

**Beschluss Nr. 746/2017**

Schwyz, 26. September 2017 / ju

Totalrevision des Gemeindeorganisationsgesetzes

Stellungnahme zum Ergebnis der Kommissionsberatung

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat mit Beschluss Nr. 495 vom 27. Juni 2017 Bericht und Vorlage zu einer Totalrevision des Gemeindeorganisationsgesetzes vom 29. Oktober 1969 (GOG, SRSZ 152.100) unterbreitet. Eine Spezialkommission hat diese Totalrevision an ihrer Sitzung vom 4. September 2017 beraten.

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. In der Detailberatung sind einzelne Abänderungsanträge gestellt worden. Diese sind in der Synopse zu diesem Beschluss dargestellt. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit neun Ja-Stimmen und einer Enthaltung, die Vorlage in der Fassung der vorberatenden Kommission anzunehmen.

2. Grundsätzliche Diskussionen in der Kommission**2.1 Erweiterung der Rechnungs- zu einer Geschäftsprüfungskommission**

Mit der als Postulat erheblich erklärten Motion M 13/10 „Anpassung des GOG an aktuelle Entwicklungen“ verlangte der Kantonsrat die Erweiterung der Kompetenzen der Rechnungsprüfungskommission zu einer eigentlichen Geschäftsprüfungskommission (RRB Nr. 127 vom 1. Februar 2011). Eine Kommissionsmehrheit will das Postulat nicht mit der GOG-Vorlage abschreiben, sondern aufrechterhalten, damit im Zusammenhang mit der Revision des Finanzhaushaltsgesetzes für die Bezirke und Gemeinden vom 27. Januar 1994 (FHG-BG, SRSZ 153.000) eine vertiefte Diskussion stattfinden könne.

Da es sich um eine institutionelle Frage über die Schaffung oder Kompetenzerweiterung einer Behörde handelt, ist der Regierungsrat der Auffassung, dass diese Frage mit der Totalrevision des GOG zu behandeln ist und nicht in Zusammenhang mit der Revision des FHG-BG (nochmals) aufgerollt werden soll. Deshalb hat er auch mit der Vorlage zur Totalrevision des GOG die Abschreibung des Postulats M 13/10 beantragt.

Die Rechnungsprüfungskommissionen sind ein Prüforgan der Stimmberechtigten, werden von diesen gewählt und prüfen Voranschlag, Rechnung und Kredite in formeller, rechtlicher und materieller Hinsicht. Sie erstatten der Gemeindeversammlung schriftlich Bericht und Antrag (§ 41

Abs. 2 FHG-BG). Für ihre Prüfungstätigkeit gilt neben den gesetzlichen Grundlagen das Handbuch für die Rechnungsprüfungskommissionen der Bezirke und Gemeinden, insbesondere die Wegleitung für die Rechnungsprüfung in den Bezirken und Gemeinden (Kapitel 13). Zudem stehen elektronisch verschiedene praxisorientierte Prüfungschecklisten für eine systematische Vorgehensweise sowie eine Sicherstellung der notwendigen Qualität der Prüfung zur Verfügung (<https://www.sz.ch/kanton/finanzen/kantonsfinanzen/handbuch-rechnungspruefungskommissionen.html/72-210-89-88-3121>). Nach geltendem Recht kommt der Rechnungsprüfungskommission bereits eine starke Stellung zu, muss sie doch zu jedem Geschäft der Gemeindeversammlung mit finanziellen Auswirkungen schriftlich Bericht und Antrag stellen (§ 41 Abs. 2 FHG-BG). Sie hat auch jederzeit Einsicht in die für die Prüfung erforderlichen Unterlagen und kann Sachverständige zur Prüfung beiziehen. Die Rechnungsprüfungskommission ist ein unabhängiges Kontrollorgan, das die gesamte finanzielle Verwaltungsführung beaufsichtigen kann. Sie hat volle Einsicht in die finanzielle Verwaltungsführung, kann Beanstandungen anbringen und stellt der Gemeindeversammlung Antrag zu den Vorlagen des Gemeinderates (Voranschlag, Ausgabenbewilligungen [bisher Verpflichtungskredite], Rechnung). Eine Prüfung bezieht sich nicht nur auf die formellen und rechtlichen Aspekte, sondern umfasst in materieller Hinsicht auch die Frage der Wirtschaftlichkeit und damit der Notwendigkeit einer Ausgabe. Diese Prüfungstätigkeit ist anspruchs- und verantwortungsvoll.

Der Regierungsrat lehnt aber die fakultative Erweiterung der Rechnungsprüfungskommission zu einer eigentlichen Geschäftsprüfungskommission aus folgenden Gründen klar ab:

- Nach § 42 Abs. 1 GOG-E ist der Gemeinderat das oberste leitende und vollziehende Organ der Gemeinde. Er übt die Aufsicht über die Gemeindeverwaltung und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Dritte aus (§ 83 Abs. 1 GOG-E). Diese Verantwortung ist nicht teilbar und bezieht sich sowohl auf die finanzielle als auch die politische Verantwortung.
- Soll eine Geschäftsprüfungskommission auch die Aufsicht über politische Behörden und politische Entscheide wahrnehmen, würde quasi eine Schattenexekutive installiert. Eine Geschäftsprüfungskommission würde damit auch die Aufsicht über den Gemeinderat, den Schulrat, die Einbürgerungsbehörde usw. wahrnehmen und sich zu politischen Fragen bzw. Entscheiden äussern. Eine solche zusätzliche Überprüfung ist abzulehnen, nicht zuletzt deswegen, weil bestimmte Entscheide dieser Instanzen bereits auf dem Rechtsweg angefochten werden können.
- Eine unabhängige und effektive Kontrolle bzw. Aufsicht durch eine Geschäftsprüfungskommission bedürfte eines unabhängigen Sekretariats oder eines erheblichen Aufwandes seitens der Kommissionsmitglieder selbst. Um ihre Arbeiten durchführen zu können, müsste eine Geschäftsprüfungskommission vom Gemeinderat bzw. von der Verwaltung jeweils Berichte einholen oder entsprechende Kontrollen vor Ort vornehmen. Geregelt werden müsste dafür das Akteneinsichtsrecht und das Recht, von Angestellten Auskünfte einzuverlangen (Entbindung vom Amtsgeheimnis). Dies würde nicht nur die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen, sondern auch die Mitglieder der entsprechenden Behörden und die Verwaltung stark beanspruchen, was mit dem in den Gemeinden herrschenden Milizsystem nur schwer in Einklang zu bringen wäre. Eine vermehrte Bürokratie wäre unausweichlich.
- Fraglich wäre auch, wer Adressat der von der Geschäftsprüfungskommission verfassten Berichte und allenfalls beanstandeten Punkte ist. Heute ist die Rechnungsprüfungskommission gegenüber der Gemeindeversammlung antragsberechtigt und hat sich zu allen Geschäften mit finanziellen Auswirkungen, die in die Kompetenz der Gemeindeversammlung fallen, zu äussern. Bei allen anderen Geschäften, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung fallen, wäre der Gemeinderat Adressat. Damit würde der Geschäftsprüfungskommission eine Oberaufsicht über den Gemeinderat eingeräumt, was mit der gesetzlichen Stellung des Gemeinderates und den Stimmberechtigten als oberstes Organ der Gemeinde (§ 8 Abs. 1 GOG-E) nur schwer vereinbar ist.
- Darin besteht ein wesentlicher Unterschied zum Kanton, wo der Kantonsrat als Legislative die oberste aufsichtsführende Behörde ist (§ 47 Abs. 1 KV) und der Staatswirtschaftskommission die Kontrolle über die Geschäftsführung des Regierungsrates und der kantonalen

Verwaltung im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht obliegt (vgl. § 16a und Anhang zur Geschäftsordnung für den Kantonsrat vom 28. April 1977, SRSZ 142.110). Eine solche parlamentarische Oberaufsicht fehlt auf Gemeindeebene, weshalb auch fraglich bleibt, wem gegenüber die Geschäftsprüfungskommission Bericht erstatten müsste, wie diese Berichte zu behandeln wären und welche Wirkung diese Berichterstattung hätte.

- Das neue GOG verstärkt die Aufsicht des Regierungsrates über die Gemeinden insofern, als neben der Aufsichtsanzeige (§ 91 GOG-E) auch die Aufsichtsmittel (§ 92 GOG-E) gesetzlich geregelt sind. Sollten in einer Gemeinde Ordnungswidrigkeiten auftreten, die eine Überprüfung im Sinne einer Geschäftsprüfung verlangen, stehen die Aufsichtsmittel nicht nur dem Gemeinderat, sondern auch dem Regierungsrat zu. Zudem kann der Regierungsrat auch präventiv im Sinne von Kommunaluntersuchen die Tätigkeit der Behörden und Verwaltungen in einzelnen Gemeinden oder systematisch in allen Gemeinden überprüfen (§ 90 GOG-E).
- Sodann haben im Vernehmlassungsverfahren – ausser der SP und der GLP – weder die politischen Parteien noch Bezirke und Gemeinden die Einführung einer Geschäftsprüfungskommission verlangt. Damit besteht auch kein überwiegendes politisches Bedürfnis, die Kompetenzen der bestehenden Rechnungsprüfungskommissionen auf eine Geschäftsprüfungskommission auszudehnen bzw. den Gemeinden eine solche Möglichkeit einzuräumen. Würde den Gemeinden eine solche Möglichkeit eingeräumt, müssten die Kompetenzen dieser Geschäftsprüfungskommission gesetzlich genau geklärt werden.

Aus diesen Überlegungen lehnt der Regierungsrat die (fakultative) Erweiterung der Kompetenzen der Rechnungsprüfungskommission zu einer Geschäftsprüfungskommission ab. Das Postulat M 13/10 „Anpassung des GOG an aktuelle Entwicklungen“ ist deshalb mit dieser Vorlage durch den Kantonsrat als erledigt abzuschreiben.

2.2 Aufgabenerfüllung durch Dritte (Ausgliederung, Leistungsvereinbarungen)

Die Kommission hat die Aufgabenerfüllung durch Dritte mittels Ausgliederung und Leistungsvereinbarung (§ 78 GOG-E), aber auch Zusammenarbeitsverträgen (§§ 79 ff. GOG-E, Zweckverbände) diskutiert und dabei festgestellt, dass es sinnvoll ist, im neuen Gesetz die gesetzlichen Rahmenbedingungen für diese verschiedenen Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Grundsatz zu regeln. Hinsichtlich Leistungsvereinbarungen (§ 78 Abs. 3 GOG-E) ist der Antrag gestellt worden, dass sämtliche Leistungsvereinbarungen durch die Stimmberechtigten an der Urne beschlossen werden müssten. Dies wurde von der Kommission abgelehnt, da das Gesetz in § 78 Abs. 3 Satz 2 GOG-E ausdrücklich vorsehe, wann für den Abschluss einer Leistungsvereinbarung der Gemeinderat und wann die Stimmberechtigten zuständig seien. Es mache keinen Sinn, dass die Vielzahl von Leistungsvereinbarungen, z.B. über die Schneeräumung, Ausführung der Baukontrolle oder Ölfeuerungskontrolle (vgl. auch Bericht und Vorlage, RRB Nr. 495 vom 27. Juni 2017, S. 30), durch die Stimmberechtigten verabschiedet werden muss, weil es sich dabei meistens um blosser Vollzugsaufgaben handle.

Die Stimmberechtigten haben aber dann über eine Leistungsvereinbarung zu entscheiden, wenn dem Dritten (Leistungserbringer) hoheitliche Aufgaben übertragen werden. Dies ist v.a. dann der Fall, wenn der Dritte gegenüber Bürgern Verfügungen erlassen oder Gebühren einziehen kann (vgl. Bericht und Vorlage, RRB Nr. 495 vom 27. Juni 2017, S. 31). So sieht z.B. § 38 des Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) vor, dass bei der Übertragung der Versorgung mit Wasser oder Energie an einen Dritten eine Konzession der Gemeinde erforderlich ist. Eine solche muss der Gemeindeversammlung bzw. den Stimmberechtigten vorgelegt werden (§ 30 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 1997, SRSZ 400.111).

Gemeinden können beispielsweise ihre Alters- und Pflegeheime als selbständige Anstalten, öffentliche Stiftungen oder auch Aktiengesellschaften führen. Die Errichtung einer solchen Trägergesellschaft bedarf nach § 78 Abs. 2 GOG-E immer der Zustimmung der Stimmberechtigten. Werden durch eine Leistungsvereinbarung z.B. Pflegeplätze in einem privat geführten Alterszentrum si-

chergestellt und an ein damit im Zusammenhang stehendes Bauvorhaben gleichzeitig ein Investitionsbeitrag geleistet, bedarf dies ebenfalls der Zustimmung der Stimmberechtigten (z.B. Leistungsvereinbarung mit Gemeindebeitrag, Botschaft und Vorlage der Gemeinde Schwyz zur Gemeindeversammlung vom 14. Dezember 2016). In einer Leistungsvereinbarung kann eine Gemeinde auch Anforderungen an die Qualität der Leistungserbringung knüpfen. Daneben bestehen häufig auch gesetzliche Vorgaben, so etwa im gerade angesprochenen Bereich der Alterspflege (vgl. § 5 der Verordnung über Betreuungseinrichtungen vom 23. Juni 2009, SRSZ 380.313). Desgleichen muss auch ein Zusammenarbeitsvertrag unter Gemeinden dann den Stimmberechtigten unterbreitet werden, wenn hoheitliche Befugnisse übertragen oder neue Ausgaben bewilligt werden (§ 82 Abs. 3 GOG-E).

3. Abänderungsanträge der Kommission und Stellungnahme des Regierungsrates

Für den Wortlaut der Kommissionsanträge (Mehrheits- und Minderheitsanträge) wird auf die Synopse, Beilage 1, verwiesen.

Wahl des Ratschreibers (§ 15 Abs. 2 Bst. b)

Traditionsgemäss wird der Landschreiber des Bezirks Höfe als Ratschreiber bezeichnet. Im Sinne eines Traditionsanschlusses – so wird auch der Begriff Bezirksstatthalter (§ 36 Abs. 2) beibehalten –, soll die Funktion des Ratschreibers in dieser Bestimmung ausdrücklich erwähnt werden.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommission zu.

Abstimmungsbotschaft (§ 20 Abs. 2)

Die Kommission diskutierte eingehend, ob die Gemeinden verpflichtet werden sollen, mit den Abstimmungsunterlagen den Stimmberechtigten nochmals Kurzinformationen zu den Sachabstimmungen zuzustellen. Eine solche Verpflichtung wird abgelehnt. Hingegen wird § 20 Abs. 2 dahingehend ergänzt, dass bei Initiativen in den Unterlagen zur beratenden Gemeindeversammlung (Botschaft) die wesentlichen Argumente der Initianten darzustellen sind.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommission zu.

Stimmzähler (§ 24 Abs. 1)

Die Reihenfolge der Bestimmung wird umgekehrt, da meistens der Gemeindepräsident die Stimmzähler vorschlägt.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommission zu.

Berichterstattung (§ 27 Abs. 1)

Die Rechnungsprüfungskommission erstattet nicht nur zur Rechnung, sondern auch zum Vorschlag und zu den Ausgabebewilligungen (bisher Verpflichtungskredite) Bericht. Dies wird ergänzt.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommission zu.

Feststellung des Ergebnisses (§ 30 Abs. 2)

Auf ein zweimaliges Ausmehren bzw. Abschätzen des Resultats soll verzichtet werden. Kann in der ersten Abstimmung durch Abschätzen kein eindeutiges Resultat ermittelt werden, ist bereits bei der zweiten Abstimmung auszuzählen, was heute bereits in vielen Gemeinden Praxis ist. Eine klare Ermittlung der Abstimmungsergebnisse fördert auch das Vertrauen ins Versammlungssystem.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommission zu.

Protokollinhalt (§ 47 Abs. 2)

Die abwesenden Personen können gar nicht aufgeführt werden, da dies ein zu unbestimmter Personenkreis ist. Das Protokoll enthält die anwesenden Mitglieder, u.a. auch beigezogene Experten (vgl. § 52 Abs. 2) und jene Behördenmitglieder, die sich im Ausstand befinden.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommission zu.

Wählbarkeit in Kommissionen (§ 55 Abs. 2; Minderheitsantrag)

Die Kommissionsmehrheit ist mit der regierungsrätlichen Vorlage einverstanden, dass in die kommunalen Kommissionen auch Schweizer ohne Wohnsitz in der Gemeinde und niedergelassene Ausländer gewählt werden können. Damit kann der Kreis möglicher Kommissionsmitglieder erweitert werden.

Eine Kommissionsminderheit lehnt die Wahlmöglichkeit von niedergelassenen Ausländern ab, da Ausländern keine Stimm- oder Wahlrechte einzuräumen seien.

Der Regierungsrat lehnt den Minderheitsantrag ab, da mit der Wahl in eine Kommission keine Stimm- oder Wahlrechte im Sinne der politischen Stimmberechtigung verbunden sind.

Teilnahme des Gemeindepräsidenten und des Säckelmeisters an Kommissionssitzungen (§ 59 Abs. 2; Mehrheits- und Minderheitsantrag)

Das geltende Recht sieht vor, dass der Gemeindepräsident und der Säckelmeister an allen Sitzungen von Kommissionen, denen sie nicht als Mitglied angehören, mit beratender Stimme teilnehmen können. In der Zwischenzeit sind verschiedene Behörden geschaffen worden, denen nicht nur blosse Beratungs- und Antragskompetenz an den Gemeinderat zukommt, sondern die anfechtbare Verfügungen treffen können. Sie haben Verfügungskompetenz. Es sind dies die Fürsorgebehörde, der Schulrat, die Einbürgerungsbehörde und die Baubehörde. Soweit einer Kommission bzw. Behörde diese Verfügungskompetenz zukommt, sie also anfechtbare Verfügungen erlassen kann, ist es nicht opportun, dass der Gemeindepräsident oder der Säckelmeister in diese Kommissionen einfach Einsitz nehmen und mitberaten können. Dies widerspricht zudem dem Grundsatz, dass die Zusammensetzung von entscheidbefugten Behörden gesetzlich festgelegt ist (z.B. § 7 des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983 [SRSZ 380.100]) und deshalb nicht im Einzelfall weitere Personen mit beratender Stimme teilnehmen können. Dieses Teilnehmerecht steht weiter in Widerspruch zur Forderung nach Entlastung dieser Exekutivmitglieder und ist auch ein mangelnder Vertrauensbeweis gegenüber diesen Behörden, die meist von einem Mitglied des Gemeinderates präsiert werden. Ohne weiteres zulässig ist jedoch, dass die jeweilige Behörde für die Beratung besonderer Geschäfte (z.B. Budget) den Gemeindepräsidenten oder den Säckelmeister zu einer Sitzung einlädt. Soll aus gewichtigen Gründen der Gemeindepräsident oder der Säckelmeister in einer dieser Behörden Einsitz haben, kann er sich in diese Behörde als stimmberechtigtes Mitglied wählen lassen.

Der Regierungsrat stimmt deshalb dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu, der präzisiert, dass die Teilnahme von Gemeindepräsident/Säckelmeister an Sitzungen von Kommissionen, die Verfügungen erlassen („mit Verfügungskompetenz“), ausgeschlossen ist.

Der Streichungsantrag der Kommissionsminderheit wird abgelehnt.

Wählbarkeit des Gemeindeschreibers und Ausschreibung der Stelle (§ 66)

Die Kommission erweitert die Möglichkeit der Kandidatenwahl, indem nicht mehr die Stimmberechtigung im Kanton Wahlvoraussetzung ist, sondern jeder in eidgenössischen Angelegenheiten Stimmberechtigte sich zur Wahl stellen kann, sofern er auch die übrigen Wahlvoraussetzungen erfüllt. Damit gelten hinsichtlich Stimmberechtigung und damit des Wohnsitzes die gleichen Voraussetzungen wie bei Richterwahlen (vgl. § 34 des Justizgesetzes vom 18. November 2009, SRSZ 231.110).

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommission zu.

Veröffentlichung der Gemeindeordnung und der Reglemente (§ 88 Abs. 1)

Die Kommission beantragt, dass die Gemeinden ihre Gemeindeordnung, sofern vorhanden, und alle Reglemente im Internet veröffentlichen müssen. Nachdem alle Gemeinwesen über eine Website verfügen und die meisten Gemeinden ihre Reglemente ohnehin schon publizieren, kann dieser Forderung im Sinne der Publizität nachgekommen werden.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommission zu.

Sprachliche, grammatikalische und gesetzestechnische Anpassungen

Der Regierungsrat stimmt weiter den Anträgen der Kommission zu,

- in den §§ 73, 76 Abs. 2 und 94 Abs. 2 die zitierten Gesetze mit dem Erlassdatum und einer Endnote mit der Fundstelle in der Schweizerischen Gesetzsammlung (SRSZ) zu ergänzen;
- in den §§ 12 Abs. 1 Bst. b, 43 und 51 Abs. 2 sprachliche, grammatikalische und gesetzestechnische Anpassungen vorzunehmen.

4. Erledigung parlamentarischer Vorstösse

4.1 Postulat M 13/10 „Anpassung des GOG an aktuelle Entwicklungen“

Eine Kommissionsmehrheit will dieses Postulat nicht abschreiben, sondern das Anliegen einer fakultativen Geschäftsprüfungskommission auf Bezirks- und Gemeindeebene im Rahmen der Beratung des neuen FHG-BG nochmals vertieft behandeln. Wie unter Erwägung Ziff. 1 dieses Beschlusses ausgeführt, lehnt der Regierungsrat die Erweiterung der Rechnungsprüfungskommission auf eine – wenn auch nur fakultative – Geschäftsprüfungskommission ab. Da es sich um eine institutionelle Frage handelt, ist das Postulat mit dieser Vorlage zu behandeln und als erledigt abzuschreiben.

4.2 Motionen

Die beiden Motionen M 7/14 „Keine Verwässerung von kommunalen Initiativen“ und M 7/15 „Weniger bürokratische Strukturen auf Bezirks- und Gemeindeebene“ können in Übereinstimmung mit der Kommission als erledigt abgeschrieben werden

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:

1.1 die beiliegende Vorlage „Gemeindeorganisationengesetz“ in der Fassung der vorberatenden Kommission anzunehmen und die Minderheitsanträge zu den §§ 55 Abs. 2 und 59 Abs. 2 abzulehnen.

1.2 den Kommissionsantrag zur Aufrechterhaltung des Postulats M 13/10 „Anpassung des GOG an aktuelle Entwicklungen“ abzulehnen und 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