- *Neuregelung der Verwaltungsrechtspflege*: Mit dem Erlass der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Juni 1974 (VRP, SRSZ 234.110) und der Einführung eines Verwaltungsgerichts konnten neu Beschwerden gegen Wahlen und Abstimmungen des Volkes und gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse beim Verwaltungsgericht eingereicht werden. Verfügungen und Entscheide der Bezirks- und Gemeinderäte können generell beim Regierungsrat angefochten werden (GS 16-455).
- In Zusammenhang mit der Einführung des neuen Rechnungsmodells in den Gemeinden und Bezirken und nachdem der Regierungsrat bereits im Regierungsprogramm 1985-1988 eine Teilrevision des Gemeindeorganisationsgesetzes in Aussicht gestellt hatte, setzte er im Mai 1988 eine *Expertenkommission für die Ausarbeitung einer Revisionsvorlage* ein. Ende 1989 lieferte die Expertenkommission einen vollständigen Gesetzesentwurf mit rund 170 Paragraphen ab. Anschliessend wurden jedoch die Arbeiten nicht weiter vorangetrieben, weil wegen der *Neuregelung des innerkantonalen Finanzausgleichs* zuerst die bisherigen Einheitsgemeinden aufzuheben waren. Dies erforderte zusätzlich eine Verfassungsrevision.
- Mit der *Neuordnung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat* im Jahre 1992 wurden die noch bestehenden Einheitsgemeinden aufgelöst und für die Römisch-katholischen und die Evangelisch-reformierten Kirchgemeinden je eine Kantonalkirche gegründet. Die Verfassungs-

revision und der Erlass eines neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Bezirke und Gemeinden vom 27. Januar 1994 erforderten eine teilweise Anpassung des Gemeindeorganisationsgesetzes (GS 18-507).

- Nachdem die beiden Kantonalkirchen gegründet und die Einheitsgemeinden aufgelöst waren sowie für die Bezirke und Gemeinden ein eigenes Finanzhaushaltsgesetz in Kraft war, konnten 1997 die *Bestimmungen über das Finanzhaushaltsrecht im GOG aufgehoben* werden (GS 19-194).
- Nach Einführung der *wirkungsorientierten Verwaltungsführung* auf kantonaler Ebene wurde im Jahre 2004 auch den Gemeinden die versuchsweise Einführung dieses Führungsinstruments gestattet. Davon hat bisher nur die Gemeinde Freienbach Gebrauch gemacht (GS 21-27).
- Nachdem mit einer Verfassungsinitiative im Jahre 2006 *geheime Wahlen und Abstimmungen* an den Gemeindeversammlungen und Bezirksgemeinden ermöglicht wurden, wurde das GOG mit entsprechenden Ausführungsvorschriften angepasst (GS 21-120).

2.1.3 G-Reform 2005

Im Regierungsprogramm 1997-2000 hatte sich der Regierungsrat für eine öffentliche Diskussion über eine neue Gliederung des Kantons ausgesprochen. Das als G-Reform (Gleichgewicht von Aufgaben, Finanzen, Institutionen und Gebieten) bezeichnete Projekt sah die Aufhebung der Bezirke und eine Stärkung der bisherigen 30 Gemeinden vor (Gemeinden plus). Diese G-Reform bestand vorab in einer Teilrevision der Kantonsverfassung, die rund einen Drittel der Verfassungsbestimmungen umfasste. Bei Annahme dieser Verfassungsänderung hätte auch das Gemeindeorganisationsgesetz einer Anpassung unterzogen werden müssen. Die G-Reform wurde am 26. November 2006 mit 25 915 Nein gegen 17 594 Ja Stimmen abgelehnt (ABI 2006 2095).

2.1.4 Kantonsverfassung 2010

Verfassungskommission und Kantonsrat hielten bei den Revisionsarbeiten zur neuen Kantonsverfassung an der Gliederung des Kantons in Bezirke und Gemeinden fest und griffen die Thematik einer Neuordnung nicht mehr auf.

Mit dem Erlass der neuen Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) wurde gleichzeitig auch das GOG einer Teilrevision unterzogen. Waren bisher die Bezirke und Gemeinden ausdrücklich und namentlich in der Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 23. Oktober 1898 aufgeführt, wurde diese Aufzählung in der neuen Kantonsverfassung aufgegeben. In Kenntnis der Ablehnung der G-Reform im Jahre 2006 wird in der Kantonsverfassung 2010 die bisherige Organisationsstruktur des Kantons in Bezirke und Gemeinden ausdrücklich anerkannt (vgl. § 69 KV). Ebenso wird die Autonomie gewährleistet. Neu werden die Bezirke und ihre Zusammensetzung (Mehrgemeindebezirke) sowie die Gemeinden in § 3 GOG aufgezählt. In den Abstimmungserläuterungen wurde dazu ausgeführt: „Damit wird die Organisationsfreiheit der Bezirke und Gemeinden erweitert. Wenn sie ihren Namen, ihren Bestand oder ihr Gebiet ändern wollen, braucht es keine Teilrevision der Verfassung mehr. Um diese Wirkung zu erzielen, wird die Liste der Bezirke und Gemeinden in das Gesetz über die Organisation der Bezirke und Gemeinden überführt. Künftig reicht somit eine Änderung dieses Gesetzes aus, wenn sich beispielsweise zwei Gemeinden zusammenschliessen wollen. (...). Die Liste der sechs Bezirke und 30 Gemeinden wird ohne Änderung von der Verfassung in das Gesetz übernommen.“

Die Kantonsverfassung von 2010 erforderte Anpassungen der ganzen Schwyzer Gesetzsammlung. Wesentlich war auch das Gemeindeorganisationsgesetz betroffen. Die neue Verfassung enthält im Gegensatz zur alten Kantonsverfassung nur noch die wichtigsten Grundzüge für die Bezirke und Gemeinden. Die bisherigen Verfassungsbestimmungen über die Bezirke und Gemeinden galten nach § 90 Abs. 3 KV bis zum Erlass neuer gesetzlicher Bestimmungen weiter. Um diese Übergangsrechtliche Zeit kurz zu halten und um Rechtsklarheit und -sicherheit zu schaffen, schlug der Regierungsrat – kurz nach dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung am 1. Januar 2013 – am 19. Februar 2013 eine Teilrevision des Gemeindeorganisationsgesetzes und weiterer

Erlasse vor (GS 23-80). Mit dieser Teilrevision wurden die bisherigen Verfassungsbestimmungen über die Bezirke und Gemeinden ins Gemeindeorganisationsgesetz verschoben und konnten auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt werden.

2.2 Anstösse zur aktuellen Revision

2.2.1 Parlamentarische Vorstösse und Entscheide des Kantonsrates

Mit verschiedenen parlamentarischen Vorstössen sind jeweils für Teilbereiche des GOG Änderungen angeregt worden. Die folgenden Vorstösse sind vom Kantonsrat erheblich erklärt worden und noch pendent:

- *Postulat M 13/10: Anpassung des GOG an aktuelle Entwicklungen*
Dieses Postulat verlangte die Schaffung von Rechtsgrundlagen für Bezirks- und Gemeindeparlamente sowie eine Erweiterung der Kompetenzen der Rechnungsprüfungskommission zu einer eigentlichen Geschäftsprüfungskommission (RRB Nr. 127 vom 1. Februar 2011). Da in der alten Kantonsverfassung gesetzliche Grundlagen für kommunale Parlamente bereits vorhanden waren, wurde vom Kantonsrat der Vorstoss nur in Bezug auf die Kompetenzen der Rechnungsprüfungskommission erheblich erklärt und in ein Postulat umgewandelt. Dieses Anliegen soll bei der Revision des Finanzhaushaltsgesetzes für die Bezirke und Gemeinden berücksichtigt werden (KR-Protokoll vom 23. März 2011 S. 1250 ff.).
- *Motion M 7/14: Keine Verwässerung von kommunalen Initiativen*
Das Verwaltungsgericht hat mit Entscheid vom 6. März 2014 eine Stimmrechtsbeschwerde abgewiesen, mit welcher der Beschwerdeführer beanstandete, dass nicht die eingereichte Initiative, sondern der gemeinderätliche Gegenvorschlag der Urnenabstimmung unterstellt wurde. Mit der Motion M 7/14 wurde verlangt, dass kommunale Initiativen unverändert der Urnenabstimmung unterbreitet werden müssen und Doppelabstimmungen an der Urne zulässig sein sollen. Gestützt auf die Beantwortung durch den Regierungsrat hat der Kantonsrat den Vorstoss als Postulat erheblich erklärt, zumal der Regierungsrat die Fragen im Zusammenhang mit der Revision des GOG als prüfenswert erachtete (RRB Nr. 691 vom 24. Juni 2014; KR-Protokoll vom 24. September 2014 S. 885 ff.).
- *Motion M 7/15: Weniger bürokratische Strukturen auf Bezirks- und Gemeindeebene*
In seiner Motionsantwort zeigte der Regierungsrat auf, welche Möglichkeiten bereits heute bestehen, um Gemeindeaufgaben auszulagern bzw. Dritten zu übertragen oder Kompetenzen zu delegieren (RRB Nr. 765 vom 18. August 2015). Mit der Erheblicherklärung als Postulat ist der Regierungsrat bereit, die Frage von weiteren Kompetenzdelegationen und Aufgabenauslagerungen vertieft zu prüfen (KR-Protokoll vom 23. September 2015 S. 1297 ff.).

Aus Antworten des Regierungsrates und aus den Beratungen des Kantonsrates von weiteren parlamentarischen Vorstössen ergeben sich zusätzliche Revisionsaspekte:

- *Interpellation I 19/14: Welche kantonalen Aufgaben können an die Bezirke oder Gemeinden zurückgegeben werden?*
In seiner Interpellationsantwort (RRB Nr. 499 vom 27. Mai 2015) führt der Regierungsrat aus, dass in den letzten Jahren die Aufgabenerfüllung tendenziell eher zentralisiert worden sei (bundesrechtliche Vorgaben, Kompetenzkonzentration, Skaleneffekte, Grössenvorteile). Bei der Revision des GOG solle aber geprüft werden, ob die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und wirkungsvolle Aufgabenerfüllung durch die Bezirke und Gemeinden verbessert werden können, zumal in einem Organisationserlass keine Aufgaben zugeteilt werden (KR-Protokoll vom 23. September 2015 S. 1315 f.).

- *Kleine Anfrage KA 27/13: Landsgemeinde/Ring, Stand heute?!*
Aus der Beantwortung dieser Kleinen Anfrage ergibt sich, dass heute in den Gemeinden durchschnittlich weniger als 5% der Stimmberechtigten und in den Mehrgemeindebezirken weniger als 1% an den Gemeindeversammlungen bzw. Bezirksgemeinden teilnehmen. Ausnahmen bilden die Gemeinden ohne Urnenabstimmung und Versammlungen, an denen umstrittene Geschäfte traktandiert sind.
- *Einzelinitiative EI 1/14: Volksrechte stärken, fakultatives Budget- und Steuerfussreferendum auf Gemeinde- und Bezirksstufe ermöglichen:*
Gestützt auf die Stellungnahme des Regierungsrates (RRB Nr. 1311 vom 16. Dezember 2014) sowie den Bericht und Antrag der Rechts- und Justizkommission vom 16. März 2015 hat der Kantonsrat die Einzelinitiative nicht erheblich erklärt. Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme jedoch angetönt, dass das Anliegen der Einzelinitiative auch bei den Revisionsarbeiten zum GOG nochmals geprüft werden könne (KR-Protokoll vom 22. April 2015 S. 1150 ff.).
- *Bericht „Bezirke als regionale Aufgabenträger“:*
Am 3. November 2011 hatte der Bezirksrat Schwyz beim Institut für Betriebs- und Regionalökonomie der Fachhochschule Zentralschweiz eine Studie zu Bezirksaufgaben, Bezirksamtsabgrenzung sowie finanzielle Folgen einer Bezirksreform in Auftrag gegeben. Im Zuge der Ergebnisse der Studie äusserte sich der Regierungsrat dazu in einem Bericht (RRB Nr. 578 vom 27. Mai 2014). Am Schluss dieses Berichts hält der Regierungsrat fest, dass in der Vergangenheit verschiedentlich Bedarf nach einer umfassenden Revision des Gemeindeorganisationsgesetzes ausgemacht worden sei. Deshalb werde diese Revision ins Gesetzgebungsprogramm 2015-2016 aufgenommen. Dabei sollen die Regelungen betreffend interkommunale Zusammenarbeit von Bezirken und Gemeinden überprüft und die Voraussetzungen für ein Zusammenwirken verbessert werden, wobei zugleich die Mitbestimmungsrechte der betroffenen Exekutivbehörden sowie der Bevölkerung zu regeln seien.
- *Gesetzgebungsprogramme:*
Der Kantonsrat hat die Revision des GOG (Überprüfung der Organisation und der politischen Rechte in den Bezirken und Gemeinden) in die Gesetzgebungsprogramme 2015-2016 und 2017-2018 aufgenommen.

2.2.2 Beschwerdeentscheide von Verwaltungsgericht und Regierungsrat

Seit der Inkraftsetzung des GOG auf den 31. Dezember 1970 sind zahlreiche Entscheide von Verwaltungsgericht und Regierungsrat ergangen. In diesen Entscheiden werden Auslegungsfragen zum geltenden Gesetz entschieden oder Anregungen für Präzisierungen oder Neuregelungen gemacht. Diese Entscheide und ihre Erwägungen werden bei den jeweiligen sachbezogenen Revisionsanträgen berücksichtigt.

2.2.3 Erfahrungen aus den Kommunaluntersuchen und der Praxis

Eine weitere Quelle für die Revisionsarbeiten sind die Erkenntnisse der Kommunaluntersuche der letzten Jahre sowie die rege Beratungstätigkeit für die Bezirke und Gemeinden durch kantonale Verwaltungsstellen. Auch diese Stellungnahmen und Berichte sind in die Überarbeitung miteinzubeziehen.

Aus den Kommunaluntersuchen ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- breit angelegte Kommunaluntersuchsrunden in den vergangenen 25 Jahren;
- regelmässig gutes Abschneiden der Bezirke und Gemeinden;
- neue Kommunikationsmittel und Medien unterstützen den zeitnahen Austausch und Informationsfluss wesentlich (Dauerkontrolle);

- kontinuierliche Rechtskontrolle via Rechtsmittelentscheide (Dauerkontrolle);
- stärkere Verzahnung der kommunalen und der kantonalen Vollzugsaufgaben (z.B. im Volksschulbereich sowie im Planungs-, Bau- und Umweltrecht);
- Ausbau der Bildungs- und Weiterbildungsangebote für Verwaltungsmitarbeitende der Gemeinden (Verwaltungsschule, Angebote des VSZGB und der Verwaltungsweiterbildung Zentralschweiz);
- den im Rahmen der Kommunaluntersuchsrunde 2012/2016 visitierten 33 kommunalen Gebietskörperschaften konnte wiederum ein gutes Zeugnis ausgestellt werden (vgl. RRB Nr. 553 vom 21. Juni 2016, Erwägung 3; RRB Nr. 516 vom 11. Juni 2013).

2.3 Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage

Eine wesentliche Basis für die Revisionsarbeiten bildet der Grundlagenbericht „Bezirke und Gemeinden: Organisation und politische Rechte“ des Rechts- und Beschwerdedienstes vom April 2016. Darin wurden neben der Entstehung und der Entwicklung des Gemeinderechts in den letzten 45 Jahren auch die jeweiligen Revisionsthemen mit Problemfeldern und Lösungsansätzen dargestellt. Der Bericht enthält zahlreiche Hinweise auf die Praxis der Verwaltung sowie Entscheidungen von Regierungsrat, Verwaltungsgericht und Bundesgericht.

Gestützt auf diesen Grundlagenbericht erteilte der Regierungsrat dem Sicherheitsdepartement mit RRB Nr. 251 vom 15. März 2016 den Auftrag, eine Revision des Gemeindeorganisationsgesetzes in die Wege zu leiten. Bereits bei der Diskussion der Revisionsthemen und der Überarbeitung der Gesetzesbestimmungen wurden vom Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke vorgeschlagene Vertreter der Bezirke und Gemeinden einbezogen. In dieser Arbeitsgruppe waren drei Gemeindepräsidenten (davon ein ehemaliger), drei Landschreiber (davon einer eines Mehr-Gemeinde-Bezirks) und zwei Gemeindeschreiber sowie zwei Mitarbeiter des Rechts- und Beschwerdedienstes vertreten. Dadurch konnte von jahrelangen beruflichen und praktischen, aber auch politischen Erfahrungen der Teilnehmenden profitiert werden. In vier Sitzungen wurden die Revisionsthemen breit und kontrovers diskutiert. Diese Ergebnisse dienten als Grundlage für die Mitberichtsvorlage.

Die Mitberichtsvorlage ist vor dem Vernehmlassungsverfahren in einem verwaltungsinternen Verfahren allen Departementen und der Staatskanzlei zur Stellungnahme unterbreitet worden.

3. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Mit RRB Nr. 984 vom 30. November 2016 hat der Regierungsrat das Sicherheitsdepartement ermächtigt, bei den interessierten Kreisen zur Revisionsvorlage ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Am Vernehmlassungsverfahren haben alle Gemeinden und Bezirke, der Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke (VSZGB), fünf politische Parteien (CVP, FDP, SP, SVP und GLP) und das Verwaltungsgericht teilgenommen. Über den Reformbedarf des 1970 in Kraft getretenen Gesetzes besteht Einigkeit. Der Grundsatz, wonach neu die Beschlussfassung an der Urne die Regel und die Beschlussfassung an der Gemeindeversammlung die Ausnahme bildet, ist unbestritten. Positiv wird bewertet, dass die Autonomie der Gemeinden und Bezirke auch unter dem revidierten Gesetz berücksichtigt wird und durch die Gemeindeordnung oder Beschlüsse der Stimmberechtigten abweichende Regelungen getroffen werden können. Zwar finden die einzelnen Kapitel der Vorlage im Grossen und Ganzen die Zustimmung der Vernehmlasser. Dennoch erfolgt betreffend die nachfolgenden Themen – neben verschiedenen Präziserungs- und Erläuterungsanträgen zu einzelnen Regelungen und Begriffen – eine vertiefte Auseinandersetzung mit unterschiedlichen bzw. gegensätzlichen Anträgen.

3.1 Bestandes- und Gebietsänderungen von Bezirken

Die allgemeinen Bestimmungen der Vorlage sind zur Hauptsache unbestritten. Eine gewichtige Ausnahme betrifft die Regelung, wonach der Kanton Bestandes- und Gebietsänderungen von Bezirken auf dem Wege der Gesetzgebung und damit ohne Zustimmung der betroffenen Bezirke beschliessen kann. Drei Bezirke, diverse Gemeinden, der VSZGB sowie die FDP lehnen dies ab. Sie beantragen die ersatzlose Streichung der Regelung bzw. dass für die Bezirke sinngemäss die Regelung für den Zusammenschluss der Gemeinden gelten soll.

3.2 Organisation der Gemeinden und Bezirke

- Anzahl Unterschriften für Pluralinitiative und Frist für Verfügung über Gültigkeit von Initiativen: Während Einsiedeln die Erhöhung der Unterschriften bei der Pluralinitiative explizit begrüsst, erachten FDP, SP und GLP, der Bezirk Höfe und die Gemeinde Ingenbohl diese für zu hoch und beantragen bzw. machen Vorschläge für eine Senkung. Einzelne Gemeinden empfinden den Zeitraum von drei Monaten, innerhalb welcher die Verfügung über die Gültigkeit oder Zulässigkeit von Initiativen den Initianten mitzuteilen ist, als zu kurz bemessen und beantragen eine Verlängerung dieser Frist auf sechs Monate. Einsiedeln dagegen begrüsst die Dreimonatsfrist ausdrücklich.
- Geheime Wahlen und Abstimmungen: Unter Hinweis darauf, dass die Möglichkeit geheimer Wahlen und Abstimmungen nie genutzt wurde, beantragen diverse Bezirke und Gemeinden sowie der VSZGB die ersatzlose Streichung der Regelung.
- Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Einsitznahme in Bezirks- und Gemeinderat: Unter Verweisung darauf, dass es einige Beispiele gäbe, wo die gleiche Person dem Bezirks- und dem Gemeinderat gleichzeitig angehört und dies nie zu Problemen geführt habe, beantragt der Bezirk March und eine Vielzahl von Gemeinden sowie der VSZGB den Verzicht auf diese neue Unvereinbarkeitsregelung.
- Verwandtenausschluss: Dass neu auch der Gemeindeglied der Verwandtenausschlussregelung unterstellt werden soll, lehnen der Bezirk March sowie die beiden Gemeinden Muotathal und Riemenstalden unter Hinweis auf die damit verbundene Rekrutierungsproblematik in Kleingemeinden ab.
- Aufgabenübertragung bzw. Kompetenzdelegation: Während Küssnacht und Schübelbach die Regelung explizit begrüssen, regen verschiedene Gemeinden sowie der VSZGB an, die Formulierung breiter zu fassen und zudem die Geschäftsleitungen und Geschäftsfelder, welche in einigen Gemeinden/Bezirken eingerichtet wurden, zu erwähnen.
- Wählbarkeit niedergelassener Ausländer in Kommissionen: Die neu vorgesehene Wählbarkeit niedergelassener Ausländer in Kommissionen wird unterschiedlich und mit kontroversen Anträgen aufgenommen. Während drei Gemeinden und die SVP die Regelung ablehnen, begrüssen andere diese Neuerung (Lauerz, GLP), währenddem wiederum andere sich für eine noch liberalere Ausgestaltung der Wählbarkeitsvoraussetzungen aussprechen (Höfe, Freienbach, SP).
- Teilnahme von Gemeindepräsident und Säckelmeister in Kommissionen mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis: Der neu explizit vorgesehene Ausschluss der Teilnahme von Gemeindepräsident und Säckelmeister an Sitzungen von Kommissionen und Behörden mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis (Fürsorgebehörde, Schulrat, Einbürgerungsbehörde, Baubehörde) lehnen viele Bezirke und Gemeinden sowie die SVP ab. Zur Begründung wird vor allem auf die politische Gesamtverantwortung des Gemeindepräsidenten sowie die Finanzverantwortung des Säckelmeisters und der damit einhergehende Informationsbedarf verwiesen.
- Pflicht der Rechnungsprüfungskommission zum Beizug von externen Fachleuten: Die neu vorgesehene Pflicht der Rechnungsprüfungskommission zum Beizug von externen Fachleuten zur Unterstützung für den Fall, dass kein Kommissionsmitglied über eine entsprechende Qualifikation im Revisionswesen verfügt, findet unterschiedliche Aufnahme. Während Küss-

4.2 Ziele im Einzelnen

4.2.1 Bestandes- und Gebietsänderungen von Bezirken und Gemeinden

§ 74 KV sieht die Möglichkeit der Bestandes- und Gebietsänderungen von Bezirken und Gemeinden vor. Bei Änderungen im Gemeindebestand wird die Zahl der Gemeinden verändert, bei Änderungen im Gemeindegebiet werden Grenzen verlegt, ohne dass sich am Bestand der Gemeinden etwas verändert. Zwangszusammenlegungen von Gemeinden sind nach der Regelung in § 74 Abs. 3 KV jedoch ausgeschlossen. Änderungen im Bestand der Bezirke können nach der Kantonsverfassung ohne deren ausdrückliche Zustimmung auf dem Gesetzgebungsweg erfolgen. Die vorherige Anhörung der betroffenen Bezirke muss aber gewährleistet sein (vgl. Bundesgerichts-Urteil 1C_844/2013 vom 3. Juni 2016 mit Hinweis auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985, SR 0.102). Ein allfälliger Zusammenschluss von Bezirken oder Gemeinden soll jeweils auf dem Vereinbarungsweg erfolgen.

Auch wenn aktuell keine Bestrebungen auszumachen sind, die auf eine Änderung im Bestand der Bezirke und Gemeinden abzielen, rechtfertigt es sich auf Grund der neuen Kantonsverfassung, die verfassungsrechtlichen Vorgaben auf Gesetzesstufe zu konkretisieren.

Gesamtschweizerisch besteht der Trend zu Fusionen, ist doch die Zahl der kommunalen Gebietskörperschaften seit dem Jahre 2000 um rund 800 auf gut 2100 Gemeinden gesunken (vgl. dazu auch Romana Kronenberg, Die Gemeindestrukturenreform im Kanton Glarus, Zürich/Basel/Genf 2011). Die neuere Gemeindegesetzgebung benachbarter Kantone (z.B. Luzern, Zürich, Uri) sehen Fusionsregelungen ausdrücklich vor. Klar abgelehnt und nicht Gegenstand der Fusionsregelung ist die Unterstützung von Zusammenschlüssen durch finanzielle Beiträge des Kantons.

4.2.2 Kompetenzdelegation und Ausgliederung von Aufgaben

Die geltende Konzeption des GOG geht von einer starken und zentralen Stellung des Gemeinderates aus, dem innerhalb der Verwaltung grundsätzlich alle Kompetenzen zukommen. Mit der Erheblicherklärung der in ein Postulat umgewandelten Motion M 7/15 „Weniger bürokratische Strukturen auf Bezirks- und Gemeindeebene“ (RRB Nr. 765/2015) sollen Kompetenzdelegationen vom Gemeinderat nicht nur an Anstalten und Kommissionen, sondern auch an interne Verwaltungsstellen geprüft werden. Diese weitergehenden Delegationen müssen rechtlich klar abgestützt sein und es ist zu regeln, wie die Aufsicht und Kontrolle über die delegierten Aufgaben wahrgenommen werden können. Der Bezirks- bzw. Gemeinderat kann in einzelnen Sachbereichen bereits heute Kompetenzen delegieren und auch viele kommunale Aufgaben auslagern bzw. durch Dritte erfüllen lassen, was eine entsprechende Entlastung des Rates bedeutet.

Kompetenzdelegation ist die Übertragung von (kommunalen) Aufgaben und Befugnissen innerhalb der Verwaltung (verwaltungsinterne Aufgabenübertragung). Von Ausgliederung spricht man bei der Übertragung von (kommunalen) Aufgaben an Dritte wie Anstalten, Stiftungen, Aktiengesellschaften usw. (verwaltungsexterne Aufgabenübertragung).

Neben der Zusammenarbeit über die Gemeinde- und Bezirksgrenzen hinaus werden öffentliche Aufgaben bereits heute nicht mehr allein durch die kommunalen Zentralverwaltungen erfüllt. Aufgaben werden in unselbstständige oder selbstständige Anstalten, Stiftungen oder andere juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgelagert, wobei das Gemeinwesen in der Regel beherrschender Eigentümer bleibt. Darüber hinaus werden öffentliche Aufgaben auch an Private bzw. Dritte übertragen, sei dies mittels Konzessionen oder Leistungsvereinbarungen. Die zunehmend dezentrale bzw. ausgelagerte Aufgabenerfüllung in Ausführung von § 12 KV wird gesetzlich verstärkt abgestützt.

4.2.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Die Gemeinden arbeiten bereits heute in verschiedenen Bereichen eng zusammen. Diese Zusammenarbeit erfolgt in rechtlich unterschiedlichen Formen, meist durch die Errichtung gemeinsa-

mer juristischer Personen des öffentlichen Rechts (Zweckverbände) oder des Privatrechts (Stiftungen, Aktiengesellschaften). Ebenso bekannt sind normale Zusammenarbeitsverträge, gestützt auf welche beispielsweise eine Gemeinde die gleiche Aufgabe auch für andere Gemeinden erfüllt (Leistungseinkauf) oder die gleiche Person die gleiche Aufgabe in verschiedenen Gemeinden erfüllt.

Die Formen dieser Zusammenarbeit haben in den letzten Jahren zugenommen, ohne dass auf gesetzlicher Ebene eingehende Rechtsgrundlagen geschaffen wurden. So findet sich für die Zweckverbände nur eine einzige Bestimmung (§ 4 GOG). Für die wichtigsten Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit werden deshalb neu entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen (vgl. allgemein Reto Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 2002).

4.2.4 Politische Rechte und Rechtsschutz

Fast alle Gemeinden und Bezirke im Kanton Schwyz kennen für Wahlen und Abstimmungen das Urnensystem. Alle Sachvorlagen werden an einer Gemeindeversammlung bzw. Bezirksgemeinde vorberaten und es besteht auch das Recht, zu den einzelnen Sachvorlagen – mit wenigen Ausnahmen – Abänderungsanträge zu stellen. Diese Bedeutung der Versammlung der Stimmberechtigten soll nicht geschmälert und die Mitwirkungsrechte in der Gemeindeversammlung sollen beibehalten werden. Das materielle Abänderungsrecht soll auch bei Einzelinitiativen beibehalten werden, indem diese wie bisher in gewissen Schranken durch Anträge an der Gemeindeversammlung angepasst werden können. Einzelinitiativen soll weiterhin vom Gemeinderat ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden können, wobei die beratende Gemeindeversammlung entscheidet, ob an der Urne entweder über die Initiative oder den Gegenvorschlag abgestimmt wird. Neu soll hingegen eine Pluralinitiative, die von fünf Prozent der Stimmberechtigten, jedoch mindestens fünf aber höchstens 300 Stimmberechtigten, eingereicht wird, unverändert an die Urnenabstimmung überwiesen werden müssen. Gleichzeitig kann an der Urne auch über einen allfälligen Gegenvorschlag des Gemeinderates abgestimmt werden (Doppeltes Ja mit Stichfrage). Diese Regelung lehnt sich an das Verfahren bei kantonalen Initiativen an.

Abgelehnt wird die Einführung eines besonderen Budget- bzw. Steuerfussreferendums. Ein solches würde die beratende Gemeindeversammlung in ihrer Bedeutung herabsetzen und wäre mit zahlreichen praktischen Problemen verbunden (vgl. unten Ziff. 4.3).

4.2.5 Aufsicht über Bezirke und Gemeinden

Nach § 88 GOG übt der Regierungsrat die Aufsicht über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden aus. Dazu veranlasst er periodische Kommunaluntersuche in den Gemeinden, so dass jede Gemeinde im Abstand von höchstens vier Jahren zum Untersuch gelangt (§ 94 GOG).

Die Kommunaluntersuche der Legislaturperiode 2012-2016 sind abgeschlossen und das Sicherheitsdepartement hat dem Regierungsrat den Schlussbericht unterbreitet. Mit RRB Nr. 553 vom 21. Juni 2016 hat der Regierungsrat davon Kenntnis genommen. Heute bestehen neben dem Kommunaluntersuch mit dem Weisungsrecht des Regierungsrates, der Genehmigung von Reglementen und der Einreichung von Voranschlag, Rechnung und Wahlprotokollen weitere aufsichtsrechtliche Kontrollmassnahmen. Auch die Verwaltungsbeschwerdeverfahren gegen Verfügungen von Gemeinden vermitteln einen sehr guten Einblick in deren Tätigkeit. Das Festhalten an der Periodizität der Kommunaluntersuche in den 33 Gemeinden und Bezirke ist unter diesen Umständen nicht mehr gerechtfertigt und durch eine flexiblere Ordnung zu ersetzen. Zusätzlich werden die Aufsichtsanzeige und die möglichen aufsichtsrechtlichen Massnahmen ausdrücklich im GOG aufgeführt.

4.2.6 Abstimmung mit dem Finanzhaushaltsgesetz für Bezirke und Gemeinden

Im gleichen Zeitraum wie das GOG wird auch das Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden revidiert. Diese beiden Gesetze haben enge Berührungspunkte bei Fragen der Zuständigkeiten und der Beschlussfassung betreffend Voranschlag und Krediten sowie bei der Genehmigung der Jahresrechnung. Bei der Revision wird darauf geachtet, dass die beiden Erlasse in begrifflicher Hinsicht aufeinander abgestimmt sind. Im Weiteren müssen die Zuständigkeiten und die Verfahren, die teilweise in beiden Gesetzen vorkommen, kongruent sein.

4.3 Weitere geprüfte Themenbereiche

- *Einführung eines fakultativen Budget- und Steuerfussreferendums*
Voranschlag und Steuerfuss müssen nach geltendem und zukünftigem Recht zwingend von der Gemeindeversammlung beschlossen werden. Eine Urnenabstimmung darüber ist ausgeschlossen (§ 16 GOG-E). Die Einzelinitiative EI 1/14, die ein fakultatives Budget- und Steuerfussreferendum auf Gemeinde- und Bezirksstufe ermöglichen wollte, wurde vom Kantonsrat am 16. März 2015 nicht erheblich erklärt (KR-Protokoll vom 22. April 2015 S. 1150 ff.). Zwar sehen das geltende GOG (§ 11 GOG) und der Revisionsentwurf (§ 17 Abs. 1 GOG-E) die Möglichkeit eines fakultativen Referendums vor, welches jedoch zum Voraus bzw. an der Versammlung selbst beantragt werden muss. Aber auch dieses Referendum ist auf Budget und Steuerfuss nicht anwendbar (§ 17 Abs. 2 GOG-E). Ein nachträgliches, innert bestimmter Frist zu ergreifendes Referendum kennt das schwyzerische Recht auf kommunaler Ebene nicht. Ein nachträgliches fakultatives Referendum wäre auf Gemeindeebene neu und bei einer Einführung für die Beschlussfassung über den Steuerfuss und den Voranschlag müsste dieses nachträgliche Referendum richtigerweise auch für alle anderen Sachgeschäfte eingeführt werden, wobei dies nur noch die wenigen Gemeinden mit Versammlungssystem treffen würde. Ein zum Voraus zu erklärendes Voranschlags- und Steuerfussreferendum wird abgelehnt, da bei Erklärung des Referendums die endgültige Festlegung von Voranschlag und Steuerfuss noch nicht bekannt ist, weil diese Beschlussfassung ja erst an der Gemeindeversammlung erfolgt. Ein nachträgliches Referendum dagegen würde dazu führen, dass die wenigsten Bezirke und Gemeinde zu Beginn eines Kalenderjahres über einen rechtskräftigen Voranschlag verfügen würden. Da die Gemeindeversammlungen meist gegen Ende eines Jahres stattfinden, wäre erst zu Beginn des laufenden Budgetjahres überhaupt klar, ob ein Referendum ergriffen würde und eine Urnenabstimmung könnte jeweils frühestens im 1. Quartal des bereits laufenden Voranschlagsjahres stattfinden. Diesfalls würden die Bezirke und Gemeinden während des ganzen 1. Quartals eines Jahres über kein rechtskräftiges Budget verfügen. Dabei ist noch unberücksichtigt, dass auch eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen ein beschlossenes Budget dessen Rechtskraft verzögern könnte. Aus diesen Gründen und da im Vernehmlassungsverfahren ein solches Referendum hauptsächlich durch die Bezirke und Gemeinden abgelehnt wird, wird auf die Einführung eines fakultativen Voranschlags- und Steuerfussreferendums verzichtet.
- *Abschaffung geheimer Wahlen und Abstimmungen an der Gemeindeversammlung*
Grundsätzlich wird an der Gemeindeversammlung im offenen Handmehr gewählt und abgestimmt. Ab dem 1. Juli 2008 wurde aufgrund einer angenommenen Volksinitiative im Zusammenhang mit Einbürgerungen die Möglichkeit geschaffen, auch an der Gemeindeversammlung geheime Wahlen und Abstimmungen durchzuführen (§ 29a GOG, GS 21-120). Bisher wurde in keinem Bezirk und in keiner Gemeinde je eine geheime Abstimmung an der Bezirksgemeinde bzw. Gemeindeversammlung beantragt und deshalb auch noch nie eine solche durchgeführt. Verfassungs- und Gesetzesregelung blieben toter Buchstabe. Die geltende neue Kantonsverfassung enthält keine Bestimmung mehr über die Möglichkeit von geheimen Wahlen und Abstimmungen an Gemeindeversammlungen. Mangels einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung könnte § 29a GOG deshalb ersatzlos gestrichen werden. Nachdem diese Bestimmung jedoch auf einer angenommenen Verfassungsinitiative beruht, wird bis auf weiteres auf eine Aufhebung verzichtet.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

§ 1 Zweck und Geltungsbereich

Diese Bestimmung entspricht im Grundsatz dem geltenden § 1 GOG.

Das GOG soll wie bisher sowohl für die Gemeinden als auch die Bezirke gelten. Deshalb wird der bisherige § 3 Abs. 3 GOG in § 1 Abs. 2 GOG-E verschoben.

Das Finanzhaushaltsrecht der Bezirke und Gemeinden wird in einem separaten Erlass geregelt. Diese Trennung hat sich in den letzten 25 Jahren bewährt und die jeweiligen Adressaten haben sich daran gewöhnt. Der Regierungsrat hat denn auch für die Revision des Finanzhaushaltsgesetzes einen separaten Gesetzgebungsauftrag erteilt (RRB Nr. 1090 vom 17. November 2015). Das Vernehmlassungsverfahren zu diesem Gesetzesentwurf dauert bis Mitte Juli 2017. Das neue Finanzhaushaltsgesetz und das neue Gemeindeorganisationsgesetz sind hinsichtlich Begriffe, Zuständigkeiten und Verfahren aufeinander abgestimmt. Die Gesetzgebung über das Finanzhaushaltsrecht wird in § 1 Abs. 3 GOG-E ausdrücklich vorbehalten.

§ 2 Gemeinden

Die bisherigen Begriffe „Bürger“ und „Niedergelassene“ können aufgegeben werden, da unter „Einwohner“ alle auf dem Gebiet einer Gemeinde wohnhaften Personen erfasst werden. Zur Wohnbevölkerung einer Gemeinde zählen gemäss der kantonalen Bevölkerungsstatistik alle Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz in der Gemeinde.

Art. 50 Abs. 1 BV und § 69 Abs. 2 KV garantieren die Gemeindeautonomie im Rahmen des übergeordneten Rechts (vgl. Bericht der Verfassungskommission an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2009, S. 102; BGE 131 I 94). Neben dem GOG umschreiben auch das Finanzhaushaltsgesetz für die Gemeinden und Bezirke sowie die gestützt darauf erlassene Verordnung im Wesentlichen den Autonomiebereich der Gemeinden. Der Handlungsspielraum der Gemeinden ist zudem je nach Sachbereich unterschiedlich gross, je nachdem welchen Autonomiebereich die jeweilige Sachgesetzgebung den Gemeinden zugesteht.

§ 3 Bezirke

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem geltenden § 3 GOG, wobei bei den Bezirken Einsiedeln und Küssnacht nicht mehr erwähnt wird, dass diese die jeweiligen gleichnamigen Gemeinden umfassen. Dies war historisch bedingt und ist heute rechtlich ohne Bedeutung, zumal § 3 Abs. 2 GOG-E wie bisher festhält, dass in den Bezirken Gersau, Küssnacht und Einsiedeln die Bezirksorgane auch jene Aufgaben erfüllen, die der politischen Gemeinde obliegen.

Die generelle Anpassung von § 3 erfolgte zusammen mit der neuen Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (vgl. Bericht der Verfassungskommission an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2009 S. 128).

§ 4 Bestandes- und Gebietsänderungen von Gemeinden

Bei Änderungen im Gemeindebestand wird die Zahl der Gemeinden verändert, bei Änderungen im Gemeindegebiet werden Grenzen verlegt, ohne dass sich am Bestand der Gemeinden etwas verändert. Nach § 74 Abs. 3 KV kommen Bestandes- und Gebietsänderungen nur zustande, wenn jede betroffene Gemeinde zustimmt. In Berücksichtigung der Gemeindeautonomie ist Ausgangspunkt jeder Bestandes- und Gebietsänderung zwischen zwei oder mehreren Gemeinden die Erarbeitung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages (§ 4 Abs. 1 GOG-E). Dieser Vertrag, bei Änderungen im Gemeindebestand Fusionsvertrag genannt, bildet die Grundlage für eine Bestandes- oder Gebietsänderung. Er bedarf ausdrücklich der Zustimmung der Stimmberechtigten jeder beteiligten Gemeinde (§ 74 Abs. 3 KV, § 4 Abs. 3 GOG-E). Massgebend ist also nicht die Mehrheit der Stimmberechtigten im ganzen neuen Gemeindegebiet, sondern jede betroffene Gemeinde muss

für sich dem Vertrag zustimmen. Benötigt wird also die Mehrheit der Stimmenden jeder Gemeinde, die Vertragspartei ist.

Der Inhalt des Vertrages muss zwischen den am Projekt beteiligten Vertragspartnern, d.h. den jeweiligen Gemeinden, vertreten durch ihre Gemeinderäte oder eine Projektgruppe, ausgehandelt werden. § 4 Abs. 2 GOG-E umschreibt, was Inhalt eines Vertrages sein kann. So ist z.B. bei Bestandesänderung zu bestimmen, ob es sich um eine Absorptionsfusion (eine oder mehrere Gemeinden werden von einer bestehenden Gemeinde aufgenommen) oder eine Kombinationsfusion (zwei oder mehrere Gemeinden schliessen sich zu einer neuen Gemeinde zusammen) handelt. Für die neue Gemeinde sind neben dem Namen und ihrer Grenze auch die Grundzüge ihrer Organisation (z.B. Anzahl der Behördemitglieder, Einführung eines Parlaments usw.) sowie die Weiterbeschäftigung der Beamten und Angestellten zu regeln. Wichtig ist die Regelung der Übergangsordnung von den alten Gemeinden zur neu entstehenden Gemeinde. Dabei ist u.a. zu prüfen, welche bisherigen Rechtssätze (Reglemente) für die neu gegründete Gemeinde gelten und inwieweit vertragliche Regelungen oder Konzessionsverträge der bisherigen Gemeinden auf die neue Gemeinde übergehen oder gekündigt werden müssen.

Die Kosten für die Fusion bzw. den finanziellen Aufwand für den Zusammenschluss (z.B. Beratungskosten, Kosten für administrative Neuorganisation oder Kosten für das Zusammenlegen von Daten der amtlichen Vermessung und des Grundbuches) ist Sache der beteiligten Vertragspartner. Sie eruieren und tragen diese selber, wobei allfällige spätere Kosteneinsparungen als Folge des Zusammenschlusses mit zu berücksichtigen sein werden.

§ 5 Zustimmung durch Kanton

Gemäss § 74 Abs. 1 KV erfolgen Bestandes- und Gebietsänderungen auf dem Weg der Gesetzgebung. Die neue Kantonsverfassung von 2010 führt im Gegensatz zur Kantonsverfassung von 1898 die Bezirke und Gemeinden nicht mehr namentlich in der Verfassung auf; diese Aufzählung erfolgt ausschliesslich auf Gesetzesstufe (§ 3 GOG). Damit ist für Änderungen im Bezirks- oder Gemeindebestand keine Verfassungsrevision mit obligatorischer Volksabstimmung im Kanton mehr nötig, sondern es genügt eine Gesetzesänderung, die je nach Ausgang der Schlussabstimmung im Kantonsrat dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht (§§ 34 und 35 KV). Stimmen also die an einer Fusion beteiligten Gemeinden dem Vertrag zu, ist in einem nächsten Schritt durch den Regierungsrat dem Kantonsrat die Revision von § 3 GOG zu beantragen. Dort werden z.B. die aufgelösten Gemeinden gestrichen und die neue Gemeinde wird namentlich aufgeführt. Stimmt der Kantonsrat dieser Gesetzesänderung mit mehr als Dreiviertel der Stimmenden zu und wird das Referendum nicht ergriffen, gibt es keine Volksabstimmung und die Zustimmung der beteiligten Gemeinden zum Fusionsvertrag gilt als Zustimmung zur Gesetzesänderung im Sinne von § 74 Abs. 3 KV. Kommt es hingegen wegen des obligatorischen Referendums (weniger als Dreiviertel zustimmende Kantonsräte, § 34 Ab. 2 KV) oder der Ergreifung des fakultativen Referendums zu einer Volksabstimmung, kommt eine Gesetzesänderung, d.h. die Änderung von § 3 GOG, nur zustande, wenn neben dem Kanton als Ganzes auch die beteiligten Gemeinden der Gesetzesänderung zustimmen (§ 74 Abs. 3 KV).

Eine blosse Gebietsänderung, die keine Änderung von § 3 GOG zur Folge hat, wird dem Kantonsrat ebenfalls zur Beschlussfassung vorgelegt.

Eine Bestandes- oder Gebietsänderung kann erst in Kraft treten bzw. in Kraft gesetzt werden, wenn der Kantonsratsbeschluss über die Bestandes- oder Gebietsänderung rechtskräftig wird (§ 5 Abs. 2 GOG-E).

§ 6 Bestandes- und Gebietsänderungen von Bezirken

Beim Zusammenschluss von Bezirken wird anders als bei den Gemeinden die Zustimmung jedes betroffenen Bezirks von Verfassung wegen nicht verlangt (§ 74 Abs. 3 KV e contrario). Dementsprechend ist für eine Bezirksfusion grundsätzlich eine Änderung von § 3 GOG ausreichend: Stimmt der Kantonsrat der Gesetzesänderung mit mehr als Dreiviertel der Stimmenden zu, gibt es keine obligatorische Volksabstimmung. Kommt es wegen des obligatorischen Referendums (weniger als Dreiviertel zustimmende Kantonsräte) oder der Ergreifung des fakultativen Referendums zu einer obligatorischen Volksabstimmung, kommt die Gesetzesänderung bereits zustande, wenn der Kanton als Ganzes der Gesetzesänderung zustimmt und ist somit unabhängig von der Zustimmung der zusammengeschlossenen Bezirke.

§ 6 GOG-E trägt dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage Rechnung und regelt den auf Vereinbarung beruhenden, d.h. freiwilligen Zusammenschluss von Bezirken, unter Verweisung auf die sinngemäss Anwendung der Regelungen über die Gemeindefusion. Primär sollen sich Bezirke ebenfalls auf freiwilliger Basis mittels eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zusammenschliessen. Ein solcher Vertrag bedarf ebenfalls der Zustimmung der Stimmberechtigten der jeweiligen Bezirke und der anschliessenden Beschlussfassung durch den Kantonsrat.

§ 7 Grenzbereinigungen

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 5 GOG. Im Übrigen verweist auch § 29 des kantonalen Geoinformationsgesetzes vom 24. Juni 2010 (SRSZ 214.110) für die Festlegung von Hoheitsgrenzen auf das GOG.

§ 8 Die Stimmberechtigten, Allgemeines

Das geltende GOG geht von der Konzeption aus, dass in den Gemeinden und Bezirken von Gesetzes wegen alle Beschlüsse an der Gemeindeversammlung im offenen Handmehr gefällt werden. Die Stimmberechtigten können jedoch für Wahlen und/oder Sachgeschäfte (mit wenigen Ausnahmen) die Beschlussfassung an der Urne einführen (§§ 9/10 GOG). Diese Konzeption entspricht nicht mehr der heutigen Realität. Mit wenigen Ausnahmen haben alle Bezirke und Gemeinden die Beschlussfassung an der Urne eingeführt. Die ausschliessliche Beschlussfassung an der Gemeindeversammlung für Wahlen und Sachabstimmungen kennen nur noch die Gemeinden Riemenstalden, Illgau und Innerthal. Die Gemeinde Steinerberg beschliesst Sachgeschäfte an der Gemeindeversammlung, trifft aber Wahlen an der Urne. Im Bezirk Schwyz hingegen finden Wahlen an der Bezirksgemeinde statt, Sachabstimmungen hingegen an der Urne. In dieser Hinsicht wird das GOG der Realität angepasst, indem die Beschlussfassung an der Urne (Urnen-system) die Regel und die Beschlussfassung an der Gemeindeversammlung (Versammlungssystem) die Ausnahme bildet. Die Begriffe Gemeindeversammlung bzw. Bezirksgemeinde werden deshalb zukünftig nur noch für die ‚physische‘ Versammlung der Stimmberechtigten im jeweiligen Versammlungsort verwendet.

In § 8 Abs. 1 GOG-E wird zum Ausdruck gebracht, dass die Stimmberechtigten das oberste Organ einer Gemeinde und eines Bezirks bilden. Sie üben ihre Befugnisse, die in §§ 12 (Sachgeschäfte) und 15 GOG-E (Wahlen) aufgeführt sind, grundsätzlich an der Urne aus. Davon gibt es Ausnahmen. Einerseits können die Stimmberechtigten einer Gemeinde oder eines Bezirks mittels Urnenabstimmung beschliessen, dass sie für Wahlen und/oder Abstimmungen das Versammlungssystem einführen wollen, d.h. alle Wahlen und/oder Sachentscheide sollen abschliessend an der Gemeindeversammlung getroffen werden (§ 8 Abs. 3 GOG-E). Andererseits gibt es jedoch Sachgeschäfte, die zwingend in allen Gemeinden und Bezirken an der Gemeindeversammlung oder Bezirksgemeinde entschieden werden müssen und über die eine Urnenabstimmung ausgeschlossen ist. Es sind dies wie bisher die Festsetzung des Voranschlages, des Steuerfusses sowie der Nachtragskredite und die Genehmigung der Jahresrechnung (§ 16 Abs. 1 Bst. a und b GOG-E). Ebenso ist über Einbürgerungen – soweit nicht eine Einbürgerungsbehörde zuständig ist – zwingend an

der Gemeindeversammlung zu entscheiden (§ 16 Abs. 1 Bst. c GOG-E). Diese Sachgeschäfte können weder generell noch im Einzelfall einer Urnenabstimmung unterstellt werden (§§ 16 Abs. 2 und 17 Abs. 2 GOG-E). Es gibt dagegen auch keine Referendumsmöglichkeit, da weder ein Budget- noch ein Steuerfussreferendum eingeführt werden soll.

Für Gemeinden und Bezirke, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen GOG das Versammlungssystem für Wahlen und/oder Sachabstimmungen kennen, ändert sich mit der Totalrevision des GOG nichts. In den Übergangsbestimmungen (§ 97 Bst. a GOG-E) wird ausdrücklich festgehalten, dass in diesen Gemeinwesen (Riemenstalden, Illgau, Innerthal; Steinerberg für Sachgeschäfte; Bezirk Schwyz für Wahlen) weiterhin das bisherige Versammlungssystem gilt. In diesen Gemeinden bzw. Bezirken wird weiterhin abschliessend an der Gemeindeversammlung bzw. an der Bezirksgemeinde entschieden oder gewählt. Diese Gemeinwesen können für Wahlen und/oder Sachabstimmungen zukünftig ebenfalls zum Urnensystem wechseln, was jedoch einen Beschluss der Stimmberechtigten an der Urne voraussetzt. Ein Wechsel kann entweder durch den zuständigen Bezirks- bzw. Gemeinderat oder durch Stimmberechtigte auf dem Initiativweg (Einzel- oder Pluralinitiative) angeregt werden. Ist dies der Fall, hat der Bezirks- bzw. Gemeinderat eine Urnenabstimmung anzuordnen, an der entschieden wird, ob vom Versammlungssystem generell zum Urnensystem gewechselt wird.

In § 8 Abs. 2 GOG-E wird festgehalten, dass die Versammlung der Stimmberechtigten einer Gemeinde die Gemeindeversammlung bildet und jene eines Bezirks die Bezirksgemeinde. Wird in der Folge jeweils von Gemeindeversammlung oder Bezirksgemeinde gesprochen, ist jeweils die entsprechende Versammlung der Stimmberechtigten (ohne nachfolgende Urnenabstimmung) gemeint.

§ 9 Initiative, Form

In Anlehnung an die Begriffe der Kantonsverfassung bei kantonalen Initiativen (§ 28 KV) wird neu nicht mehr von Initiativbegehren, sondern von Initiativen gesprochen. Sobald ein Begehren eingereicht ist, gilt sie als Initiative. Von Verfassungs wegen gibt es weiterhin die Einzel- und die Pluralinitiative (§ 37 Abs. 1 KV; § 9 Abs. 2 und 3 GOG-E). Initiativen sind wie bisher dem Gemeinderat schriftlich einzureichen und können die Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes aufweisen (§ 37 Abs. 3 KV; § 9 Abs. 1 GOG-E). Eine Initiative gilt als Pluralinitiative, wenn sie von fünf Prozent der Stimmberechtigten, jedoch mindestens fünf und höchstens 300 Stimmberechtigten, unterzeichnet ist (§ 9 Abs. 3 GOG-E). Im Gegensatz zum bisherigen Recht wird einerseits die Zahl der Unterschriften für eine Pluralinitiative deutlich reduziert und andererseits eine Mindestzahl und Höchstbegrenzung eingeführt. Mit der Höchstbegrenzung auf 300 wird einerseits das Einreichen einer Pluralinitiative in den grösseren Gemeinden und Bezirken erleichtert. Andererseits ist ein bestimmter Prozentsatz an Stimmberechtigten zu verlangen, da ja nach der neuen Konzeption die Initianten Anspruch darauf haben, dass ihre Initiative vor allem unverändert und wie bisher schneller zur Abstimmung gelangt. Eine Mindestzahl wird wegen der Kleinstgemeinde Riemenstalden (55 Stimmberechtigte) eingeführt, damit dort für eine Pluralinitiative mindestens die Unterzeichnung durch fünf Stimmberechtigte erforderlich ist, denn fünf Prozent aller Stimmberechtigten wären bloss drei Stimmberechtigte.

Neu muss eine Pluralinitiative den Stimmberechtigten unverändert zur Abstimmung vorgelegt werden. Abänderungsanträge an der vorberatenden Gemeindeversammlung sind unzulässig (§ 11 Abs. 2 GOG-E). Zudem kann an der Urne gleichzeitig über eine Pluralinitiative und einen allfälligen Gegenvorschlag abgestimmt werden (§§ 12 Abs. 1 Bst. i und 96 Abs. 2 Bst. a GOG-E in Verbindung mit § 47 WAG-E). Dies wird durch das Verfahren mit doppeltem Ja und Stichfrage ermöglicht.

§ 10 Gültigkeitsprüfung

In Anlehnung an § 30 KV zu kantonalen Initiativen prüft der Gemeinderat als erstes die Gültigkeit einer Initiative. Die Ungültigkeitsgründe (§ 10 Abs. 1 GOG-E) sind die gleichen wie nach bisherigem Recht (§ 8 Abs. 1 GOG). So muss z.B. eine Initiative in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen (vgl. EGV-SZ 2015 B 7.1) oder darf nicht übergeordnetem Recht widersprechen (vgl. EGV-SZ 2006 B 7.1). Damit Initiativen zügig behandelt werden, muss der Gemeinderat innert drei Monaten seit Einreichung über die Gültigkeit der Initiative entscheiden. Sein Entscheid über die Gültigkeit kann wie bisher innert zehn Tagen beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 10 Abs. 3 GOG-E).

Wiederholungsinitiativen (§ 10 Abs. 2 GOG-E) können wie nach geltendem Recht (§ 8 Abs. 2 GOG) – auch wenn sie gültig sind – als unzulässig erklärt werden. Damit soll vermeiden werden, dass die Stimmberechtigten innert kurzer Zeit zur gleichen Frage wiederholt an die Urne gerufen werden.

§ 11 Weiterbehandlung

Nach Eintritt der Rechtskraft der Gültigerklärung, z.B. nach einem Entscheid des Verwaltungsgerichts, hat der Gemeinderat eine Einzelinitiative innert eines Jahres der Gemeindeversammlung mit seinem Antrag auf Gutheissung oder Ablehnung vorzulegen. Er kann einer Initiative auch einen Gegenvorschlag gegenüberstellen (§ 11 Abs. 1 GOG-E). Die Frist für die Behandlung einer Pluralinitiative wird von bisher 90 Tage (§ 17 Abs. 2 GOG) auf sechs Monate verdoppelt. Damit dürfte es auch möglich sein, die Pluralinitiative an einer ordentlich stattfindenden Gemeindeversammlung zu beraten. Diese Behandlungsfrist von sechs Monaten ist kürzer als beim Kanton, beträgt dort doch die Frist zwischen Einreichung einer Initiative und der Beschlussfassung durch den Kantonsrat 18 Monate (§ 33 Abs. 1 KV). Der Pluralinitiative kommt neben ihrer Unabänderlichkeit damit auch noch ein Beschleunigungseffekt zu.

Bei der Behandlung an der Gemeindeversammlung wird neu unterschieden, ob es sich um eine Einzel- oder eine Pluralinitiative handelt (§ 11 Abs. 2 GOG-E). Bei der Einzelinitiative sind wie bisher Abänderungsanträge in engem Rahmen, d.h. innerhalb der Zielsetzung der Initiative, zulässig (EGV-SZ 2014 B 7.1, S. 83; Friedrich Huwyler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, Rickenbach/Schwyz 2009, S. 87 ff. [Huwyler, GOG]; derselbe, Das Recht der Volksinitiative in den Bezirken und Gemeinden des Kantons Schwyz, in: EGV-SZ 1986 S. 157 ff, 174 f.). Zu einer Pluralinitiative, die ja von einer Mehrzahl von Stimmberechtigten unterstützt werden muss (§ 9 Abs. 3 GOG-E), sind keine Abänderungen zulässig. Die Pluralinitiative muss mit dem unveränderten Wortlaut zur Abstimmung gebracht werden (§ 11 Abs. 2 GOG-E; vgl. dazu auch EGV-SZ 2014 B 7.1 mit zahlreichen Hinweisen zum Initiativrecht). Damit gilt für Pluralinitiativen grundsätzlich das gleiche Verfahren wie bei Volksinitiativen in Bund und Kanton.

Wird einer Einzelinitiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt, entscheidet wie bisher die beratende Gemeindeversammlung, ob die Einzelinitiative oder der Gegenvorschlag an die Urne überwiesen wird, weil Doppelanträge weiterhin nicht an die Urne überwiesen werden können (§ 13 Abs. 3 GOG-E). Es wird also an der beratenden Gemeindeversammlung abschliessend entschieden, ob an der Urne über die Einzelinitiative oder über den Gegenvorschlag abgestimmt wird (EGV-SZ 2014 B 7.1, Er. 3.3.1).

Neu ist hingegen bei einer Pluralinitiative und einem Gegenvorschlag eine Doppelabstimmung an der Urne möglich (§§ 12 Abs. 1 Bst. i und 13 Abs. 3 GOG-E). In diesem Zusammenhang wird zusätzlich § 47 WAG abgeändert, wonach auch bei Bezirks- und Gemeindeabstimmungen das Verfahren des doppelten Ja mit Stichfrage zulässig ist (§ 96 Abs. 2 Bst. a GOG-E).

§ 12 Beschlussfassung an der Urne, Sachgeschäfte, Generell

Der Katalog der Sachgeschäfte, über die die Stimmberechtigten an der Urne zu entscheiden haben, bleibt grundsätzlich unverändert. Sie werden teilweise neu gruppiert:

- Bst. a: Der Erlass einer förmlichen Gemeindeordnung bleibt weiterhin fakultativ, ausser eine Gemeinde führe ein Parlament ein (§ 35 GOG-E). Letzteres erfordert den Erlass einer Gemeindeordnung, die auch vom Regierungsrat zu genehmigen ist (§ 86 GOG-E), weil dies eine erhebliche Organisationsänderung darstellt.
- Bst. b: Die meisten Reglemente wie Planungs- und Baureglement, Abfall- und Abwasserreglement usw. werden durch die Stimmberechtigten erlassen, soweit nicht eine andere Zuständigkeit vorgesehen ist, z.B. Erlass eines Feuerwehrreglements durch den Gemeinderat (§ 28 des Feuerschutzgesetzes vom 12. Dezember 2012, FSG, SRSZ 530.110).
- Bst. c: Mit dem Entwurf eines neuen Finanzhaushaltsgesetzes für die Bezirke und Gemeinden (Vernehmlassungsentwurf vom 11. April 2017, FHG-BG-E), dessen Ziel u.a. die Anpassung an das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM2) bildet, werden auch neue Begriffe für einzelne Kreditarten eingeführt werden. Die Begriffsverwendung wird mit dem neuen FHG-BG-E abgeglichen. Allfällige (inhaltliche) Präzisierungen dazu werden im FHG-BG-E vorgenommen.
- Bst. d: Entgegen einer Anregung im Vernehmlassungsverfahren wird keine generelle Delegation an den Gemeinderat zum Erwerb und zur Veräusserung von Grundstücken im Rahmen eines konstitutiven Budgetbeschlusses eingeführt. Es bleibt bei der bisherigen Regelung, wonach ausschliesslich geringfügige Geschäfte durch den Gemeinderat beschlossen werden können. Gestützt auf § 5 des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung vom 27. November 1986 (SRSZ 311.100; vgl. auch § 96 Abs. 2 Bst. e GOG-E) können jedoch die Stimmberechtigten den Gemeinderat ermächtigen, Grundstücke zu Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungszwecken zu erwerben und Interessenten zu bestimmten Bedingungen abzugeben. Mit einer solchen generellen Ermächtigung können die Gemeindeexekutiven im Sinne einer Wirtschaftsförderung rasch und flexibel handeln.
- Bst. e: Die Dienst- und Gehaltsordnung heisst neu Personal- und Besoldungsreglement, in Anlehnung an das kantonale Personal- und Besoldungsgesetz. Die Begriffsunterscheidung in Beamte und Angestellte wird aufgegeben und wie im kantonalen Personal- und Besoldungsrecht wird der Begriff „Mitarbeiter“ verwendet.
- Bst. f: Bereits nach geltendem Recht waren die Stimmberechtigten ausdrücklich zuständig, über die Errichtung selbstständiger und unselbstständiger Anstalten sowie von Zweckverbänden zu beschliessen. Die Möglichkeit der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben wird generell auf juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts (§ 77 Abs. 2 Bst. a GOG-E) ausgeweitet. Verbreitet sind heute unselbstständige und selbstständige Anstalten, Stiftungen und Aktiengesellschaften. Die Grundzüge dieser Organisationsformen sind den Stimmberechtigten in einer Sachvorlage zur Beschlussfassung vorzulegen.
- Bst. g und h: Die Stimmberechtigten entscheiden zudem über Verträge betreffend Bestandes- und Gebietsänderungen sowie über Zusammenarbeitsverträge mit anderen Gemeinden. Die Zuständigkeit hinsichtlich einer Bestandes- und Gebietsänderung ergibt sich indirekt aus § 74 Abs. 3 KV und sodann auch aus § 4 Abs. 3 GOG-E (vgl. Erläuterungen dazu). Ein Zusammenarbeitsvertrag bedarf dann der Zustimmung der Stimmberechtigten, wenn damit hoheitliche Befugnisse übertragen oder neue Ausgaben bewilligt werden (§§ 78 Abs. 3 und 82 Abs. 3 GOG-E). Hoheitliche Befugnisse umfassen insbesondere die Kompetenz, Verfügungen zu erlassen und dadurch Pflichten natürlicher und juristischer Personen zu begründen. Erstens ist das staatliche Handeln dann hoheitlich, wenn eine öffentlich-rechtliche Regelung zur Anwendung gelangt (zwingende Natur). Zweitens ist das staatliche Handeln dann hoheitlich, wenn ein Subordinationsverhältnis zwischen Staat und Bürger vorliegt (Überordnung des Staates gegenüber dem Bürger).
- Bst. i: Die Stimmberechtigten entscheiden an der Urne auch über Einzel- und Pluralinitiativen und im letzteren Fall auch über einen allfälligen Gegenvorschlag (§ 13 Abs. 3 GOG-E). Wie bisher (§ 7 Abs. 3 GOG) können die Stimmberechtigten entweder selbst ein Personal- und Besoldungsreglement erlassen oder diese Befugnis dem Gemeinderat übertragen (§ 12 Abs. 2 GOG-E). Alle übrigen Befugnisse sind nicht übertragbar (§ 12 Abs. 3 GOG-E). Damit soll die grundlegende Stellung der Stimmberechtigten als oberstes Organ der Gemeinde beibehalten werden. Weitergehende Delegationen an die Exekutive sind unter direkt-demokratischen Gesichts-

punkten problematisch. Hingegen können Kompetenzübertragungen vom Gemeinderat an untergeordnete Kommissionen oder Verwaltungsstellen in grösserem Umfang als bisher eingeräumt werden (vgl. § 43 GOG-E).

§ 13 Vorherige Beratung

Die Vorberatung von Sachgeschäften an einer Gemeindeversammlung wird beibehalten. Nur wenn die Stimmberechtigten Sachgeschäfte und Initiativen sowie einen allfälligen Gegenvorschlag an der Gemeindeversammlung beraten und (teilweise) abändern können, erfüllt diese ihre Funktion. Die Möglichkeit der Diskussion von Sachvorlagen und das damit verbundene materielle Abänderungsrecht stärkt die Bedeutung einer Gemeindeversammlung. Andernfalls würden bloss Informationsveranstaltungen genügen, die kaum mehr auf grosses Interesse stossen würden, zumal der Einladung zur Gemeindeversammlung ohnehin die Beratungsunterlagen beizufügen sind (§ 20 Abs. 2 GOG-E). Der Stärkung der Gemeindeversammlung dient auch, dass weiterhin bestimmte Sachgeschäfte der abschliessende Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung vorbehalten sind (§§ 16 und 17 Abs. 2 GOG-E).

Der Ablauf einer Gemeindeversammlung wird im Grundsatz beibehalten. So sollen auch zukünftig Abstimmungen über Doppelanträge an der Urne ausgeschlossen bleiben (§ 13 Abs. 3 GOG-E). Dieser Grundsatz soll nur im Falle einer Pluralinitiative (§ 9 Abs. 3 GOG-E) durchbrochen werden. Liegt ein Gegenvorschlag zu einer Pluralinitiative vor, können die Stimmberechtigten an der Urne sowohl über die Pluralinitiative als auch den Gegenvorschlag beschliessen und sie können in einer Stichfrage entscheiden, ob bei der Annahme beider die Pluralinitiative oder der Gegenvorschlag in Kraft treten soll (vgl. auch die Änderung von § 46 WAG in § 96 Abs. 2 Bst. a GOG-E). Dieses Vorgehen ist gerechtfertigt, weil hinter einer Pluralinitiative immerhin fünf Prozent, mindestens fünf höchstens jedoch 300 Stimmberechtigte, stehen.

§ 13 Abs. 4 GOG-E entspricht dem bisherigen § 12 Abs. 4 GOG.

§ 14 Abstimmungserläuterungen

Die der Urnenabstimmung unterliegenden Sachgeschäfte sind zuvor an einer Gemeindeversammlung zwingend zu beraten (§ 13 GOG-E). Dazu hat der Gemeinderat die für das jeweilige Sachgeschäft notwendigen Unterlagen öffentlich aufzulegen und der Einladung zur beratenden Gemeindeversammlung sind die Beratungsunterlagen beizufügen (§ 20 Abs. 2 GOG-E). Diese Information der Stimmberechtigten erfolgt in den meisten Gemeinden mit der sog. „Botschaft zur Gemeindeversammlung“. In dieser werden die Erläuterungen und Anträge des Gemeinderates zu allen Sachgeschäften, über die an der Gemeindeversammlung beraten (und allenfalls entschieden) wird, zusammengefasst. An der Gemeindeversammlung selbst wird zu jedem Geschäft durch einen Sprecher des Gemeinderates oder einer Spezialkommission mündlich Bericht erstattet (§ 27 GOG-E).

Da die Urnenabstimmung über die Sachgeschäfte meist ein bis zwei Monate nach der Beratung an der Gemeindeversammlung erfolgt, sind viele Stimmberechtigte beim Erhalt der Abstimmungsunterlagen (Stimmkuvert mit Stimmrechtsausweis und Stimmzetteln) nicht mehr im Besitz der Botschaft mit den Erläuterungen zu den einzelnen Sachvorlagen. Da die Abstimmungsfragen jeweils kurz und knapp zu formulieren sind, kann es sinnvoll sein, wenn den Abstimmungsunterlagen nochmals eine Kurzinformation zu den einzelnen Sachgeschäften beigelegt werden kann. Damit soll das Interesse an einer Teilnahme an der Abstimmung geweckt werden und nochmals kurz und sachlich über den Gegenstand der Abstimmungen informiert werden können. Eine Gemeinde kann sich auch mit dem Hinweis auf die zur beratenden Gemeindeversammlung verschickten Unterlagen oder aufs Internet begnügen. Einzelne Gemeinden verfolgen bereits heute eine solche Praxis, indem sie nochmals kurz und knapp zusammenfassen, was Gegenstand der einzelnen Sachabstimmungen ist. Der zusätzliche Versand einer solchen Kurzinformation mit den Abstimmungsunterlagen soll jedoch für die Gemeinden fakultativ bleiben.

Die Möglichkeit eines Versands von zusätzlichen Erläuterungen kann insbesondere dann genutzt werden, wenn die beratende Gemeindeversammlung an Sachvorlagen Änderungen (z.B. Abänderung eines Verpflichtungskredits [neu: Ausgabenbewilligung], Reglementsänderungen) beschlossen hat. Diese werden meist auch durch eine amtliche Publikation nach der beratenden Gemeindeversammlung bekanntgemacht.

§ 15 Wahlen

Abs. 1 Bst. a: Neu wird der Säckelmeister durch die Stimmberechtigten in sein Amt gewählt. Bisher war es möglich, dass der Gemeinderat ermächtigt sein konnte, einem seiner Mitglieder die Finanzverwaltung zu übertragen (§ 7a Abs. 1 Bst. b GOG). Die Bedeutung des Finanzressorts rechtfertigt es, die direkte Wahl ins Amt vorzusehen, was heute ohnehin praktisch in allen Gemeinden auch der Fall ist.

Abs. 1 Bst. b: Im Grundsatz wird die Volkswahl des Gemeindegeldschreibers auf eine Amtsdauer von vier Jahren beibehalten. Er kann auch wiedergewählt werden.

Neu besteht die Möglichkeit, dass durch Beschluss der Stimmberechtigten vorgesehen werden kann, den Gemeindegeldschreiber durch den Gemeinderat mit öffentlich-rechtlichem Vertrag anzustellen (vgl. Erläuterungen zu § 67 GOG-E).

Abs. 2 Bst. a: Wie der Gemeindevizepräsident nicht durch die Stimmberechtigten, sondern durch den Gemeinderat selbst gewählt wird, soll auch auf die Volkswahl des Bezirksstatthalters verzichtet werden. Der Bezirksrat selbst soll seinen Vizepräsidenten, also den Statthalter, wählen. Da ja nach der neuen Kantonsverfassung die Amtsdauern von Bezirksammann und -statthalter nicht mehr auf zweimal zwei Jahre begrenzt sind, drängt sich bei den Wahlen eine Angleichung an die Wahl des Gemeindepräsidenten bzw. -vizepräsidenten auf.

Abs. 2 Bst. b-d: Unverändert.

§ 16 Beschlussfassung an der Gemeindeversammlung, generell

Wie zu § 8 GOG-E bereits ausgeführt, geht die Revision des GOG neu davon aus, dass in allen Gemeinden von Gesetzes wegen das Urnensystem gilt. Dies ist heute auch weitgehend der Fall. Trotz der grundsätzlichen Beschlussfassung an der Urne bleiben aber wie bisher gewisse Geschäfte ausschliesslich der Gemeindeversammlung vorbehalten. Es sind dies:

- die Festsetzung des Voranschlags, des Steuerfusses und der Nachtragskredite;
- die Kenntnisnahme der übrigen Teile des Finanzplanes;
- die Genehmigung der Jahresrechnung;
- Einbürgerungen, soweit darüber nicht die Einbürgerungsbehörde zuständig ist (§§ 10 und 11 des Bürgerrechtsgesetzes vom 20. April 2011, KBüG, SRSZ 110.100).

Für diese Geschäfte kann gemäss ausdrücklicher Vorschrift in § 17 Abs. 2 GOG-E auch keine Urnenabstimmung im Einzelfall verlangt werden (vgl. Erläuterungen zu § 17 GOG-E).

§ 17 Ausnahmen für einzelne Sachgeschäfte

In jenen wenigen Gemeinden, die für Sachgeschäfte (noch) das Versammlungssystem kennen (Riemenstalden, Illgau, Innerthal, Steinerberg), kann im Einzelfall eine Urnenabstimmung verlangt werden. Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 11 GOG. Ausgeschlossen ist aber auch in diesen Gemeinden eine Urnenabstimmung über Voranschlag, Steuerfuss, Nachtragskredite, Genehmigung der Jahresrechnung und Einbürgerungen (§ 17 Abs. 2 i.V.m. § 16 Abs. 1 GOG-E).

§ 18 Einberufung, ordentliche Gemeindeversammlung

Es wird bloss die Nummerierung der Überschrift angepasst. Im Übrigen stimmt diese Regelung mit dem bisherigen § 16 GOG überein.

§ 19 Ausserordentliche Gemeindeversammlung

Die Gründe für die Einberufung einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung stimmen mit dem geltenden § 17 GOG unverändert überein. Anpassungen erfolgen in § 10 Bst. c GOG-E, da die Voraussetzungen einer Pluralinitiative in § 9 Abs. 3 GOG-E und die Behandlungsfrist in § 11 Abs. 1 GOG-E geregelt sind.

§ 20 Form der Einladung

Diese Regelung stimmt mit dem bisherigen § 18 GOG überein. Da die Gemeindeversammlung selbst öffentlich ist, können auch die Unterlagen zu den Geschäften der Gemeindeversammlung von jedermann eingesehen werden (§ 20 Abs. 3). Vorbehalten bleiben in jedem Fall allfällige Geheimhaltungsinteressen öffentlicher oder privater Natur.

§ 21 Vorbereitung

Diese Regelung stimmt mit dem bisherigen § 19 GOG überein.

§ 22 Öffentlichkeit

Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Gemeindeversammlung wird aus § 15 GOG übernommen. Da Gemeindeversammlungen heute meist abends und nicht mehr an einem Sonntag stattfinden, genügt die Formulierung gemäss § 22 Abs. 2 GOG-E.

§ 23 Geschäftsbehandlung, Leitung

Diese Regelung stimmt mit dem bisherigen § 21 GOG überein.

§ 24 Stimmzähler

Diese Regelung stimmt mit dem bisherigen § 22 GOG überein.

§ 25 Befugnis zur Teilnahme

Diese Regelung stimmt mit dem bisherigen § 23 GOG überein. Ausnahmsweise können Fachleute beigezogen und diese mit der Orientierung und der Beantwortung von Fragen betraut werden (vgl. Huwyler, GOG, S. 103).

§ 26 Reihenfolge der Geschäfte

Diese Regelung stimmt mit dem bisherigen § 24 GOG überein, wobei das Geschäftsverzeichnis nur verlesen werden muss, wenn es ein Stimmberechtigter verlangt.

§ 27 Berichterstattung und Beratung

Diese Regelung stimmt mit dem bisherigen § 25 GOG überein.

§ 28 Abstimmungen, Erläuterung und formelle Anträge

Diese Regelung stimmt mit dem bisherigen § 26 GOG überein, wobei Abs. 4 in § 29 GOG-E verschoben wird. Es wird getrennt zwischen den formellen Anträgen (§ 28 GOG-E) und den materiellen Anträgen (§ 29 GOG-E).

Im Übrigen wird am Ablauf der Gemeindeversammlung hinsichtlich Beratung und/oder Beschlussfassung von Sachgeschäften nichts geändert (vgl. umfassend auch Patrick Schönbächler, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, 1. Auflage in: EGV-SZ 1999 S. 191 ff.; 2. Auflage 2001: <http://www.schoenbaechler.ch/gdevers.htm>).

§ 29 Materielle Anträge

Diese Bestimmung hat grundsätzlich den gleichen Inhalt wie der bisherige § 26 Abs. 4 GOG. In Abs. 4 wird nochmals ausdrücklich klargestellt, dass im Urnensystem über die Annahme oder Ablehnung einer Sachvorlage an der Urne entschieden wird (Ausschluss sog. verkappter Ablehnungsanträge).

Zu § 29 Abs. 2 GOG-E ist festzuhalten, dass sowohl zu Zonen- und Erschliessungsplänen sowie den zugehörigen Vorschriften (§ 27 Abs. 2 PBG) als auch zu Pluralinitiativen (§ 11 Abs. 2 GOG-E) Abänderungsanträge ausgeschlossen sind.

§§ 30 bis 33

Die Regelungen stimmen mit den bisherigen §§ 27-29a GOG überein.

§ 30 Abs. 1 wird insofern präzisiert, als beim offenen Handmehr Stimmenthaltungen bei der Feststellung des Ergebnisses ausser Betracht fallen. Massgebend ist die Mehrheit der Stimmen, ein absolutes oder qualifiziertes Mehr gibt es nicht (vgl. auch Huwyler, GOG, S. 113, FN 245).

§ 33 GOG-E sieht wie bisher die Durchführung von geheimen Wahlen und Abstimmungen an Gemeindeversammlungen vor. Diese Bestimmung wurde nach Annahme der kantonalen Volksinitiative „Geheime Wahlen und Abstimmungen an Bezirksgemeinden und Gemeindeversammlungen“ ins GOG eingefügt. Seit dem Inkrafttreten dieser Bestimmung am 1. Juli 2008 ist an keiner Bezirksgemeinde und an keiner Gemeindeversammlung ein Antrag auf geheime Abstimmung gestellt oder eine solche geheime Abstimmung durchgeführt worden. Insofern hat sich die Möglichkeit geheimer Wahlen und Abstimmungen nicht als notwendig erwiesen. Da diese Bestimmung aber auf einer angenommenen Volksinitiative beruht (Abl. 2005 S. 645), ist auf eine Streichung dieser Bestimmung bis auf weiteres zu verzichten.

§ 34 Protokoll der Gemeindeversammlung

Bereits bisher benützen viele Gemeinden zur Unterstützung der Protokollierung Aufzeichnungsgeräte. Diese technische Aufzeichnungsmöglichkeit wird in einem neuen Abs. 2 erwähnt.

Die Ergebnisse der im Versammlungssystem getroffenen Wahlen und Abstimmungen sind ins Protokoll aufzunehmen (§ 34 Abs. 1 Bst. c Ziff. 4 und Bst. d GOG-E). Da die zehntägige Beschwerdefrist ans Verwaltungsgericht ab dem Abstimmungs- und Wahltag läuft (§ 96 Abs. 1 GOG-E), sind von den Wahlen und Abstimmungen im Versammlungssystem umgehend Ergebnisprotokolle zu erstellen, die öffentlich aufzulegen sind. Das Verlaufsprotokoll der Gemeindeversammlung wird meist erst später erstellt und vom Gemeinderat genehmigt.

Bei allen Abstimmungen und Wahlen an der Urne, die mit dem EDV-Programm WABSTI durchgeführt werden, ermittelt dieses Programm automatisch alle Wahl- und Abstimmungsprotokolle, welche aufzulegen sind. Dies entspricht der Regelung von § 32 WAG, der auch auf Bezirks- und Gemeindewahlen sowie Abstimmungen an der Urne anwendbar ist.

§ 35 Das Gemeindeparlament

Nach § 72 Abs. 2 KV können die Bezirke und Gemeinden Parlamente einführen.

Abs. 1: Die Einführung eines Parlaments erfolgt neu durch Bestimmungen in einer Gemeindeordnung, worüber die Stimmberechtigten entscheiden (vgl. § 12 Abs. 1 Bst. a GOG-E). Gemeinden,

die ein Gemeindeparlament einführen wollen, müssen dementsprechend eine Gemeindeordnung erlassen, die der Genehmigung des Regierungsrates bedarf (§ 86 GOG-E).

§ 35 Abs. 2 Bst. b und c GOG-E entsprechen im Wesentlichen der bisherigen Regelung in § 66 Abs. 1 GOG. § 35 Abs. 2 Bst. a GOG-E wird insofern ergänzt, als die Wahl der Gemeindeparlamentarier durch die Stimmberechtigten im Verhältniswahlverfahren (Proporz) zu erfolgen hat. Der neue § 35 Abs. 3 GOG-E ist ein Zusammenschluss der bisherigen Regelungen in § 66 Abs. 2 und 3 GOG.

Es ist zu beachten, dass dem Gemeindeparlament nicht alle Aufgaben der Stimmberechtigten bzw. der Gemeindeversammlung oder des Gemeinderates übertragen werden können, ansonsten es zur Aushöhlung von deren Kompetenzen kommen könnte, was ein Verstoß gegen die Gewaltenteilung darstellen würde. Immerhin dürfen aber auch die Kompetenzen der Gemeindeversammlung gemäss § 16 Abs. 1 GOG-E auf ein Gemeindeparlament übertragen werden, wobei auch in diesem Falle eine Beschlussfassung an der Urne ausgeschlossen bleibt. Es wird Gegenstand der jeweiligen Gemeindeordnung sein, zu bestimmen, ob und in welchem Umfang z.B. gegen die Festsetzung des Voranschlags oder des Steuerfusses durch das Gemeindeparlament ein Referendumsrecht gegeben ist, über das in der Folge die Gemeindeversammlung zu beschliessen hätte. Ebenfalls können z.B. die Beschlussfassung über einzelne Sachgeschäfte bis zu einer bestimmten Ausgabenhöhe abschliessend dem Gemeindeparlament übertragen werden und ab einer bestimmten Ausgabenlimite könnte ein Referendum eingeführt werden.

§ 36 Gemeinde- und Bezirksrat, Allgemeines, Zusammensetzung

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 6a GOG. Die Beschlussfähigkeit, bisher § 6a Abs. 3 GOG, wird neu in § 74 GOG-E generell für den Gemeinderat, die weiteren Behörden und Kommissionen geregelt.

§ 37 Wahlverfahren, Amtsdauer und Wiederwahl

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem bisherigen § 6b GOG. Da diese Bestimmung im Abschnitt über die Exekutiven aufgeführt ist, wird die Wahl der Mitglieder von Gemeindeparlamenten im Verhältniswahlverfahren (Proporz) neu systematisch richtig in § 35 Abs. 2 Bst. a GOG-E geregelt. Zudem bestimmt auch § 40 Abs. 1 WAG, dass das Mehrheitswahlverfahren (Majorz) überall anzuwenden ist, wo nicht ein Rechtssatz das Verhältniswahlverfahren (Proporz) vorschreibt. Die Wahl im Proporz ist nur für den Kantonsrat (§ 48 Abs. 3 KV) und die kommunalen Parlamente (§ 35 Abs. 2 Bst. a GOG-E) vorgeschrieben.

§ 38 Wählbarkeit und Unvereinbarkeit

In dieser Bestimmung werden einerseits Wählbarkeitsvoraussetzungen und andererseits Unvereinbarkeiten zwischen Ämtern geregelt, weshalb die Überschrift zu präzisieren ist.

Abs. 1 betrifft die Wählbarkeit als Gemeinderat und entspricht wörtlich der bisherigen Regelung in § 32 Abs. 1 GOG. Es wird daran festgehalten, dass für Gemeinderäte ein Wohnsitz in der Gemeinde grundsätzlich nicht erforderlich ist, weshalb beim innerkantonalen Wohnortswechsel eines Mitgliedes auch keine Neuwahl zu erfolgen hat.

Abs. 2 regelt die Unvereinbarkeit auf horizontaler und vertikaler Ebene. Es ist nicht möglich, dass dieselbe Person gleichzeitig Mitglied des Gemeinderates oder Gemeindeglied mehrerer Gemeinden oder Bezirke ist (Bst. a). Zudem ist ausgeschlossen, dass die gleiche Person Regierungsrat oder Staatsschreiber und Gemeinderat oder Gemeindeglied ist (Bst. b). In Anwendung von § 1 Abs. 2 GOG-E kann ein Regierungsrat oder der Staatsschreiber auch nicht gleichzeitig Bezirksrat oder Landschreiber sein. Keine Unvereinbarkeit besteht und weiterhin vereinbar ist, dass ein Gemeinderat gleichzeitig auch Bezirksrat ist. Ob solche Doppelmandate erwünscht sind, kann der Stimmberechtigte bei der Wahl entscheiden.

Abs. 3 regelt den Verwandtenausschluss. Dieser gilt wie bisher nicht für den Gemeindegemeinschafter und den Gemeindegemeinschafter-Stellvertreter, da diese nach § 36 GOG-E formell nicht zum Gemeinderat gehören.

§ 39 Erneuerungswahlen

Die Absätze 1 bis 3 dieser Bestimmung entsprechen wörtlich der Regelung des bisherigen § 32 Abs. 3 GOG (vgl. dazu Martin Ziegler, Gemeinderatsmandate mit unterschiedlicher Amtsdauer, zur Auslegung von § 32 Abs. 3 GOG, in: EGV-SZ 2007 S. 223 ff.).

§ 40 Ersatzwahlen

Die beiden Absätze entsprechen im Wortlaut der bisherigen Regelung in § 33 Abs. 1 und 2 GOG.

§ 41 Amtsantritt

Inhaltlich entspricht diese Bestimmung dem bisherigen § 6c GOG. Bei einer Ersatzwahl ergibt sich der Amtsantritt des neu gewählten Mitgliedes meist auch aus dem Rücktrittszeitpunkt des zurücktretenden Mitgliedes. Der Amtsantritt des neu gewählten Mitgliedes ist so anzusetzen, dass der Rat möglichst schnell wieder voll besetzt ist.

§ 42 Stellung und Aufgabe, allgemein

Dem Gemeinderat kommen nicht mehr bloss vollziehende und verwaltende Funktionen zu. Er hat primär auch eine leitende Stellung (§ 42 Abs. 1 GOG-E), indem er vorausschauend Gemeindeentwicklungen frühzeitig erkennen und entsprechende Vorkehrungen treffen muss.

Die Vertretung der Gemeinde nach aussen ist heute fast ausschliesslich beim Gemeinderat konzentriert, was nicht mehr zeitgemäss ist. Einerseits sieht § 42 Abs. 2 GOG-E neben der gesetzlichen Aufgabenübertragung an andere Gemeindeorgane (Fürsorgebehörde, Einbürgerungsbehörde, Schulrat usw.) eine weitere Kompetenzdelegation innerhalb der Verwaltung vor (vgl. dazu § 43 GOG-E).

Zudem wird in § 42 Abs. 3 GOG-E die Möglichkeit geschaffen, dass der Gemeinderat mittels Gemeinderatsbeschluss die Unterschriftsberechtigung von Gemeindepräsident und Gemeindegemeinschafter für bestimmte Bereiche – im Einzelfall (Vollmacht) oder generell z.B. für eine ganze Legislatur – an andere Gemeinderatsmitglieder, Verwaltungsstellen oder Mitarbeitern der Verwaltung delegieren kann. Letztlich wird auch bei einer solchen Delegation die Gemeinde verpflichtet. Die delegierte Unterschriftsberechtigung muss sodann immer eine kollektive (Doppelunterschrift) sein.

§ 43 Kompetenzdelegation

Soweit Befugnisse dem Gemeinderat zustehen, kann er gemäss § 43 GOG-E ausgewählte Kompetenzen einem einzelnen Gemeinderatsmitglied, einer Kommission oder Verwaltungsstelle oder einzelnen Mitarbeitern zur selbstständigen Erledigung übertragen. Dazu ist ein Beschluss des Gemeinderates erforderlich. Für bestimmte Aufgaben wie der Gebührenerhebung bei der Abwasser- und Abfallbeseitigung ist eine solche Delegation auch in den jeweiligen Reglementen vorgesehen.

Bst. a: Der Erlass von Verfügungen (vgl. dazu § 6 VRP) ist eine wichtige Exekutivaufgabe und steht grundsätzlich dem Gemeinderat zu. Voraussetzung für die Delegation der Verfügungskompetenz gestützt auf § 43 Abs. 1 Bst. a GOG-E ist, dass es sich um Verfügungen in einer Vielzahl gleichartiger Fälle handelt. Dies ist beispielsweise insbesondere bei Benützungs- und Betriebsgebühren wie Abfall-, Abwasser- und Wassergebühren der Fall. Der Erlass von Verfügungen durch eine Kommission in einer Vielzahl gleichartiger Fälle war schon bisher nach § 47 Abs. 2 GOG

möglich. Diese Übertragung erfolgt aber in jedem Falle nur unter Vorbehalt des Beschwerderechts an den Gemeinderat (vgl. auch § 95 GOG-E). Dies bedeutet konkret: Hat der Gemeinderat gestützt auf § 43 Abs. 1 Bst. a GOG-E seine Verfügungskompetenz delegiert, ist gegen eine Verfügung die Beschwerde an den Gemeinderat möglich. Der Gemeinderat als erste Beschwerdeinstanz überprüft die angefochtene Verfügung. Erst gegen den Entscheid des Gemeinderates steht dann die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat gemäss § 44 ff. VRP offen (vgl. § 95 GOG-E). Hat der Gemeinderat seine Kompetenz zum Erlass von Verfügungen an eines seiner Mitglieder, eine Kommission oder Verwaltungsstelle sowie an einen Mitarbeiter übertragen, ist die Weiterübertragung durch den Empfänger (Subdelegation) ausgeschlossen. Hiefür wäre wiederum der Gemeinderat zuständig.

Bst. b: Nach bisherigem Recht hat grundsätzlich der Gemeinderat die zur Gemeindeverwaltung erforderlichen Beamten und Angestellten gewählt (§ 59 Abs. 1 GOG). Die Anstellungskompetenz für die Lehrer kann er dem Schulrat oder der Schulleitung übertragen (§ 60 Abs. 2 GOG). Neu kann der Gemeinderat seine Anstellungskompetenz (§ 71 Abs. 1 GOG-E) im Rahmen des genehmigten Voranschlages ebenfalls einem seiner Mitglieder, Kommissionen oder Verwaltungsstellen sowie Mitarbeitern delegieren. So kann sich der Gemeinderat die Anstellung der Kadermitarbeiter vorbehalten und die Anstellung des übrigen Personals an eine Verwaltungsdelegation oder einzelne Verwaltungsabteilungen delegieren. Eine solche Kompetenzverteilung kann auch das Personal- und Besoldungsreglement vorsehen. Diese Regelung lässt auch die Anstellung der Lehrer durch den Schulrat oder die Schulleitung zu, was bisher in § 60 Abs. 2 GOG speziell geregelt war.

Bst. c: In vielen Bereichen wird der Gemeinderat tätig, ohne dass er Verfügungen erlässt oder Personalanstellungen vornimmt. Es handelt sich dabei um schlichtes oder tatsächliches Verwaltungshandeln, das nicht direkt auf Rechtswirkungen ausgerichtet ist, die den einzelnen Bürger betreffen (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, S. 187 ff.). Darunter fallen die verschiedensten Tätigkeiten wie die Beschaffung von Mitteln für die Verwaltungstätigkeit usw. Auch der Ausgabenvollzug durch Ausgabenbeschlüsse gemäss § 40 Bst. h FHG-BG fallen darunter (neu § 48 Abs. 1 Bst. h FHG-BG-E: Verwendungsbeschlüsse).

Soweit die Befugnis zum Erlass von Verfügungen delegiert wird, muss die Gemeindekanzlei ein öffentliches Register führen. Damit kann jedermann prüfen, ob ihm zu Recht von einer Kommission oder einer Verwaltungsstelle eine Verfügung zugestellt wird.

Die Gemeinden haben mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV, bisher § 66 GOG, neu: § 41 FHG-BG-E) ein weiteres sehr umfassendes Instrument, um ihre Verwaltungen und Verwaltungsabläufe den Anforderungen an eine zeitgemässe Führung anzupassen. Durch die Führung nach WOV-Grundsätzen können v.a. in grösseren Gemeinden die Aufgaben des Gemeinderates in dem Sinne angepasst werden, als er von alltäglichen Verwaltungsarbeiten entlastet und den Verwaltungseinheiten mehr Verantwortung übertragen werden kann (vgl. dazu die Verordnung über die versuchsweise Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den Gemeinden und Bezirken vom 7. Juni 2005, WOV-VO, SRSZ 152.112).

§ 44 Einberufung

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 34 GOG.

§ 45 Geschäftsgang im Gemeinderat, Verhandlungsleitung

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 35 GOG.

§ 46 Anträge und Abstimmung

Der Klarheit halber wird die Stimmpflicht der Gemeinderäte neu explizit erwähnt. Eine Stimmenthaltung ist damit ausgeschlossen. Die Ausstandsregelungen sind selbstverständlich zu beachten. Im Übrigen wird § 36 Abs. 2 GOG unverändert beibehalten.

§ 47 Protokoll, Inhalt

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen § 37 GOG. Aufzuführen sind alle anwesenden und abwesenden Personen an einer Gemeinderatssitzung, u.a. auch zugezogene Experten und Personen aus der Verwaltung (§ 52 Abs. 2 GOG-E). Die Nennung der abwesenden Personen beschränkt sich naturgemäss auf solche, die ordentlicherweise anwesend wären.

§ 48 Genehmigung

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen § 38 GOG. Auf das Verlesen des Protokolls, das in der Regel aus Protokollauszügen besteht (z.B. Baubewilligungen), kann verzichtet werden. Das Protokoll ist vor der Sitzung den einzelnen Mitgliedern zugänglich zu machen, sei es durch Zustellung (postalisch oder elektronisch) oder auf einer Intranet-Plattform.

§ 49 Eröffnung

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 39 GOG.

§ 50 Veröffentlichung und Information

Der Information der Öffentlichkeit kommt heute ein höherer Stellenwert zu als beim Erlass des GOG Ende der 60-er Jahre. Deshalb wird hier der allgemeine Informationsauftrag des Gemeinderates verankert. Dies entspricht auch § 45 Abs. 2 KV, wonach die Behörden die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

§ 51 Archiv

Neu wird in Abs. 2 auf die Anwendbarkeit des Archivgesetzes vom 18. November 2015 (SRSZ 140.610) verwiesen.

§ 52 Ausschüsse, Experten

Wie bisher kann der Gemeinderat die Vorbereitung seiner Geschäfte einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen übertragen (Ressortsystem). Zur Beratung der Geschäfte im Gemeinderat kann er Experten und Personen aus der Verwaltung beiziehen. Diesen kommt weder Antrags- noch Stimmrecht zu.

§ 53 Allgemeine Bestimmungen, Pflicht zur Bestellung

Während Behörden (Schulrat, Fürsorgebehörde, Baubehörde, Einbürgerungsbehörde) Entscheidungskompetenz zukommt, sind Kommissionen Gremien, die dem Gemeinderat für bestimmte Sachgeschäfte Antrag stellen und grundsätzlich keine eigene abschliessende Entscheidungskompetenz haben. Im Übrigen entspricht die Bestimmung unverändert dem bisherigen § 43 GOG.

§ 54 Mitgliederzahl

Die Mitgliederzahl von Behörden und Kommissionen bestimmt der Gemeinderat, sofern diese nicht bereits durch einen Rechtssatz bestimmt ist (z.B. § 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983, ShG, SRSZ 380.100: elf Mitglieder, § 10 Abs. 1 KBüG: mindestens fünf Mitglieder).

§ 55 Wählbarkeit

In eine vom kantonalen Recht vorgesehene Behörde oder Kommission können grundsätzlich nur im Kanton Schwyz Stimmberechtigte gewählt werden. Das kantonale Recht kann Ausnahmen vorsehen. So sind z.B. niedergelassene Ausländer in die Fürsorgebehörde wählbar (§ 7 Abs. 2 ShG). In alle übrigen Kommissionen der Gemeinde, welche vom kantonalen Recht nicht vorgeschrieben sind, können stimmberechtigte Schweizer und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung gewählt werden. Diese müssen nicht Wohnsitz in der Gemeinde haben. So kann es z.B. sinnvoll sein, dass in eine kommunale Integrationskommission auch Personen ohne Schweizer Bürgerrecht gewählt werden können oder in eine Baukommission ein auswärtiges Fachmitglied. Es ist Ausdruck der Gemeindeautonomie, dass die Gemeinden selbst über die Zusammensetzung der von ihnen eingesetzten Kommissionen bestimmen können. Da der Gemeinderat die Kommissionsmitglieder wählt (§ 53 Abs. 2 GOG-E), hat er es selbst in der Hand, die Zusammensetzung zu bestimmen.

§ 56 Amtsdauer

Diese Bestimmung entspricht § 45 Abs. 2 bis 4 GOG.

§ 57 Konstituierung

Ergänzung des Wortlauts um die „weiteren Behörden“.

§ 58 Geschäftsbehandlung

Hier wird wiederholt, dass die weiteren Behörden und Kommissionen nur Entscheidungsbefugnisse haben, wenn diese ihnen durch Bundes- oder kantonales Recht zugewiesen werden. In allen anderen Fällen haben sie ein Antragsrecht an den Gemeinderat.

Für die Beschlussfassung in diesen weiteren Behörden und Kommissionen gelten die Vorschriften für den Geschäftsgang im Gemeinderat (§§ 45 f. GOG-E).

§ 59 Teilnahme des Gemeindepräsidenten und des Säckelmeisters

Abs. 1 entspricht wörtlich der bisherigen Regelung in § 48 GOG. Gemeindepräsident und Säckelmeister können an den Sitzungen teilnehmen und sich an den Diskussionen beteiligen, haben jedoch weder Antrags- noch Stimmrecht. Gemäss Abs. 2 ist die Teilnahme an Sitzungen von Behörden und Kommissionen mit Entscheidungsbefugnis wie z.B. Fürsorgebehörde, Schulrat, Einbürgerungsbehörde und Baubehörde ausgeschlossen. Soll dem Gemeindepräsidenten oder dem Säckelmeister generell eine Teilnahme ermöglicht werden, müssen sie in diese Kommissionen als Mitglied gewählt werden, was zulässig ist.

Auch wenn dem Gemeindepräsidenten und dem Säckelmeister innerhalb des Gemeinderates besondere Funktionen zukommen, ist der Gemeinderat als Kollegialbehörde das oberste leitende und vollziehende Organ der Gemeinde (§ 42 Abs. 1 GOG-E). Mit der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf einzelne (Fach-)Behörden soll der Gemeinderat als Gesamtbehörde entlastet werden. Diese Behörden mit Entscheidungskompetenzen werden meist von einem Mitglied des Gemeinderates präsiert bzw. das kantonale Recht schreibt dies ausdrücklich vor (§ 10 Abs. 1 KBüG). Es würde einerseits der Entlastung des Gemeinderates widersprechen, aber auch für fehlendes Vertrauen in die (Fach-)Behörden sprechen, wenn Gemeindepräsident und Säckelmeister jederzeit Zugang zu Behörden mit Entscheidungsbefugnissen hätten. Kommt hinzu, dass das Amtsgeheimnis auch zwischen den einzelnen Behörden zu beachten ist. Soweit vorgebracht wird, der Gemeindepräsident und der Säckelmeister müssten generell über den Gang in den Kommissionen informiert sein, kann der jeweilige Präsident in allgemeiner Form den Gesamtgemeinderat

informieren. Hinsichtlich des Budgetprozesses steht nichts entgegen, dass der Säckelmeister zu einer Sitzung eingeladen werden kann. Ohnehin steht die Budgetverantwortung dem Gesamtgemeinderat bzw. der Gemeindeversammlung zu.

§ 60 Berichterstattung vor dem Gemeinderat

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 49 GOG.

§ 61 Rechnungsprüfungskommission

Die Rechnungsprüfungskommission soll mindestens drei Mitglieder umfassen. Es werden im Gesetz keine besonderen Wählbarkeitsvoraussetzungen festgelegt. Die Kommission kann jedoch zu ihrer Unterstützung externe Fachleute beiziehen. Bereits heute ziehen jedoch die meisten Gemeinden für die Prüfung ihrer Rechnung externe Revisionsstellen bei.

Der bisher in § 50 Abs. 3 GOG geregelte Ablauf der Arbeit der Rechnungsprüfungskommission mit Anhörung des Säckelmeisters wird neu im FHG-BG-E geregelt. Das GOG regelt nur noch die Wahl der Rechnungsprüfungskommission.

§ 62 Gemeindepräsident, Aufgaben

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen § 51 GOG. Der eigentliche Vollzug der Gemeinderatsgeschäfte obliegt heute hauptsächlich den einzelnen Ressortverantwortlichen und der Verwaltung. Die Aufsicht, ob der Vollzug erfolgt, ist in der Leitungsfunktion mitumfasst.

§ 63 Stellvertretung

Gemeindevizepräsident und neu auch der Bezirksstatthalter werden vom Rat aus den eigenen Reihen gewählt. Bei Abwesenheit oder beim Vorliegen von Ausstandsgründen übernimmt dieser die Funktionen des Gemeindepräsidenten. Im Sinne einer Auffangbestimmung tritt bei einer Verhinderung des Gemeindepräsidenten und dessen Stellvertreters das namentlich bezeichnete Gemeinderatsmitglied oder das nach Amtsjahren älteste Mitglied des Gemeinderates an deren Stelle.

§ 64 Vorsorgliche Verfügungen

Die Kompetenz zum Erlass vorsorglicher Verfügungen gilt auch für die Präsidenten von weiteren Behörden und Kommissionen, denen Entscheidungsbefugnisse zukommen. § 64 stimmt im Übrigen mit dem bisherigen § 53 GOG überein.

§ 65 Säckelmeister

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 54 GOG.

§ 66 Gemeindeschreiber, Voraussetzungen, Wählbarkeit und Ausschreibung

In dieser Bestimmung erfolgt eine sprachliche Anpassung für den Fall, dass die Stimmberechtigten einer Gemeinde beschlossen haben, den Gemeindeschreiber nicht mehr zu wählen, sondern die Kompetenz zur Anstellung des Gemeindeschreibers dem Gemeinderat übertragen haben. In terminologischer Hinsicht erfolgt auch eine Angleichung an das Reglement über die Prüfung und die Wahl der Land- und Gemeindeschreiber vom 21. Oktober 1997 (SRSZ 152.113). Gemäss § 1 Abs. 1 dieses Reglements wird darin nicht nur die kantonale Gemeindeschreiberprüfung geregelt, sondern auch die Anerkennung anderer Fachprüfungen.

§ 67 Wahl oder Anstellung

Abs. 1: Der Gemeindeschreiber wird grundsätzlich weiterhin durch die Stimmberechtigten gewählt. Die Volkswahl des Gemeindeschreibers gibt diesem - neben seinem Antragsrecht und der Teilnahme an den Beratungen - eine besondere direkt-demokratische Legitimation und Stellung im Gemeinderat, aber auch innerhalb der Gemeindeverwaltung. Nach wie vor zeichnet sich das Engagement in den Behörden und Kommissionen der Gemeinden durch das Milizsystem aus, auch wenn zum Teil für Gemeindepräsidenten Teilämter geschaffen wurden und die Entschädigungen für Gemeinderatsmitglieder angehoben wurden. In den meisten Gemeinden ist der Gemeindeschreiber immer noch das „Scharnier“ zwischen Gemeinderat und Verwaltung, auch wenn die Gesetzgebung andere Verwaltungsorganisationen mit einer Geschäftsleitung usw. zulässt. Deshalb soll die Wahl des Gemeindeschreibers durch die Stimmberechtigten nach wie vor als Grundsatz in allen Bezirken und Gemeinden gelten.

Abs. 2: Den Gemeinden soll neu anstelle einer Wahl durch die Stimmberechtigten die Anstellung des Gemeindeschreibers durch den Gemeinderat ermöglicht werden. Diese Kompetenzübertragung muss aber durch die Stimmberechtigten beschlossen werden. Haben die Stimmberechtigten die Anstellung des Gemeindeschreibers durch den Gemeinderat beschlossen, kann der Gemeinderat den Gemeindeschreiber mit öffentlich-rechtlichem Vertrag anstellen. Das Gesetz sieht keine Mindestvertragsdauer und keine besondere Kündigungsfrist vor. Die Anstellungsbedingungen sind teilweise durch das kommunale Personal- und Besoldungsrecht vorgegeben und können in dessen Rahmen individuell vereinbart werden. Da der Gemeinde als Arbeitgeberin öffentlich-rechtlicher Status zukommt und mit der Funktion des Gemeindeschreibers auch hoheitliche Aufgaben verbunden sind, ist die Zulässigkeit eines privatrechtlichen Anstellungsverhältnisses ausgeschlossen, zumal nach § 71 Abs. 2 GOG-E grundsätzlich alle Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiter dem öffentlichen Recht unterstehen.

In allen Fällen müssen immer die persönlichen und fachlichen Voraussetzungen zur Wahl bzw. Anstellung eines Gemeindeschreibers erfüllt sein. Diese werden im Reglement über die Prüfung und die Wahl der Land- und Gemeindeschreiber vom 21. Oktober 1997 (SRSZ 152.113) umschrieben.

§ 68 Stellvertreter

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 56 GOG.

§ 69 Stellung

Wie bisher besitzt der Gemeindeschreiber im Gemeinderat sowie den weiteren Behörden und Kommissionen, für die er das Protokoll führt, das Antragsrecht und kann an den Beratungen teilnehmen. Wo er als Mitglied gewählt ist, besitzt er auch das Stimmrecht.

§ 70 Aufgaben

Der Gemeindeschreiber ist grundsätzlich der administrative Kopf der Gemeindeverwaltung. Bereits heute werden in grösseren Gemeinden Modelle mit Geschäftsleitungen (Gemeindeschreiber zusammen mit Ressortverantwortlichen) praktiziert. Deshalb wird neu in Abs. 2 der Grundsatz verankert, dass der Gemeindeschreiber in der Regel der Gemeindeverwaltung vorsteht, sofern nicht die Stimmberechtigten (in einer Gemeindeordnung) oder der Gemeinderat eine andere Organisation beschlossen haben.

§ 71 Weitere Mitarbeiter

Neu wird für alle Beschäftigte in der Verwaltung der Begriff Mitarbeiter verwendet. Darunter fallen alle Angestellten und die wenigen Beamten, die auf eine feste Amtsdauer gewählt werden

(§ 2 Personalgesetz, SRSZ 145.110). Anstellungsbehörde ist grundsätzlich der Gemeinderat, wobei andere Stellen zuständig sein können. So kann der Gemeinderat nach § 43 Abs. 1 Bst. b GOG-E die Anstellung von Mitarbeitern delegieren, sei es an andere Behörden wie den Schulrat oder die Schulleitung für Lehrpersonen, aber auch an Verwaltungsstellen. Da § 71 die Anstellung aller Mitarbeiter einer Gemeinde umfasst, kann die Sonderbestimmung über die Anstellung der Lehrer aufgehoben werden. Die Anhörung des Schulrates, wenn dieser nicht Anstellungsbehörde ist, wird neu in § 5 Abs. 2 des Personal- und Besoldungsgesetzes für die Lehrpersonen an der Volksschule vom 27. Juni 2002 (SRSZ 612.110) eingefügt (§ 96 Abs. 2 Bst. k GOG-E). Nicht delegierbar an eine andere Stelle ist die Anstellung des Gemeindeschreibers durch den Gemeinderat.

Die Anstellung der Beamten und Angestellten erfolgt grundsätzlich durch öffentlich-rechtlichen Vertrag. Die Stimmberechtigten können für ausgelagerte Betriebe (Alters- und Pflegeheime, Versorgungsunternehmen usw.) im Personal- oder Besoldungsreglement oder in der jeweiligen Anstaltsordnung das privatrechtliche Arbeitsverhältnis vorbehalten. Die „Dienst- und Gehaltsordnung“ wird durch das „Personal- und Besoldungsrecht“ ersetzt.

§ 72 Amtseinweis und Amtseid

Es wird in Abs. 2 klargestellt, dass Gemeinderatsmitglieder nur einmal, beim ersten Amtsantritt, vereidigt werden müssen. Die Vereidigung nach einer Wiederwahl entfällt, ausser ein bisheriges Gemeinderatsmitglied wird z.B. zum Gemeindepräsidenten gewählt.

§ 73 Ausstandspflicht

Für die Ausstandsbestimmungen wird auf das Justizgesetz vom 18. November 2009 (JG, SRSZ 231.110) verwiesen. Dort wird für die gesamte Verwaltungsrechtspflege (Behörden und Verwaltungsgericht) in den §§ 132 bis 139 JG der Ausstand geregelt.

In diesem Zusammenhang wird im Rahmen der Revision der Rechtspflegeerlasse § 138 JG dahingehend geändert, dass die Verwaltungsbehörden und -kommissionen gleich wie die Justizbehörden selbst über den Ausstand einzelner ihrer Mitglieder entscheiden. Nur wenn aussergewöhnlich der Ausstand einer Gesamtbehörde oder des Verwaltungsgerichts als Ganzes umstritten ist, entscheidet die Aufsichtsbehörde bzw. das Kantonsgericht.

Ebenso wird in der Bestimmung über die Beschlussfähigkeit eines Gremiums (§ 74 Abs. 2 GOG-E) geregelt, dass diese nicht aufgehoben ist, wenn wegen mehrerer Ausstände das Mindestquorum für die Beschlussfähigkeit nicht mehr erreicht wird.

§ 74 Beschlussfähigkeit

Für die Beschlussfähigkeit eines Gremiums muss mindestens die Hälfte seiner Mitglieder anwesend und stimmberechtigt sein. Wird diese Zahl in ausserordentlichen Fällen wegen Ausstandsgründen mehrerer Mitglieder oder aus anderen zwingenden Gründen nicht erreicht, wird die Beschlussfähigkeit nicht aufgehoben. Diese Regelung entspricht § 8 der Geschäftsordnung für den Regierungsrat vom 7. Januar 1987 (SRSZ 143.112).

§ 75 Besoldung

Der Gemeinderat legt im Rahmen des Voranschlages neben seiner eigenen Besoldung auch die Entschädigungen für die weiteren Behörden (Fürsorgebehörde, Schulrat, Einbürgerungsbehörde, Baubehörde) und Kommissionen fest.

§ 76 Datenschutz

Massgebend ist heute für den Datenschutz auf Ebene der Bezirke und Gemeinden das Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz vom 23. Mai 2007 (ÖDSG, SRSZ 140.410). Darauf kann in Abs. 2 direkt verwiesen werden.

§ 77 III. Aufgabenerfüllung, Formen

Die Ausübung staatlicher Tätigkeit ist eine Exekutivaufgabe. Nach § 12 Abs. 1 KV kann der Staat Tätigkeiten durch Gesetz auslagern oder Privaten übertragen. Staat im Sinne dieser Bestimmung ist nicht nur der Kanton, sondern auch die Bezirke und Gemeinden. Weiter wird in § 73 Abs. 1 KV statuiert, dass Bezirke und Gemeinden bei der Ausübung staatlicher Tätigkeit unter sich, mit dem Kanton und Gemeinden benachbarter Kantone zusammenarbeiten können. Sie können sich zur Ausübung bestimmter Tätigkeiten in Zweckverbänden zusammenschliessen, eine gemeinsame Einrichtung betreiben oder übereinkommen, dass ein Bezirk oder eine Gemeinde bestimmte Tätigkeiten für alle Beteiligten wahrnimmt (Abs. 2).

§ 77 GOG-E hält deshalb übersichtsmässig die möglichen Formen der Aufgabenerfüllung fest. Die Gemeinden können ihre Aufgaben selbst erfüllen, sie einem Dritten übertragen oder mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten (Abs. 1). Dazu können sie gemäss Abs. 2:

- Juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts gründen oder sich daran beteiligen (Ausgliederung),
- mit Leistungsvereinbarungen Aufgaben Dritten übertragen oder von diesen beziehen (Leistungsübertragung, Leistungseinkauf) oder
- mit anderen Gemeinden die gemeinsame Aufgabenerfüllung vereinbaren (Zusammenarbeit).

§ 78 Ausgliederung sowie Leistungsübertragung und -einkauf

§ 78 GOG-E konkretisiert § 77 Abs. 2 Bst. a und b GOG-E. Gemäss § 78 Abs. 1 GOG-E kann die Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts errichten oder sich an einer bestehenden Einrichtung beteiligen. Der Regelung kommt Grundsatzcharakter zu und ändert an den von den Gemeinden bereits bisher gewählten Formen der Ausgliederung von kommunalen Aufgaben nichts. Entsprechend ist denn auch die Regelung offen und weit formuliert. Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts sind beispielsweise öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche juristische Personen (Anstalt, Verein, Stiftung, Aktiengesellschaft). In der Praxis findet sich die Aufgabenausgliederung insbesondere in folgenden Bereichen (oft auch gemeinsam mit anderen Gemeinden): Daseinsvorsorge (Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Verkehrsbetriebe), Gesundheits- und Sozialwesen (Spitäler, Alters- und Pflegeheime), Infrastrukturanlagen (Strassen, Kabelfernsehen usw.) und Kultur. Als kommunale Aktiengesellschaften bestehen unter anderem die Kraftwerk Feusisberg AG, die Sparkasse Schwyz AG, die EW Lachen AG, die EW Höfe AG und die Spital Lachen AG. Allgemein gelten als Gründe für eine Ausgliederung der Verwaltungsführung das Bedürfnis nach vermehrter Flexibilität, Entbürokratisierung, Entpolitisierung, der Gedanke der Mitverantwortung und Selbstverantwortung sowie die Vorteile aus einer sachverständigen Beratung (vgl. Peter Uebersax, Privatisierung der Verwaltung, in: Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 2001 S. 393 ff.; Handschin/Siegenthaler, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in: Schweizerische Juristenzeitung 2000 S. 405 ff.).

Mit einer Leistungsvereinbarung kann der Gemeinderat die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe einem Dritten übertragen oder die Leistungen zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe von ihm ‚einkaufen‘ (§ 78 Abs. 3 Satz 1 GOG-E). Als Beispiele aus der Praxis sind zu nennen: Schneeräumung, Strassenwärterdienst, Beizug von Anwälten, Ausführung der Baukontrolle, Ölfeuerungskontrolle, Kanalisationsabnahme, Kurtaxeneinzug, Gebäudeunterhalt, Gemeindekassieramt, Sperrgutabfuhr, Ausarbeitung der Ortsplanung, Feuerpolizei. Zu beachten gilt hierbei jedoch, dass hoheitliche Aufgaben durch die Stimmberechtigten nur mittels Rechtssatz oder Konzession übertragen werden können (§ 78 Abs. 3 Satz 2 GOG-E). Hoheitlich sind Aufgaben dann, wenn der

Staat dem Bürger nicht gleichgeordnet gegenübertritt, sondern ihm Rechte und Pflichten auferlegen kann. Sobald der Erlass von Verfügungen oder ein Gebühreneinzug einem Dritten übertragen wird, muss dies entweder durch eine Konzession oder in einem Reglement erfolgen.

Die Auslagerung von staatlichen Tätigkeiten kennt auch Grenzen (vgl. Bericht der Verfassungskommission vom 17. Dezember 2009, S. 39). So können Aufgaben, die zum sogenannten Gewaltmonopol des Staates zu zählen sind und im Extremfall bspw. die Ausübung körperlicher Gewalt erfordern, nicht an Private delegiert werden. Der Auslagerung auf kommunaler Ebene sind vor allem Dienstleistungen wie das Versorgungs- und Entsorgungswesen (Abwasser, Abfall, Wasser, Energie), aber auch Aufgaben im sozialen und gesundheitlichen Bereich (Alters- und Pflegeheime, Spitäler, Spitex) zugänglich.

Spezialgesetzlich statuierte zusätzliche Bedingungen für die Übertragung von öffentlichen Aufgaben wie beispielsweise die Genehmigung durch das zuständige Departement bei Übertragung der Verlustscheinbewirtschaftung auf einen Dritten (bspw. Inkassobüro) bleiben selbstverständlich vorbehalten.

§ 79 Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, Zweckverband, Beitritt und Aufsicht

§ 79 GOG-E konkretisiert § 77 Abs. 2 Bst. c GOG-E und behandelt als wichtige Form der Zusammenarbeit von Bezirken und Gemeinden den Zweckverband, welcher in §§ 39 Abs. 1 und 73 Abs. 2 KV explizit erwähnt wird.

Zweckverbände sind körperschaftlich organisiert, unterstehen dem öffentlichen Recht und sind mit dem Recht der Persönlichkeit ausgestattet. Beinahe die Regel bildet der Zweckverband für die Erfüllung der den Gemeinden obliegenden Aufgaben beim Vollzug des Gewässerschutz- und des Umweltschutzgesetzes. Im Verbund mit mehreren Gemeinden werden bspw. alle Abwasserreinigungsanlagen im Kanton Schwyz betrieben. Auch sind alle Schwyzer Gemeinden in den beiden Zweckverbänden für die Kehrtrichtbeseitigung zusammengeschlossen. Darüber hinaus kann der Zweckverband aber auch in anderen Aufgabenbereichen zur Anwendung gelangen.

§ 79 Abs. 1 GOG-E trägt § 39 Abs. 2 KV Rechnung und hält präzisierend fest, dass die Gründung eines Zweckverbandes und der Beitritt zu einem solchen der Zustimmung der Stimmberechtigten der beitretenden Gemeinden und der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen. Dabei bezieht sich der Genehmigungsvorbehalt in erster Linie auf die Überprüfung des Statuteninhalts (bisher in § 4 Abs. 1 GOG geregelt, wonach der Regierungsrat die Genehmigung verweigert, wenn die Statuten für den Austritt und die Haftung keinen genügenden Schutz des Verbandszweckes und des Verbandsvermögens gewährleisten oder Rechtssätze verletzen).

§ 79 Abs. 2 entspricht wörtlich der bisherigen Regelung in § 4 Abs. 2 GOG. Die Aufsichtsbefugnisse des Regierungsrates über die Zweckverbände orientieren sich an den Aufsichtsbefugnissen über die Gemeinden.

§ 80 Organisation und Statuten

Die Absätze 1 und 2 von § 80 GOG-E enthalten Mindestanforderungen an die Organisation und die Statuten des Zweckverbandes. Die konkrete Ausgestaltung unter Berücksichtigung der kantonalen Mindestanforderungen steht aber weiterhin in der Autonomie der Verbandsmitglieder.

§ 80 Abs. 3 GOG-E: Nicht nur der Erlass, auch die Änderung und Aufhebung der Statuten bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates und treten frühestens mit dieser in Kraft. Die Formulierung entspricht der bisherigen Genehmigungspraxis des Regierungsrates im Zusammenhang mit § 4 Abs. 1 GOG.

Allfällig notwendige Anpassungen von Statuten bestehender Zweckverbände an diese Mindestvorgaben müssen innert fünf Jahren seit Inkrafttreten dieser GOG-Revision erfolgen (vgl. Übergangsbestimmung § 97 Bst. c). In Zusammenhang mit dem geltenden § 39 KV hat der Regierungsrat in seiner Vorprüfungs- und Genehmigungspraxis bereits auf die Stärkung der Volksrechte in den Zweckverbänden hingewirkt.

§ 81 Gemeinsame Einrichtungen

§ 81 GOG-E konkretisiert § 77 Abs. 2 Bst. c GOG-E. Abs. 1 erwähnt als weitere wichtige Form der Zusammenarbeit die gemeinsamen Einrichtungen, welche § 73 Abs. 2 KV ebenfalls explizit erwähnt. Gemeinsame Einrichtungen kommen entweder in der Form einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen juristischen Person (insb. Anstalt, Stiftung, Aktiengesellschaft) vor. § 81 GOG-E verzichtet bewusst auf die abschliessende Regelung der vielfältigen möglichen Formen gemeinsamer Einrichtungen. Im konkreten Anwendungsfall liegt die Wahl der geeigneten juristischen Person des öffentlichen oder privaten Rechts im Autonomiebereich der betreffenden kommunalen Gebietskörperschaften.

§ 81 Abs. 2 GOG-E regelt die Mindestvorgaben für eine neu zu errichtende Einrichtung. Diese sind im Errichtungsbeschluss festzulegen, sofern für die gewählte Rechtsform nicht bereits übergeordnetes Recht entsprechende Bestimmungen enthält. Dort wo das öffentliche Recht oder Privatrecht bereits ausführliche und zwingende Regelungen für die Rechtsform eines Aufgabenträgers kennt (z.B. bei einer Aktiengesellschaft), müssen nur ergänzende Bestimmungen vorgesehen werden. Dies trifft insbesondere bei juristischen Personen des Privatrechts zu, während bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts mehr Regelungsbedarf besteht. Im Rahmen dieser Vorgaben steht die konkrete Wahl und Ausgestaltung eines Rechtsträgers in der Autonomie der an der Errichtung beteiligten Gemeinden.

§ 81 Abs. 3 GOG-E: Der Errichtungsbeschluss bedarf – gleich wie beim Zweckverband – der Zustimmung der Stimmberechtigten jeder an der gemeinsamen Einrichtung beteiligten Gemeinde und der Genehmigung des Regierungsrates.

§ 82 Zusammenarbeitsvertrag

§ 82 GOG-E konkretisiert § 77 Abs. 2 Bst. c GOG-E. Als niederschwellige Form der Zusammenarbeit erwähnt Abs. 1 den Zusammenarbeitsvertrag mehrerer Gemeinden für die gemeinsame Erfüllung öffentlicher Aufgaben. In § 6 Abs. 2 GOG war dieser bisher lediglich insofern vorgesehen, als die Gemeinderäte zweier Gemeinden vereinbaren können, dass die eine die Verwaltung abgelegener Gebietsteile der anderen übernimmt. In der Spezialgesetzgebung ist die vertragliche Zusammenarbeit der Gemeinden in Einzelfällen vorgesehen. So sind beispielsweise öffentlich-rechtliche Verträge über einen gemeinsamen Betreuungskreis (§ 1 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreuung und Konkurs vom 25. Oktober 1974, EGzSchKG, SRSZ 270.110), einen interkommunalen Sozial- und Beratungsdienst (§ 12 Abs. 2 ShG), die Führung der Zivilstandsämter (§ 4 der Kantonalen Zivilstandsverordnung vom 12. November 2003, SRSZ 211.111) sowie über den Zugang zur Musikschule einer anderen Gemeinde anzutreffen. Im Unterschied zum Zweckverband und zur gemeinsamen Einrichtung, die ja ebenfalls auf einer Vereinbarung zwischen zwei oder mehrerer Gemeinden beruhen, wird hier die Aufgabenerfüllung nicht einem eigenen Rechtsträger übertragen.

Abs. 2 regelt die Zuständigkeit der Gemeinderäte zum Abschluss von Zusammenarbeitsverträgen unter Vorbehalt der Zuständigkeit der Stimmberechtigten im Rahmen ihrer Ausgabenkompetenzen und für die Übertragung hoheitlicher Befugnisse.

§ 83 IV. Aufsicht und Rechtsschutz, Pflicht der Gemeinde

Die Aufsicht über die Gemeindeverwaltung und die von ihr allenfalls ausgelagerten Bereiche ist primär Aufgabe des Gemeinderates. Die Art und Weise der Ausübung liegt in der Autonomie der Gemeinden, insbesondere für Finanzvorgänge ist aber ein internes Kontrollsystem unumgänglich. Den (Mehrgemeinde-)Bezirken kommt weiterhin – und wie bisher – keine Aufsichtsfunktion über die Gemeinden in ihrem Bezirksgebiet zu.

Werden Ordnungswidrigkeiten festgestellt oder erfolgen entsprechende Aufsichtsanzeigen, hat in erster Linie der Gemeinderat die Angelegenheit abzuklären und geeignete Massnahmen im Sinne von § 92 GOG-E zu treffen.

§ 84 Aufsicht durch den Regierungsrat

§ 84 Abs. 1 und 2 GOG-E entsprechen dem bisherigen § 88 Abs. 1 und 2 GOG.

§ 85 Aufsichtsbereiche, Wahlen

§ 85 Abs. 1 GOG-E entspricht grundsätzlich der bisherigen Regelung. Zuzugabe der neuen Bestimmung in § 52a WAG ist zusätzlich auch der Erwahlungsbeschluss dem Regierungsrat zuzustellen.

§ 85 Abs. 2 GOG-E: Die Prüfung des Regierungsrates ist nicht nur auf Verfassungswidrigkeiten ausgerichtet, sondern umfasst selbstverständlich auch die Prüfung hinsichtlich der Gesetzmässigkeit. An der bisherigen Überprüfungspraxis des Regierungsrates ändert sich dadurch nichts.

§ 86 Genehmigung der Gemeindeordnung und der Reglemente, allgemein

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 90 GOG.

§ 87 Überprüfungsbefugnis

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 91 GOG.

§ 88 Veröffentlichung

§ 88 Abs. 1 Satz 1 GOG-E entspricht dem bisherigen § 92 Abs. 1 GOG. Mit ‚Reglemente‘ sind zwar in erster Linie die durch das kantonale Recht vorgeschriebenen Reglemente gemäss bisherigem § 90 GOG gemeint (bspw. Friedhofreglement, Feuerwehrreglement). Hingegen spricht nichts dagegen, dass die Bestimmung auch auf nach kommunalem Recht erlassene Reglemente Anwendung findet (z.B. Musikschulreglement), zumal nach § 5 ÖDSG ein Anspruch auf Einsicht besteht. Verschiedene Gemeinden im Kanton Schwyz haben diese Reglemente benutzerfreundlich bereits auf ihrer Homepage aufgeschaltet.

§ 88 Abs. 1 Satz 2 GOG-E enthält eine Kann-Bestimmung und trägt dem modernen und etablierten elektronischen Informationsaustausch per Internet Rechnung.

§ 89 Prüfung der Gemeindetätigkeit, Jahresbericht und Finanzplan

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 93 GOG, wobei neu der Voranschlag in den Finanzplan integriert wird.

§ 90 Kommunaluntersuch

§ 90 Abs. 1 GOG-E stellt eine Konkretisierung von § 61 KV dar und enthält eine Kann-Bestimmung, welche der bisherigen Aufsichtspraxis des Regierungsrates entspricht.

§ 90 Abs. 2 GOG-E enthält hinsichtlich Einzelprüfungen oder systematischen Prüfungen in allen Gemeinden ebenfalls eine Kann-Bestimmung. Eine starre Periodizität hinsichtlich solcher Überprüfungen (wie in § 94 Abs. 1 GOG) ist nicht mehr zwingend vorgeschrieben, jedoch auch weiterhin möglich.

§ 90 Abs. 3 GOG-E sieht die Möglichkeit einer Delegation der Überprüfung an einzelne Departemente oder Amtsstellen vor.

§ 91 Aufsichtsanzeige, Grundsatz

Abs. 1 und 2: Diese Bestimmungen regeln die bisherige, ungeschriebene Praxis der Aufsichtsanzeige im Bereich der Gemeindeaufsicht.

Abs. 3 enthält neu die explizite Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung und den Kostensatz, was den Rückgriff auf einschlägige allgemeine Rechtsgrundlagen erspart.

§ 92 Untersuchung und Massnahmen

Abs. 1 enthält den Untersuchungsgrundsatz, welcher auch in § 18 VRP für Behörden statuiert wird.

Abs. 2 erwähnt – ohne abschliessenden Charakter – die gebräuchlichsten Massnahmen.

§ 93 Beschwerde gegen Gemeindebeschlüsse

Die bisherige Bestimmung von § 95 GOG wird unverändert übernommen.

§ 94 Verfahren

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 96 GOG, wobei zusätzlich auf die Anwendbarkeit der VRP und des WAG verwiesen wird.

§ 95 Beschwerde gegen andere Gemeindeorgane

Mit der Kompetenzdelegation an Verwaltungsstellen, Kommissionen usw. (§ 43 GOG-E) ist das Beschwerderecht an den Gemeinderat verbunden. Ebenso können alle Beschlüsse des Gemeinderates mit Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden.

Für das Beschwerdeverfahren an den Gemeinderat gilt das Verwaltungsrechtspflegegesetz.

§ 96 Aufhebung und Anpassung bisherigen Rechts

Das neue Gemeindeorganisationsgesetz ersetzt das Gesetz vom 29. Oktober 1969 vollständig, so dass dieses aufgehoben werden kann.

Abs. 2: Anpassung bisherigen Rechts

Im Zusammenhang mit der Möglichkeit, dass über eine Pluralinitiative und ein Gegenvorschlag gleichzeitig an der Urne entschieden werden kann, ist das WAG entsprechend anzupassen, welches diese Möglichkeit bisher ausdrücklich ausschloss.

In der Steuergesetzgebung wird eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Möglichkeit geschaffen, dass die Steuerbezugsbehörden insbesondere Vollstreckungsverfahren, u.a. auch die Verlustscheinbewirtschaftung, Dritten übertragen können.

Im Personal- und Besoldungsgesetz für die Lehrpersonen an der Volksschule wird die bisherige Bestimmung aus dem GOG aufgenommen, dass der Schulrat anzuhören ist, wenn er nicht gleichzeitig Anstellungsbehörde ist.

In den übrigen aufgeführten Gesetzen erfolgen insbesondere jene Anpassungen, die nötig werden, weil neu das Urnensystem allgemein vorgeschrieben ist und das Versammlungssystem in den Bezirken und Gemeinden als Ausnahme gilt.

§ 97 Übergangsbestimmungen

Bst. a: Wie bereits in den Erläuterungen zu § 8 am Ende ausgeführt, ändert sich für jene Bezirke und Gemeinden, die heute über Wahlen und/oder Sachgeschäfte an der Gemeindeversammlung oder Bezirksgemeinde entscheiden, mit dieser Gesetzesänderung nichts. Die Gemeinden Illgau, Riemenstalden, Innerthal, Steinerberg und der Bezirk Schwyz behalten das ihnen vertraute System bei. Sie müssen dazu keinen Beschluss fällen. Wollen diese Gemeinwesen ebenfalls die Beschlussfassung an der Urne einführen, können sie dies mittels einer Urnenabstimmung beschliessen. Eine solche Urnenabstimmung kann der Bezirks- bzw. Gemeinderat herbeiführen,

aber auch Stimmberechtigte können durch Einreichung einer Einzel- oder Pluralinitiative eine Abstimmung verlangen.

Bst. b: Bis zum Inkrafttreten des neuen FHG-BG, in dem auch die Regelung betreffend WOV (bisher § 65 GOG) enthalten sein soll, gilt die bisherige Bestimmung übergangsrechtlich weiter.

Bst. c: Ebenfalls im Sinne einer Übergangsbestimmung haben die bereits bestehenden Zweckverbände ihre Statuten innert fünf Jahren nach Inkrafttreten an die Mindestvorgaben gemäss § 80 anzupassen.

§ 98 Vollzug

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 101 GOG.

§ 99 Referendum, Publikation, Inkrafttreten

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen § 102 GOG.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Teilrevision des Gemeindeorganisationsgesetzes hat direkt weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

7. Behandlung im Kantonsrat

7.1 Ausgabenbremse

Gemäss der Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (GO-KR, SRSZ 142.110) gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen.

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GO-KR.

7.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 KV unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

7.3 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dieser Vorlage können die folgenden parlamentarischen Vorstösse als erledigt abgeschrieben werden (vgl. Ziff. 2.2.1 vorne):

- Postulat M 13/10: Anpassung des GOG an aktuelle Entwicklungen;
- Motion M 7/14: Keine Verwässerung von kommunalen Initiativen;
- Motion M 7/15: Weniger bürokratische Strukturen auf Bezirks- und Gemeindeebene.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:

1.1 die beiliegende Vorlage anzunehmen.

1.2 die nachfolgenden parlamentarischen Vorstösse als erledigt abzuschreiben:

- Postulat M 13/10 „Anpassung des GOG an aktuelle Entwicklungen“;
- Motion M 7/14 „Keine Verwässerung von kommunalen Initiativen“; und
- Motion M 7/15 „Weniger bürokratische Strukturen auf Bezirks- und Gemeindeebene“.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Staatskanzlei; Sekretariat des Kantonsrates; Rechts- und Beschwerdedienst; Sicherheitsdepartement (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber