

Grundlagenbericht

kantonschwyz 

Bezirke und Gemeinden:
Organisation und politische Rechte

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
<hr/>	
1. Teil: Entstehung und Entwicklung des Gemeinderechts	4
<hr/>	
1. Ursprünge des schwyzerischen Gemeinderechts	4
2. Gemeindeorganisationsgesetz 1969	5
3. Revisionen 1969 bis 2015	6
4. G-Reform 2005	8
5. Kantonsverfassung 2010	8
<hr/>	
2. Teil: Revisionsthemen	10
<hr/>	
1. Kapitel: Anstösse zur Revision	10
2. Kapitel: Inhalt eines neuen Gemeindegesetzes	13
3. Kapitel: Bestand und Änderungen von Bezirken und Gemeinden	16
4. Kapitel: Interkommunale Zusammenarbeit	22
5. Kapitel: Bezirks- und Gemeindeorganisation	35
6. Kapitel: Aufgabenübertragung und Ausgliederung	46
7. Kapitel: Politische Rechte	53
8. Kapitel: Aufsicht und Rechtsschutz	65
<hr/>	
3. Teil: Verfahrenswege für eine Revision	72
<hr/>	
1. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	72
2. Expertenentwurf: Kommission oder Einzelperson	72
3. Einsetzung einer Begleitkommission	73
4. Blick in andere Kantone	73
5. Revisionsauftrag durch Regierungsrat	73
6. Kosten und Zeitbedarf	74
<hr/>	
Anhang	
<hr/>	
Beilage 1 Abkürzungsverzeichnis	75
Beilage 2 Literaturverzeichnis	77

Einleitung

Die Gemeinden werden gemeinhin als die Urzellen der direkten Demokratie bezeichnet. Im Kanton Schwyz gibt es deren 30. Dazu kommen noch die sechs Bezirke, die als selbständige Körperschaften neben den Gemeinden ihre eigenen öffentlichen Aufgaben wahrnehmen.

Die heutige Gliederung und Organisation der Bezirke und Gemeinden hat sich über Jahrhunderte und Jahrzehnte allmählich entwickelt und ist seit längerem unverändert geblieben. Revolutionäre Umwälzungen sind im 20. und 21. Jahrhundert ausgeblieben. Auch die direkt-demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten in Gemeindeversammlungen und an Bezirksgemeinden einerseits und an der Urne andererseits bestehen seit Jahrzehnten. Markant und erwähnenswert ist die Einführung des Frauenstimmrechts in den 70-er Jahren des 20. Jahrhunderts auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene.

Viele Einwohner¹ fühlen sich in erster Linie mit ihrer Gemeinde verbunden. Meist sind es die Gemeindebehörden, mit denen sie als erstes in Kontakt treten. Das Gemeindegeschehen wirkt unmittelbar auf uns ein, sei es durch einfache alltägliche Dienstleistungen wie die Abfall- und Abwasserentsorgung oder die Versorgung mit Wasser und Elektrizität, aber auch durch hoheitliche Anordnungen wie die Veranlagung und die Einforderung der Steuern.

Erste politische Erfahrungen werden meist auf Gemeindeebene gemacht, sei es durch die Teilnahme an der Jungbürgerfeier und dann an Gemeindeversammlungen, das Unterzeichnen von Initiativen oder Referenden, aber auch die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen, den Eintritt in eine Partei oder das Mitwirken in einem ad hoc Komitee zur Verwirklichung eines Anliegens oder zum Bekämpfen einer anderen Idee.

Das gute Funktionieren der Bezirke und Gemeinden soll in erster Linie seinen Einwohnern dienen und deren demokratische Rechte respektieren. Dies muss in einem Rechtsstaat durch gesetzliche Regelungen gewährleistet werden. Mitarbeiter des Rechts- und Beschwerdedienstes² stellen in diesem Bericht die geltenden Rechtsgrundlagen unserer Bezirke und Gemeinden dar und weisen auf Probleme, Lücken und zukünftige Anforderungen an diese Gemeinwesen³ hin. Als Diskussionsbasis für zukünftige Regelungen schlagen sie für einzelne Bereiche Lösungsansätze vor. Diese sollen wie ein Werkzeugkasten oder eine Ideendatenbank bei der Überarbeitung des geltenden Gemeinderechts dienen.

Schwyz, 12. April 2016

André Rügsegger, Regierungsrat
Vorsteher Sicherheitsdepartement

¹ In diesem Bericht wird der Lesbarkeit wegen ausschliesslich die männliche Form verwendet, was auch für die amtlichen Rechtserlasse im Kanton Schwyz gilt.

² Rechtsanwalt Dr. Sven Meyer; Rechtsanwalt Dr. Urs R. Beeler.

³ So schon früh: Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie, Die Gemeinden an der Leistungsgrenze?, Zürich 1989.

1. Teil: Entstehung und Entwicklung des Gemeinderechts

Zum besseren Verständnis wird nachfolgend summarisch aufgezeigt, wie im Kanton Schwyz die Gemeinwesen entstanden sind und wie es zu den ersten gesetzlichen Regelungen gekommen ist.

1. Ursprünge des schwyzerischen Gemeinderechts

Die Frage, seit wann genau es im Kanton Schwyz Gemeinden gibt, zählt zu den schwierigeren unserer neueren Kantonsgeschichte; Verfassung und Realität klaffen auseinander. Einmal sind unter Gemeinden die alten Landschaften als Ganzes zu verstehen, bald die sich abzeichnenden, auf kleineren Kirchsprengeln basierenden Einheiten⁴. Immerhin kann gesagt werden, dass die Gemeinden aus den Kirchsprengeln herausgewachsen sind⁵, aber noch lange als Einheitsgemeinden - politische und Kirchgemeinden in einem - weiter bestanden.

Es ist richtig, dass die Gemeinden im Kanton Schwyz nicht eine Geschichte haben, die bis ins Mittelalter zurückreicht. Erstmals erwähnt wurden die Gemeinden in der Verfassung des Kantons äusseres Land vom 27. April 1832 und - nach der Wiedervereinigung - in der Verfassung des Kantons Schwyz vom 13. Oktober 1833, doch blieben die entsprechenden Verfassungsbestimmungen mangels Ausführungsgesetzgebung toter Buchstabe⁶. Rechtlich ins Leben gerufen wurden die politischen Gemeinden erst mit der Verfassung vom 18. Februar 1848, doch kann *„in der Zeit vor 1848 nicht von einem ‚gemeindelosen Kanton Schwyz‘ gesprochen werden, denn die Verfassung drückte nur die rechtliche Anerkennung der Gemeinden aus und, dies war neu, regelte, legte fest und umschrieb nun endlich ihre Beziehungen, ihre Organisation und die Aufgaben“*⁷. Selbstverständlich wurden sodann die Gemeinden nicht aus dem Nichts geschaffen⁸. Vielmehr wurden die seit alters her bestehenden Kirchgänge oder kirchhören, die durchaus auch staatliche Aufgaben erfüllten, zu politischen Gemeinden erhoben. Die Gemeinden beruhten also auf einer sehr alten Gebietsorganisation, die bis 1833 bzw. 1848 freilich nicht konstituiert war.

In der *Kantonsverfassung vom 18. Februar 1848* traten die Gemeinden erstmals richtig in Erscheinung und ihnen wurden vorwiegend Aufgaben im Polizei-, Vormundschafts-, Armen- und Schulwesen, im Sust- und Strassenwesen sowie im Kirchenwesen zugewiesen.

⁴ Grundlegend kann für die Entwicklung der Bezirke und Gemeinden im Kanton Schwyz verwiesen werden auf: Josef Wiget, Die historische Bedeutung der schwyzerischen Bezirke und deren Entwicklung in der Zeit der alten Eidgenossenschaft, in: Grundlagenbericht G-Reform, Beilage 3; Verfassungsgeschichte des Kantons Schwyz, in: Grundlagenbericht KV-Revision, S. 3 ff.

⁵ Zur Entstehung der schwyzerischen Gemeinden vgl. Grundlagenbericht KV-Revision, S. 121 ff.; Adrian Kennel, Die Autonomie der Gemeinden und Bezirke im Kanton Schwyz, Diss. Zürich 1989, S. 74 ff.

⁶ Dazu und zum Folgenden neben Kennel, S. 51 ff., auch Edwin Simon, Die Bezirke und Gemeinden als Selbstverwaltungskörper des Kantons Schwyz, Diss. Bern, Zürich 1941, S. 35 ff.

⁷ Simon, S. 36.

⁸ Interessant ist, dass vor der Kantonsverfassung von 1848 in der heute noch gültigen Päpstlichen Bulle betreffend die Vereinigung des Kantons Schwyz mit dem Bistum Chur vom 16. Dezember 1824 (SRSZ 160.110.1) damals schon alle heute noch bestehenden Gemeinden als „Ortschaften oder Pfarreien“ namentlich aufgeführt werden.

In den *Kantonsverfassungen vom 11. Juni 1876 und vom 23. Oktober 1898* wurden die Bezirke und Gemeinden in den §§ 22 und 23 wiederum namentlich aufgeführt. Verschiedene weitere Bestimmungen befassten sich mit der Bezirks-gemeinde und dem Bezirksrat sowie den Kirchgemeinden (identisch mit der Gemeindeversammlung) und dem Gemeinderat. Auffallend war, dass die politischen Gemeinden und (römisch-katholischen) Kirchgemeinden identisch waren (Einheitsgemeinden), sofern nicht das Bedürfnis bestand, dass „*von den politischen Gemeinden getrennte, öffentlich-rechtliche, römisch-katholische Kirchgemeinden (Pfarr- oder Filialgemeinden) mit eigenen Behörden und mit dem Rechte der Steuererhebung von den daherigen Kirchenossen gebildet werden*“⁹.

Ein eigentliches Gesetz über die Gemeinden, welches die Verfassungsnormen ergänzt hätte, wurde zwar nie erlassen, hingegen aber Bestimmungen über die Rechnungsführung¹⁰, den Kommunaluntersuch¹¹ und zu Abstimmungen¹².

2. Gemeindeorganisationsgesetz 1969

2.1 In den Jahren nach 1950 begannen erste Bestrebungen zum Erlass eines umfassenden Gemeindegesetzes, da die Organisation der Bezirke und Gemeinden in der Kantonsverfassung 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. Ein erster Entwurf von 1959 wurde durch eine Expertenkommission bearbeitet und darauf von einer kantonsrätlichen Spezialkommission im Jahre 1961 eingehend beraten. Nach Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verabschiedete der Kantonsrat nach zweimaliger Lesung das neue Gemeindeorganisationsgesetz am 27. Februar 1964. 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 Gesetz und Teilrevision der Kantonsverfassung mit 5 181 Nein zu 3 498 Ja Stimmen¹³.

Der Grund für die Ablehnung der Vorlagen 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 gewählt wird (§ 40), aber die Gemeinden für den Gemeinderat - ausgenommen Gemeindepräsident und Säckelmeister - das Proporzwahlverfahren hätten einführen können (§ 41). Sodann hätten die Bezirke und Gemeinden die Möglichkeit gehabt, Parlamente mit mindestens 30 und höchstens 50 Mitgliedern als ausserordentliche Gemeindeorganisation einzusetzen (§§ 88 ff.). Ebenfalls entstand Opposition gegen das Gesetz, weil in Fällen der Urnenabstimmung nur eine blosse Berichterstattung an der Gemeindeversammlung vorgesehen war (§ 15).

⁹ § 92 KV 1898, vgl. auch Paul Reichlin, *Schwyzer Rechtsbuch*, Einsiedeln 1937, S. 22.

¹⁰ Gesetz über die Verwaltung der Gemeinde- und Bezirksgüter und über das Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke vom 13. Februar 1906, GS 5-255.

¹¹ Verordnung über den Kommunaluntersuch vom 31. März 1921, GS 9-623.

¹² Abstimmungsverordnung vom 27. Juni 1922, GS 10-30.

¹³ Vgl. Abstimmungserläuterungen und Resultat in *Abl* 1964 969 ff. und 1078.

2.2 In der Folge verzichtete der Regierungsrat in einer neuen Vorlage auf das Obligatorium einer von der Gemeindeversammlung zu erlassenden Gemeindeordnung, eine ausführliche Regelung der Gemeindeparlamente und auf die fakultative Einführung des Gemeinderatsproporz. Beibehalten wurde die Vorberatung von Sachgeschäften auch bei Einführung des Urnsystems. Das Initiativrecht wurde ausgebaut mit einer gleichzeitigen umfassenden Regelung der Ausübung dieses politischen Mitwirkungsrechts. Das neue Gemeindeorganisationsgesetz wurde - ohne grosse Diskussion¹⁴ - am 29. Oktober 1969 im Kantonsrat einstimmig angenommen.

Dem neuen Gemeindeorganisationsgesetz stimmten die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung vom 24. Mai 1970 mit 6 390 Ja gegen 4 106 Nein zu¹⁵. Das neue Gesetz regelte neben allgemeinen Bestimmungen vor allem die Organisation der politischen Gemeinden und der Kirchgemeinden, die Gemeindeverwaltung, die Aufsicht über die Gemeinden sowie die Organisation und Verwaltung der Bezirke, enthielt aber auch das ganze Finanzhaushaltsrecht der Bezirke und Gemeinden.

3. Revisionen 1969 bis 2015

Das Gemeindeorganisationsgesetz hat in seinen wesentlichen Grundzügen während nun gut 45 Jahren Bestand. 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 und der Einführung eines Verwaltungsgerichts konnten neu Beschwerden gegen Wahlen und Abstimmungen des Volkes und gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse beim Verwaltungsgericht eingereicht werden¹⁶. Auch der Beschwerdeweg gegenüber Verfügungen und Entscheiden der Bezirks- und Gemeinderäte wurde neu konzipiert.
- Im 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* ein¹⁷. 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 Fi-*

¹⁴ Kantonsrat Dr. Alfred Blunschy bemerkte, dass diese Behandlung keine seriöse Beratung eines so weittragenden Gesetzes sei, da nur abschnittsweise beraten wurde. Nächstes Mal solle man wenigstens die Randtitel verlesen lassen! KR-Protokoll vom 29. Oktober 1969, S. 44.

¹⁵ Abl 1970 484.

¹⁶ GS 16-455 ff., 474.

¹⁷ RRB Nr. 745 vom 3. Mai 1988. Die Expertenkommission wurde vom damaligen Gemeindeschreiber von Freienbach, Josef Steiner, gleichzeitig Präsident des Verbandes der Schwyzer Gemeinden (VSZG), geleitet. Sekretär war Dr. August Mächler, heute Vorsteher des Rechts- und Beschwerdedienstes. Weitere Mitglieder waren: Verwaltungsgerichtspräsident Werner Bruhin, Staatsschreiber Peter Gander, Rechtsanwalt Dr. Fritz Huwyler, Rechtsanwalt Dr. Paul Schwander, Landschreiber Alois Inderbitzin (March), Gemeindeschreiber Marcel Buchmann (Innerthal) und Landschreiber Josef Hensler (Einsiedeln).

nanzausgleichs zuerst die bisherigen Einheitsgemeinden aufzuheben waren, was aber eine Verfassungsrevision erforderte¹⁸.

- Mit der *Neuordnung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat* im Jahre 1992¹⁹ wurden die noch bestehenden Einheitsgemeinden aufgelöst und für die römisch-katholischen und die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden je eine Kantonalkirche gegründet. In diesem Zusammenhang und mit dem Erlass eines neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Bezirke und Gemeinden vom 27. Januar 1994 wurde das Gemeindeorganisationsgesetz teilweise angepasst²⁰. Das Finanzhaushaltsrecht der Bezirke und Gemeinden wurde nun nicht mehr im Gemeindeorganisationsgesetz, sondern in einem Spezialerlass geregelt. Nach der Gründung der Kantonalkirchen mit einer eigenen Gesetzgebung für ihre Kirchgemeinden konnte das Gemeindeorganisationsgesetz 1997 insofern bereinigt werden, als seither dessen Bestimmungen nur noch für die politischen Gemeinden anwendbar sind²¹. Die Auflösung der bisherigen Einheitsgemeinden war Grundlage, um die Voraussetzung für einen neuen Finanzausgleich zu verbessern. Parallel führten auch die Kantonalkirchen unter ihren Kirchgemeinden ein Finanzausgleichssystem ein.
- Zusammen mit einer Revision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes wurde 1999 die missverständliche Norm über die Erneuerungswahl in § 32 GOG aufgenommen, wenn gleichzeitig Gemeinderatssitze mit vier- und zweijähriger Amtsdauer zu besetzen sind²².
- Mit einer Teilrevision vom 7. Februar 2001²³ wurde einerseits das kantonale Personalrecht in jenen Gemeinden als anwendbar erklärt, die keine eigene Regelung erlassen hatten. Andererseits wurden die Gemeinden und Zweckverbände sowie Dritte mit öffentlichen Aufgaben verpflichtet, bei der Bearbeitung von Daten die datenschutzrechtlichen Grundsätze einzuhalten.
- Nach Einführung der *wirkungsorientierten Verwaltungsführung* auf kantonaler Ebene wurde im Jahre 2004 auch den Gemeinden die versuchsweise Einführung dieses Führungsinstruments gestattet²⁴.
- Nachdem mit einer Verfassungsinitiative im Jahre 2006 *geheime Wahlen und Abstimmungen* an den Gemeindeversammlungen und Bezirksgemeinden

¹⁸ Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 7. Februar 1990.

¹⁹ Verfassungsänderung vom 25. März 1992, GS 18-297.

²⁰ GS 18-501 ff., 507 f.

²¹ Kantonsratsbeschlüsse über die Anpassung kantonaler Rechtserlasse an die Änderung der Kantonsverfassung vom 25. März 1992 betreffend Neuordnung des Verhältnisses von Kirche und Staat vom 26. Juni 1977, GS 19-194 ff. Für die Kirchgemeinden gelten die Rechtserlasse der jeweiligen Kantonalkirchen, die je eine eigene Rechtssammlung führen.

²² Martin Ziegler, Gemeinderatsmandate mit unterschiedlicher Amtsdauer (zur Auslegung von § 32 Abs. 3 GOG), in: EGV-SZ 2007 S. 223 ff.

²³ GS 20-48 ff.

²⁴ GS 21-27. Vgl. dazu auf kantonaler Ebene die Antwort des Regierungsrates auf die Motion M 16/15 „Abschaffung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF)“, RRB Nr. 1232 vom 15. Dezember 2015.

ermöglicht wurden, wurde das Gemeindeorganisationsgesetz entsprechend angepasst²⁵.

- Gleichzeitig mit dem Erlass der neuen Kantonsverfassung vom 24. November 2010 wurde das Gemeindeorganisationsgesetz erneut angepasst, indem in § 3 Abs. 1 GOG die *Bezirke und Gemeinden namentlich verankert* wurden²⁶. Die letzten Anpassungen des GOG im Zusammenhang mit der neuen Kantonsverfassung erfolgten durch den Kantonsrat am 25. September 2013²⁷.

4. 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 bezeichnete Projekt sah die Aufhebung der Bezirke und eine Stärkung der bisherigen 30 Gemeinden vor (Gemeinden plus)²⁸. 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. Nach einem intensiven Abstimmungskampf wurde die G-Reform am 26. November 2006 mit 25 915 Nein gegen 17 594 Ja Stimmen abgelehnt²⁹.

Verfassungskommission³⁰ und Kantonsrat hielten bei den Revisionsarbeiten zur neuen Kantonsverfassung an der grundsätzlichen Gliederung des Kantons in Bezirke und Gemeinden fest und griffen die Thematik einer Neuordnung nicht mehr auf.

5. Kantonsverfassung 2010

Zusammen mit der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 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 namentliche Erwähnung in der neuen Kantonsverfassung aufgegeben. In Anerkennung der Ablehnung der G-Reform im Jahre 2006 wird in der Kantonsverfassung 2010 die grundsätzliche Organisationsstruktur des Kantons in Bezirke und Gemeinden ausdrücklich anerkannt (§ 69 KV). Ebenso wird die Autonomie gewährleistet. Neu werden die Bezirke und ihre Zusammensetzung sowie die Gemeinden namentlich im Gemeindeorganisationsgesetz (§ 3) 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*

²⁵ GS 21-119, 129.

²⁶ GS 22-137. Vgl. auch nachfolgend Ziff. 5.

²⁷ GS 23-80.

²⁸ Abl 2006 1686 ff.

²⁹ Abl 2006 2095.

³⁰ Verfassungskommission, Bericht und Vorlage an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2009, S. 24.

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.“

Neu sind die Bezirke und Gemeinden in ihrem heutigen Bestand in § 3 Abs. 1 GOG garantiert.

Die neue Kantonsverfassung von 2010 erforderte Anpassungen der ganzen Schwyzer Gesetzsammlung, was sogar eine Neuauflage mit einem vollständigen Neudruck der siebenbändigen Gesetzsammlung zur Folge hatte. Wesentlich war auch das Gemeindeorganisationsgesetz betroffen. Die neue Verfassung enthält im Gegensatz zur alten Kantonsverfassung nur noch die wichtigsten Grundzüge. Zwar galten die bisherigen Verfassungsbestimmungen über die Bezirke und Gemeinden 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 vor³¹. 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 werden³².

³¹ RRB Nr. 149 vom 19. Februar 2013. Neben dem GOG wurden weitere 47 Erlasse an die neue Kantonsverfassung angepasst; GS 23-80.

³² Abl 2013 2851.

2. Teil Revisionsthemen

1. Kapitel Anstösse zur Revision

1. Expertenkommission 1988

Das GOG von 1969 war das erste umfassende Gemeindegesetz für den Kanton Schwyz. Obwohl in den ersten knapp zwanzig Jahren gute Erfahrungen gemacht wurden, beauftragte der Regierungsrat im Mai 1988 eine Expertenkommission, das GOG einer Überprüfung zu unterziehen³³. Anlass dazu waren Ergebnisse aus den Kommunaluntersuchen, Entscheide zu Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerden sowie parlamentarische Vorstösse. Die Expertenkommission schloss ihre Arbeit im November 1989 mit der Übergabe eines Gesetzesentwurfes an das Justizdepartement ab. Da die Auflösung der Einheitsgemeinden eine Revision der Kantonsverfassung erforderte, wurden die Vorschläge der Expertenkommission nicht weiter diskutiert und die Totalrevision des GOG aufgeschoben. Verschiedene Anregungen der Expertenkommission blieben aber aktuell.

2. Parlamentarische Vorstösse und Entscheide des Kantonsrates

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

- *Postulat M 13/10: Anpassung des GOG an aktuelle Entwicklungen:*
Dieses Postulat³⁴ verlangte die Schaffung von Rechtsgrundlagen für Bezirks- und Gemeindeparlamente sowie eine Erweiterung der Kompetenzen der Rechnungsprüfungskommission zu einer eigentlichen Geschäftsprüfungskommission. 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 umgewandelt³⁵. Dieses Anliegen soll bei der Revision des Finanzhaushaltsgesetzes für die Bezirke und Gemeinden berücksichtigt werden.

- *Motion M 7/14: Keine Verwässerung von kommunalen Initiativen*
Nachdem das Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 6. März 2014³⁶ eine Stimmrechtsbeschwerde abgewiesen hatte, weil nicht die eingereichte Initiative, sondern der gemeinderätliche Gegenvorschlag an die Urne überwiesen worden war, wurde mit der Motion M 7/14 verlangt, dass kommunale Initiativen unverändert der Urnenabstimmung unterbreitet werden müssen und

³³ RRB Nr. 745 vom 3. Mai 1988. Vgl. vorne bei FN 16.

³⁴ RRB Nr. 127 vom 1. Februar 2011.

³⁵ KR-Protokoll vom 23. März 2011 S. 1250 ff.

³⁶ VGE III 2013 202, in: EGV-SZ 2014 B 7.1.

Doppelabstimmungen zulässig sein sollen. Gestützt auf die Beantwortung durch den Regierungsrat³⁷ hat der Kantonsrat den Vorstoss als Postulat erheblich erklärt, zumal der Regierungsrat die Fragen im Zusammenhang mit der Revision des GOG als prüfungswert erachtet³⁸.

- *Motion M 7/15: Weniger bürokratische Strukturen auf Bezirks- und Gemeindeebene*

In seiner Motionsantwort³⁹ zeigt der Regierungsrat auf, welche Möglichkeiten bereits heute bestehen, um Gemeindeaufgaben auszulagern bzw. Dritten zu übertragen oder Kompetenzen zu delegieren. Mit der Erheblicherklärung als Postulat ist der Regierungsrat bereit, die Frage von weiteren Kompetenzdelegationen und Aufgabenauslagerungen vertieft zu prüfen.

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 Interpellationsantwort⁴⁰ 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.

- *Kleine Anfrage KA 27/13: Landsgemeinde/Ring, Stand heute?!*

Aus der Beantwortung dieser Kleinen Anfrage⁴¹ 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 Steuereffizienzreferendum auf Gemeinde- und Bezirksstufe ermöglichen:*

Gestützt auf die Stellungnahme des Regierungsrates⁴² sowie Bericht und Antrag der Rechts- und Justizkommission vom 16. März 2015 hat der Kantonsrat die Einzelinitiative nicht erheblich erklärt⁴³. Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme jedoch angetönt, dass das Anliegen der Einzelinitiative auch bei den Revisionsarbeiten zum GOG nochmals geprüft werden könne.

³⁷ RRB Nr. 691 vom 24. Juni 2014.

³⁸ KR-Protokoll vom 24. September 2014 S. 885 ff.

³⁹ RRB Nr. 765 vom 18. August 2015.

⁴⁰ RRB Nr. 499 vom 27. Mai 2015.

⁴¹ Antwort des Vorstehers des Sicherheitsdepartementes vom 14. November 2013.

⁴² RRB Nr. 1311 vom 16. Dezember 2014.

⁴³ KR-Protokoll vom 22. April 2015 S. 700 ff.

- *Bericht „Bezirke als regionale Aufgabenträger“:*
Am Schluss dieses Berichts⁴⁴ 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.

- *Gesetzgebungsprogramm 2015-2016/Leistungsauftrag des Rechts- und Beschwerdedienstes:*
Der Kantonsrat hat die Revision des GOG (Überprüfung der Organisation und der politischen Rechte in den Bezirken und Gemeinden) ins Gesetzgebungsprogramm 2015-2016 aufgenommen⁴⁵. Die Aufnahme ins Gesetzgebungsprogramm bedeutet, dass innerhalb des Planungszeitraumes das Vernehmlassungsverfahren eröffnet werden kann. Die Revision des Gemeindeorganisationsgesetzes ist dementsprechend auch als Projekt im Aufgaben- und Finanzplan des Rechts- und Beschwerdedienstes aufgeführt.

3. Beschwerdeentscheide von Verwaltungsgericht und Regierungsrat

Seit der Inkraftsetzung des GOG auf den 31. Dezember 1970 sind zahlreiche Entscheide von Verwaltungsgericht und Regierungsrat ergangen⁴⁶. 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 Revisionsthemen berücksichtigt.

4. Erfahrungen aus den Kommunaluntersuchen und der Praxis

Eine weitere Quelle für die Revisionsarbeiten sind die Ergebnisse 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.

⁴⁴ RRB Nr. 578 vom 27. Mai 2014.

⁴⁵ RRB Nr. 46 vom 20. Januar 2015; KR-Protokoll vom 25. März 2015 S. 684 ff.; Abl 2015 782.

⁴⁶ Bis zur Einführung des Verwaltungsgerichts ab 1975 war für gewisse Entscheide die Kassationsbehörde zuständig, EGV-SZ 1977 S. 168.

2. Kapitel Inhalt eines neuen Gemeindegesetzes

1. Gegenstand

Das geltende Gemeindeorganisationsgesetz gilt sowohl für die Gemeinden als auch die Bezirke, soweit nicht Verfassung, Gesetz oder Verordnung etwas anderes vorschreiben (§ 3 Abs. 3 GOG). Ausdrücklich vorbehalten bleibt in § 1 Abs. 2 GOG die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Bezirke und Gemeinden. Der Finanzhaushalt der Gemeinden wird heute separat im Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden (FHG-BG) vom 27. Januar 1994 (SRSZ 153.100) sowie der zugehörigen Finanzhaushaltsverordnung (FHV-BG) vom 19. Dezember 1995 (SRSZ 153.111) geregelt⁴⁷.

Es ist grundsätzlich zu prüfen, ob die Bestimmungen für die Bezirke und Gemeinden weiterhin in einem Erlass zusammengefasst werden sollen oder ob für Bezirke und Gemeinden je getrennte Gesetze erlassen werden sollen. Da die Regelung des Finanzhaushalts der Bezirke und Gemeinden ein wesentlicher Pfeiler des Gemeinderechts darstellt, ist zu prüfen, ob das Finanzhaushaltsrecht in das Gemeindeorganisationsgesetz integriert werden soll oder weiterhin ein eigenständiger Erlass bleiben soll, zumal dort mit der Einführung von HRM2 ein aktueller Revisionsbedarf besteht.

2. Ein einziges Gesetz für Bezirke und Gemeinden

Seit Einführung des Gemeindeorganisationsgesetzes bestand ein einheitlicher Erlass für die Bezirke und Gemeinden. Schon zuvor waren die Einzelerlasse sowohl für die Bezirke als auch die Gemeinden anwendbar⁴⁸. Die Regelung der Organisation der Bezirke und Gemeinden in einem einzigen Gesetz rührt wohl daher, dass die drei Bezirke Gersau, Einsiedeln und Küsnacht gleichzeitig die Aufgaben eines Bezirks und einer Gemeinde mit der gleichen Organisationsstruktur erfüllen (§ 3 Abs. 1 Bst. b, d und e GOG). Während bis zur Inkraftsetzung der neuen Kantonsverfassung die Amtsdauer des Bezirksammanns und Bezirksstatthalters auf zwei Mal zwei Jahre beschränkt war, während es beim Gemeindepräsidenten keine Beschränkung gab, ist nun auch diese Differenz aufgehoben worden. Die Amtszeit eines Bezirksammanns und Bezirksstatthalters ist nicht mehr auf vier Jahre beschränkt. Auch die Zahl der Mitglieder des Bezirks- und Gemeinderats ist angeglichen worden und beträgt heute in beiden Räten fünf bis neun Mitglieder. Eine einzige Differenz besteht noch in der Wahl des Säckelmeisters, der in den Bezirken zwingend durch die Bezirksgemeinde gewählt werden muss, während in den Gemeinden der Gemeinderat ermächtigt sein kann, die Finanzverwaltung einem andern Mitglied des Gemeinderates zu übertragen (§ 7a Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. a GOG). Diese jetzt bestehende einheitliche und bewährte gesetzliche Regelung der Organisation der Bezirke

⁴⁷ Huwylar, GOG, S. 19 f.

⁴⁸ Vgl. Reichlin, Schwyzer Rechtsbuch, Nr. 49: Gesetz über die Verwaltung der Gemeinde- und Bezirksgüter und über das Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke vom 13. Februar 1906, insbesondere § 51.

und Gemeinden rechtfertigt es, für die Bezirke und Gemeinden weiterhin einen einheitlichen Erlass beizubehalten.

Eine Trennung in ein Gesetz für die Gemeinden einerseits und ein Gesetz für die Bezirke andererseits würde dazu führen, dass nebeneinander zwei Gesetze gelten würden, die grösstenteils identisch wären. Dies könnte zu unterschiedlichen Interpretationen und Anwendungen führen und bei Anpassungen müssten jeweils zwei Erlasse angepasst werden. Aus diesem Grund rechtfertigt es sich, die Rechtsgrundlagen für die Bezirke und Gemeinden im gleichen Gesetz zu regeln. Die Erfahrungen seit 1970 zeigen auch, dass es bisher zu keinen Problemen kam, auch wenn die Organisation der Bezirke und der Gemeinden im gleichen Erlass geregelt wird. Es sind denn auch keine Gründe oder Argumente ersichtlich, welche je ein Gesetz für die Bezirke und ein solches für die Gemeinden erforderlich machen würden. Ein einheitliches Gesetz ist weiterhin zu bevorzugen.

3. Gesetz mit oder ohne Finanzhaushaltsrecht

3.1 Beim Erlass des Gemeindeorganisationsgesetzes im Jahre 1969 enthielt das Gesetz auch Bestimmungen zum Finanzhaushaltsrecht der Bezirke und Gemeinden. Im Abschnitt „IV. Die Gemeindeverwaltung“ (§§ 67- 87) wurden nach der Betonung der finanziellen Selbstverwaltung die Verwendung und Verwaltung des Gemeindevermögens geregelt und Bestimmungen zum Voranschlag und zur Rechnung erlassen. Auch der Expertenentwurf für ein neues GOG aus dem Jahre 1988 enthielt noch die Rechtsgrundlagen des gesamten Finanzhaushaltsrechts für die Bezirke und Gemeinden⁴⁹.

Im gleichen Zeitpunkt wurden mit einer Verfassungsrevision für die Neuordnung von Kirche und Staat die Einheitsgemeinden aufgelöst. Das war eine der Voraussetzungen, um den Finanzausgleich unter den Bezirke und Gemeinden auf eine neue Grundlage stellen zu können. Zudem wurde damals in den Bezirken und Gemeinden das neue Rechnungsmodell HRM1 eingeführt. Dazu wurde für die Bezirke und Gemeinden am 27. Januar 1994 ein eigenständiges Finanzhaushaltsgesetz⁵⁰ geschaffen. Deshalb konnten die Bestimmungen im Gemeindeorganisationsgesetz gestrichen werden. Seither bestehen das Gemeindeorganisationsgesetz und das Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden nebeneinander.

Mit dem Gesetz über den Finanzausgleich vom 7. Februar 2001 (SRSZ 154.100) wurde dann auch der innerkantonale Finanzausgleich auf eine neue Grundlage gestellt.

3.2 Auch wenn es zwischen dem geltenden Gemeindeorganisations- und Finanzhaushaltsgesetz gewisse Überschneidungen, insbesondere im Bereich der Zuständigkeiten und Verfahren, gibt, hat sich die getrennte Regelung der beiden Sachbereiche in zwei verschiedenen Gesetzen bewährt. Grössere Unklarheiten oder Unstimmigkeiten sind nicht bekannt. Insbesondere auf Verwaltungsebene wenden sich die beiden Gesetze an meist unterschiedliche Anwender, die mit der Anwendung des jeweiligen Erlasses vertraut sind. Den Gemein-

⁴⁹ Das Finanzhaushaltsrecht wurde in 22 Bestimmungen geregelt, die allgemeine Grundsätze, den Aufbau des Rechnungswesens, die Kreditarten, den Finanzplan, den Voranschlag und die Rechnungen sowie die Spezialfonds und -finanzierungen enthielten.

⁵⁰ GS 18-501, SRSZ 153.100.

depräsidenten und Gemeindeschreibern bietet der Umgang mit zwei getrennten Rechtserlassen keine grösseren Probleme.

Einen anderen Weg hat die Expertenkommission 1988 beschritten. Im Revisionsentwurf von Ende 1989 legte die Expertenkommission einen GOG-Revisionsentwurf vor, der auch Bestimmungen über den kommunalen Finanzhaushalt umfasste (§§ 131 - 153). Dies war natürlich insofern konsequent, als das damalige GOG bereits Bestimmungen über den Finanzhaushalt von Bezirken und Gemeinden enthielt und diese erst per 1. Januar 1996 mit dem Erlass des Finanzhaushaltsgesetzes für Bezirke und Gemeinden aufgehoben wurden⁵¹. In anderen Kantonen wie Luzern, Uri und Zürich ist der finanzhaushaltsrechtliche Teil im Gemeindegesetz integriert, nicht aber im Kanton Zug. Der Kanton Zürich hat in seinem neuen Gemeindegesetz die Bestimmungen über den kommunalen Finanzhaushalt vollständig integriert⁵², was zu einem Erlass mit gut 200 Bestimmungen führte.

3.3 Die bisher geltende Ordnung und die darauf gestützte bewährte Praxis, die bereits angelaufenen Vorarbeiten zu einer Revision des Finanzhaushaltsgesetzes zur Einführung von HRM2 und die Erkenntnis, dass mit einer Integration der finanzhaushaltsrechtlichen Bestimmungen ins GOG keine wesentlichen Vorteile verbunden sind, führen zum Schluss, dass das Finanzhaushaltsrecht der Bezirke und Gemeinden wie bisher in einem separaten Erlass zu regeln ist. Der Regierungsrat hat denn auch bereits mit RRB Nr. 1090 vom 17. November 2015 den Auftrag zur Revision des Finanzhaushaltsgesetzes für die Bezirke und Gemeinden erteilt. Dabei hat er betont, dass die bestehende Zweiteilung beizubehalten sei. Sie habe sich bewährt und Behörden sowie Verwaltungen in den Bezirken und Gemeinden seien mit dieser Aufteilung vertraut

⁵¹ GS 18-501. Sie galten noch für die selbständigen Kirchgemeinden weiter, bis deren Kantonalkirchen eigene Bestimmungen erliessen.

⁵² §§ 84-150 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015.

3. Kapitel Bestand und Änderungen von Bezirken und Gemeinden

1. Gegenstand

Dieses Kapitel unterscheidet zwischen Änderungen im Gemeindebestand und Änderungen im Gemeindegebiet. Bei Änderungen im Gemeindebestand wird die Zahl der Gemeinden verändert⁵³, bei Änderungen im Gemeindegebiet werden Grenzen verlegt, ohne dass sich am Bestand der Gemeinden etwas verändert⁵⁴.

2. Geltende Rechtslage

2.1 Änderungen im Gemeindebestand

Die neue Kantonsverfassung hat an der organisatorischen und territorialen Gliederung des Kantons nichts geändert. Die sechs Bezirke und 30 Gemeinden werden jedoch nicht mehr in der Verfassung selbst aufgeführt, sondern sind neu in § 3 GOG umschrieben. Dieser Wechsel in der Regelungsstufe bringt es mit sich, dass bei einer Bestandesänderung nicht mehr zwingend eine Verfassungsrevision erforderlich ist. Bestandesänderungen der Bezirke und Gemeinden erfolgen auf dem Wege der Gesetzgebung (§ 74 Abs. 1 KV). Jede Gemeinde kann eine Gesetzesänderung verlangen, um ihren Bestand zu ändern (§ 74 Abs. 2 KV). Die Gesetzesänderung kommt jedoch nur zustande, wenn auch jede betroffene Gemeinde zustimmt (§ 74 Abs. 3 KV). Änderungen im Bestand der Bezirke können dagegen ohne deren ausdrückliche Zustimmung, ja sogar gegen deren Willen auf dem Gesetzgebungswege erfolgen. Das Gemeindeorganisationsgesetz enthält keine näheren formellen und materiellen Regelungen zu Änderungen im Gemeindebestand.

⁵³ Zusammenschlüsse können zwischen mehreren Gemeinden erfolgen und kommen in zwei Formen vor: Bei der *Kombinationsfusion* schliessen sich mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammen. Es entsteht ein neues Rechtssubjekt. Die bisherigen Gemeinden lösen sich auf. Bei der *Absorptionsfusion* wird eine Gemeinde durch eine andere übernommen (Eingemeindung). Die übernehmende Gemeinde bleibt bestehen und ihr Gemeinderecht gilt weiterhin. Die übernommene Gemeinde löst sich auf. In der Praxis steht die Kombinationsfusion im Vordergrund. Der Anstoss zur Prüfung eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses kann von den Behörden oder von den Stimmberechtigten kommen. Vgl. allgemein dazu die Literatur zu Art. 53 BV, in: BSK-BV Belser/Massüger, Art. 53.

⁵⁴ Für Gebietsänderungen ist kennzeichnend, dass es zwischen den beteiligten Gemeinden zu Gebietsabtretungen und Gebietsübernahmen kommt, ohne dass bei diesem Vorgang eine neue Gemeinde entsteht oder eine bestehende aufgehoben wird. Darunter fallen Gemeindegrenzregulierungen, Grenzänderungen sowie Umgemeindungen, bei denen grössere Gemeindegebiete betroffen sind. Gebietsänderungen können die Fläche einer Gemeinde in erheblichem Umfang verkleinern oder vergrössern und damit für die Zukunft der Gemeinde bedeutsame politische, finanzielle und gesellschaftliche Auswirkungen haben. An die demokratische Legitimation derartiger Veränderungen, welche die Gemeinden in ihrer Identität berühren, sind hohe Anforderungen zu stellen.

2.2 Änderungen im Gemeindegebiet

Gebietsänderungen der Bezirke und Gemeinden erfolgen auf dem Wege der Gesetzgebung (§ 74 Abs. 1 KV). Jede Gemeinde kann eine Gesetzesänderung verlangen, um ihr Gebiet zu ändern (§ 74 Abs. 2 KV). Die Gesetzesänderung kommt nur zustande, wenn jede betroffene Gemeinde zustimmt (§ 74 Abs. 3 KV). Für Grenzbereinigungen⁵⁵ zwischen benachbarten Gemeinden enthält § 5 GOG folgende Regelung: Grenzbereinigungen, die keine wesentliche Änderung im Bestand der Gemeinde bedeuten, können von den Gemeinderäten der beteiligten Gemeinden von sich aus oder auf Antrag der betroffenen Grundeigentümer oder der kantonalen Vermessungsorgane vereinbart werden (Abs. 1). Wird der Antrag eines Grundeigentümers oder der Vermessungsorgane abgelehnt, oder können sich die Gemeinderäte nicht einigen, so entscheidet der Regierungsrat (Abs. 2).

3. Problemfelder und Lösungsansätze

3.1 Änderungen im Gemeindebestand

3.1.1 Das Gemeindeorganisationsgesetz enthält keine *Regelungen betreffend Fusion von Gemeinden*. Obwohl weder unter der Geltung der alten noch nach der neuen Kantonsverfassung die Fusion bzw. der Zusammenschluss von Gemeinden ausgeschlossen ist, ist im Kanton Schwyz ein Bedürfnis nach Gemeindezusammenschlüssen, das von Gemeindebehörden oder Stimmberechtigten kommt, nach wie vor nicht erkennbar. Dies lässt die Schaffung konkreter Bestimmungen zu den einschlägigen Regelungen betreffend Gemeindefusion in der neuen Kantonsverfassung aktuell für nicht zwingend erscheinen. Dennoch rechtfertigt es sich, unter Verweis auf die bekannt starke Heterogenität der Schwyzer Gemeinden (insb. in einwohner- sowie steuerertragsmässiger Hinsicht) und der damit von Zeit zu Zeit wieder aufflackernden Diskussion des Zusammenschlusses von Klein- und Kleinstgemeinden die Schaffung konkreter Fusionsregelungen näher zu prüfen. Regelungen könnten in Anlehnung an die §§ 152 f. des neuen Zürcher Gemeindegesetzes wie folgt lauten:

§ 3.1 Vertrag

¹ Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, schliessen einen Vertrag.

² Dieser regelt insbesondere:

⁵⁵Nach Art. 53 Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) können im *interkantonalen* Verhältnis die Kantone unter sich durch Vertrag Grenzbereinigungen vornehmen. Als Grenzbereinigung gelten nach der Praxis Gebietsveränderungen ohne politische Bedeutung, bloss technische Bereinigungen mit dem Ziel einer klareren, zweckmässigeren Grenze, technische Verbesserungen des Grenzverlaufes usw. (vgl. Alexander Ruch, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, N 24 zu Art. 53 BV). Der Begriff der Grenzbereinigung ist im interkantonalen und im innerkantonalen Verhältnis der gleiche.

- a) ob eine neue Gemeinde gebildet wird oder eine Gemeinde andere Gemeinden aufnimmt;
- b) die Übergangsordnung;
- c) den Übergang der Rechtsverhältnisse;
- d) die Schaffung einer Übergangsbehörde, die zu Gemeindeordnung und Budget Antrag stellen kann.

§ 3.2 Verfahren

¹ Die Stimmberechtigten jeder beteiligten Gemeinde beschliessen den Vertrag über den Zusammenschluss. Dieser bedarf der Genehmigung des Regierungsrates, der ihn auf seine Rechtmässigkeit prüft. Die Genehmigung ist Voraussetzung für das Inkrafttreten des Vertrags.

² Die Gesamtheit der Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden beschliesst die Gemeindeordnung einer neuen Gemeinde.

Das im Entwurf vorliegende Gemeindegesetz des Kantons Uri sieht für den Zusammenschluss von Gemeinden ebenfalls einen öffentlich-rechtlichen Vertrag vor.

§ 3.3 Fusionsvertrag

a) Zuständigkeit

¹ Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden entscheiden über den Zusammenschluss, indem sie an der Urne über den Fusionsvertrag abstimmen.

² Für den Zusammenschluss von Gemeinden ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden jeder Gemeinde erforderlich.

§ 3.4 b) Inhalt

¹ Der Fusionsvertrag regelt die Einzelheiten, die für den Vollzug des Zusammenschlusses erforderlich sind.

² Er regelt insbesondere:

- a) ob eine neue Gemeinde gebildet wird oder eine Gemeinde andere Gemeinden aufnimmt;
- b) den Zeitpunkt des Zusammenschlusses, die Grenzen und den Namen der neuen Gemeinde;
- c) die Grundzüge der Organisation und Zuständigkeiten der neuen Gemeinde;
- d) die Übergangsordnung. Diese regelt namentlich die allfällige Weitergeltung und die Aufhebung von gesetzlichen Bestimmungen der aufgehobenen Gemeinden.

§ 3.5 c) Genehmigung

¹ Gemeindefusionen sind erst gültig, wenn der Regierungsrat sie genehmigt hat. Die Genehmigung wird erteilt, wenn der Zusammenschluss rechtmässig ist.

² Will der Regierungsrat den Fusionsvertrag nicht genehmigen, entscheidet der Landrat kantonsintern letztinstanzlich über die Genehmigung. Die betroffenen Gemeinden sind vorher anzuhören.

Das Verfahren für eine Bestandesänderung erfolgt auf dem Wege der kantonalen Gesetzgebung (§ 74 KV). Dies bedeutet, dass bei einer Veränderung (Zusammenschluss mehrere Gemeinden oder Aufhebung einer Gemeinde) auch das Gemeindeorganisationsgesetz angepasst werden muss. Diese Anpassung kann von jeder (änderungswilligen) Gemeinde verlangt werden (§ 74 Abs. 2 KV). Da nicht jede Gesetzesänderung zwingend dem obligatorischen Referendum unterliegt (§§ 34 und 35 KV), muss § 74 Abs. 3 KV dahingehend verstanden werden, dass die Bezirke und Gemeinden zumindest einem Fusionsvertrag zustimmen müssen.

Auf Gemeindeebene können Bestandesänderungen durch den Gemeinderat oder auf dem Initiativweg durch die Stimmberechtigten angestossen werden, da der Abschluss eines Fusionsvertrages in die Kompetenz der Gemeindeversammlung fällt.

So hält § 59 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern vom 4. Mai 2004 fest:

§ 3.6 Einleitung des Verfahrens

Die Stimmberechtigten oder die Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden können das Verfahren einleiten.

3.1.2 Verschiedene kantonale Erlasse sehen die *Förderung von Gemeindezusammenschlüssen durch kantonale Unterstützung vor*. Denkbar wäre, Gemeindezusammenschlüsse – sofern solche dereinst denn tatsächlich angestrebt werden sollten – mit finanziellen Zuschüssen (materielle Anreize) und mit Beratungsdienstleistungen (immaterielle Anreize) durch den Kanton zu unterstützen. Die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen durch den Kanton könnte auf bestimmte Wirkungsziele ausgerichtet werden: Dazu gehörten insbesondere die Stärkung der selbstständigen Aufgabenerfüllung der Gemeinden, die Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit und die Verbesserung ihrer Standortvoraussetzungen. Eine kantonale Anlaufstelle könnte den Gemeinden bei rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Fragen beratend zur Seite stehen. Denn bei Gemeindezusammenschlüssen sind viele standardisierte Abklärungen zu treffen. Hier könnte der Kanton die Gemeinden mit Arbeitshilfen, Berechnungstools und Mustervorlagen wirksam unterstützen. Mögliche Formulierungen könnten in Anlehnung an die Regelungen in §§ 155 ff. des neuen Zürcher Gemeindegesetzes wie folgt lauten:

§ 3.7 Voraussetzungen

Der Kanton unterstützt Zusammenschlüsse von Gemeinden mit Beratung und finanziellen Beiträgen, wenn durch den Zusammenschluss

- a) eine zweckmässig abgegrenzte Gemeinde entsteht;
- b) die Interessen der anderen Gemeinden und des Kantons berücksichtigt werden.

§ 3.8 Beitrag an die Projektkosten

¹ Der Kanton leistet einen Beitrag an die Projektkosten zur Vorbereitung eines Zusammenschlusses.

² Der Regierungsrat regelt die Höhe des Beitrages und die anrechenbaren Kosten in einer Verordnung.

§ 3.9 Zusammenschlussbeitrag

¹ Der Kanton leistet einen pauschalen Beitrag an die Kosten der Neuorganisation einer zusammengeschlossenen Gemeinde.

² Der Regierungsrat regelt die Höhe des Beitrages in einer Verordnung.

§ 3.10 Entschuldungsbeitrag

¹ Der Kanton leistet einer zusammengeschlossenen Gemeinde einen Entschuldungsbeitrag für jede am Zusammenschluss beteiligte Gemeinde.

² Der Regierungsrat regelt das Ausmass der Entschuldung und die Abstufung der Beiträge nach Massgabe der Einwohnerzahl der einzelnen beteiligten Gemeinden.

Auch der Entwurf des Gemeindegesetzes Uri sieht für fusionswillige Gemeinden eine Unterstützung durch den Kanton vor:

§ 3.11 Kantonsbeiträge

¹ Der Kanton leistet den fusionierenden Gemeinden:

- a) einen einmaligen Beitrag an die Projektkosten zur Vorbereitung eines Zusammenschlusses;
- b) einen einmaligen Beitrag an die Folgen der Fusion. Dieser Beitrag berücksichtigt insbesondere die Kosten der Neuorganisation und einen angemessenen Entschuldungsbeitrag.

² Im Rahmen von Absatz 1 beschliesst der Landrat die Höhe der Beiträge. Er beschliesst die damit verbundenen Ausgaben abschliessend.

§ 3.12 Personelle Unterstützung

Die zuständige Direktion berät fusionswillige Gemeinden. Sie kann für diese Gemeinden Abklärungen treffen und Vorschläge erarbeiten.

Da einer Fusion oft auch Bedenken entgegenstehen, dass eine der Gemeinden einen höheren Steuerfuss erhält, ist eine gesetzliche Regelung zu prüfen, wonach der Kanton für eine bestimmte Zeit einen gleichbleibenden oder schrittweise anzupassenden Steuerfuss garantiert.

3.2 Änderungen im Gemeindegebiet

Von Gemeindegrenzänderungen zu unterscheiden sind blosse Grenzbereinigungen, die keine wesentliche Änderung im Bestand der Gemeinde bedeuten. Solche können nach § 5 GOG durch die Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden vereinbart werden. Auch § 29 Abs. 1 des Kantonalen Geoinformationsge-

setzes vom 24. Juni 2010⁵⁶ verweist für die Festlegung und Bereinigung von Bezirks- und Gemeindegrenzen auf das GOG.

⁵⁶ SRSZ 214.110.

4. Kapitel Interkommunale Zusammenarbeit

1. Gegenstand

Im Kanton Schwyz finden sich als Formen der interkommunalen Zusammenarbeit vor allem Zweckverbände und teilweise juristische Personen des Privatrechts (Aktiengesellschaft, Stiftung, Genossenschaft, Verein). Hinzu kommt eine grosse Zahl von Anschluss- und Zusammenarbeitsverträgen, bei denen kein neuer Rechtsträger geschaffen wird⁵⁷.

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Formen der interkommunalen Zusammenarbeit sowie Problemfelder und Lösungsansätze im Hinblick auf einen möglichen Revisionsbedarf dargestellt⁵⁸.

2. Geltende Rechtslage

2.1 Gemeinsame Einrichtungen, Zweckverband

Bezirke und Gemeinden arbeiten bei der Ausübung staatlicher Tätigkeit unter sich, mit dem Kanton und Gemeinden benachbarter Kantone zusammen (§ 73 Abs. 1 KV). 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). Bezirke und Gemeinden können durch Gesetz zur Zusammenarbeit verpflichtet werden, wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern und eine Tätigkeit nur so zweckmässig erfüllt werden kann (Abs. 3). Auch § 9 KV verpflichtet zur gegenseitigen Zusammenarbeit und betont auch, dass auf den Zusammenhalt aller Teile des Kantons zu achten ist. 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 Gewässerschutzgesetzes. Regelmässig im Verbund mit mehreren Gemeinden werden die Abwasserreinigungsanlagen betrieben. Auch sind alle Schwyzer Gemeinden in den beiden Zweckverbänden für die Kehrrichtbeseitigung zusammengeschlossen. Darüber hinaus kann der Zweckverband aber auch in anderen Aufgabenbereichen zur Anwendung gelangen⁵⁹.

Nach § 39 Abs. 1 KV sind Zweckverbände demokratisch zu organisieren und sehen ein Initiativ- und Referendumsrecht vor. Über die Mitgliedschaft in einem

⁵⁷ Vgl. weiterführend zu den Formen der interkommunalen Zusammenarbeit: Huwyler, GOG, S. 193 ff.; Grundlagenbericht KV-Revision, Schwyz 2004, S. 136; Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 153 ff.

⁵⁸ Nicht dargestellt in diesem Kapitel werden die Aufgabenübertragung innerhalb der Verwaltung sowie die Gründung von Anstalten, Stiftungen, Aktiengesellschaften zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben (vgl. weiterführend dazu Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1626 ff.). Ebenfalls nicht Gegenstand ist die Übertragung der kommunalen Aufgaben an aussenstehende Dritte mittels Leistungsvereinbarungen. Vgl. dazu Kapitel 6.

⁵⁹ Z.B. der aufgelöste Zweckverband des Bezirkes Schwyz und der Gemeinde Schwyz für die Schulsportanlagen in der Gemeinde Schwyz; vgl. Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 159, und Grundlagenbericht KV-Revision, S. 136.

Zweckverband entscheiden die Stimmberechtigten (Abs. 2). Das geltende Gemeindeorganisationsgesetz widmet nur gerade zwei Paragraphen den Zweckverbänden. So bestimmt § 4 Abs. 1 Satz 1 GOG, dass die Statuten des Zweckverbandes der Zustimmung jeder beteiligten Gemeinde und der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen. Der Regierungsrat verweigert die Genehmigung, wenn die Statuten für den Austritt und die Haftung keinen genügenden Schutz des Verbandszweckes und des Verbandsvermögens gewährleisten oder Rechtsätze verletzen (Satz 2). Die Zweckverbände unterstehen der Aufsicht des Regierungsrates wie die Gemeinden (Abs. 2). Nach § 7 Abs. 2 Bst. i GOG beschliesst die Gemeindeversammlung bzw. Bezirksgemeinde über den Beitritt zu Zweckverbänden. Die rudimentäre Regelung im Gemeindeorganisationsgesetz wird durch einzelne spezialgesetzliche Vorschriften ergänzt⁶⁰. Soweit die Organe des Zweckverbandes Verfügungen erlassen, kann dagegen Verwaltungsbeschwerde (§ 45 Abs. 1 Bst. b VRP) und anschliessend Verwaltungsgerichtsbeschwerde (§ 51 Bst. a VRP) erhoben werden⁶¹.

2.2 Interkommunale Anstalt

Die Bezirke und Gemeinden können nicht nur vereinbaren, ein körperschaftlich organisiertes gemeinsames Rechtssubjekt, sondern auch zusammen eine Anstalt zu schaffen. Soweit erkennbar existiert zurzeit weiterhin keine interkommunale selbständige Anstalt im Kanton Schwyz⁶². Die unselbständigen Anstalten zeichnen sich durch eine beträchtliche Schwerfälligkeit aus, die sich im Extremfall zu einem Führungsnotstand akzentuieren kann^{63 64}. Im Gemeindeorganisationsgesetz finden sich keine spezifisch die interkommunale Anstalt betreffenden Regelungen⁶⁵. Das Bedürfnis nach Errichtung interkommunaler, selbständiger oder unselbständiger Anstalten bestand bisher nicht.

2.3 Der öffentlich-rechtliche Vertrag

Ein wichtiges Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit bildet der öffentlich-rechtliche Vertrag. Im Gemeindeorganisationsgesetz ist er lediglich insofern vorgesehen, als die Gemeinderäte zweier Gemeinden vereinbaren können, dass die eine die Verwaltung abgelegener Gebietsteile der anderen übernimmt⁶⁶. Hingegen sieht auch die Spezialgesetzgebung die vertragliche Zusammenarbeit der Gemeinden in Einzelfällen vor. Öffentlich-rechtliche Verträge zwischen zwei oder mehreren Bezirken und Gemeinden über die gemeinsame Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben sind aber nach anerkannter

⁶⁰ Vgl. §§ 1 Bst. a, 26 Abs. 3, 45 Abs. 1 Bst. b, 46 Abs. 2, 51 Bst. f, 56 Abs. 2 Bst. c, 67 Abs. 1 Bst. c und f VRP sowie § 6 Abs. 2 EGzUSG und § 7 Abs. 2 EGzGschG.

⁶¹ Vgl. zum Ganzen Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 160, und VGE III 2008 203 vom 15. Januar 2009 (EGV-SZ 2009 B 7.2) zur Zulässigkeit einer Stimmrechtsbeschwerde.

⁶² Vgl. Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 162. Dieser machte bereits 1989 eine entsprechende Feststellung.

⁶³ Vgl. Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 162, welcher als Beispiel auf das damalige „Regionalspital Lachen“ der Bezirke March und Höfe verweist.

⁶⁴ Ob es die unselbständige Anstalt als Rechtsfigur überhaupt gibt bzw. eine solche Sinn macht, ist im neueren Organisationsrecht umstritten (siehe dazu etwa Stefan Vogel, Einheit der Verwaltung - Verwaltungseinheiten, Habil. Zürich/Basel/St. Gallen 2008, S. 281 f., 290 ff.).

⁶⁵ Vgl. aber §§ 7 Abs. 2 Bst. i sowie 64 Abs. 1 GOG, welche auf interkommunale Anstalten ebenfalls Anwendung finden.

⁶⁶ Vgl. § 6 Abs. 2 GOG.

ter Lehre und Rechtsprechung auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung zulässig. Im Unterschied zum Zweckverband und zur interkommunal selbstständigen Anstalt, die ja ebenfalls auf einer Vereinbarung zwischen zwei oder mehrerer Gemeinden beruhen, werden bei der vorliegend zur Diskussion stehenden Form der vertraglichen Zusammenarbeit die Aufgabenerfüllung nicht einem eigenen Rechtsträger übertragen. Die Zuständigkeit für den Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen im inner- wie im interkommunalen Bereich richtet sich nach der Zuständigkeitsordnung in § 7 GOG. Dies bedeutet namentlich, dass die Bezirksgemeinde bzw. Gemeindeversammlung einer solchen Vereinbarung zustimmen muss, soweit es sich nicht um reine Vollzugsaufgaben handelt oder die Spezialgesetzgebung den Vertragsabschluss durch den Gemeinderat vorsieht. Dabei dürfte der Vertrag schon aus Praktikabilitätsgründen schriftlich abgefasst werden. Dies ist in der Praxis wohl weitgehend der Fall, obschon auch formfreie Vereinbarungen denkbar wären. Bei den Schwyzer Bezirken und Gemeinden sind beispielsweise öffentlich-rechtliche Verträge über einen gemeinsamen Betreuungskreis⁶⁷, einen interkommunalen Sozial- und Beratungsdienst⁶⁸, die Führung der Zivilstandsämter⁶⁹ sowie über den Zugang zur Musikschule einer anderen Gemeinde anzutreffen. Für die Verwaltungsführung und das Rechtsmittelverfahren gelten keine besonderen Regeln.⁷⁰

2.4 Gemischtwirtschaftliche Unternehmen

Gemischtwirtschaftliche Unternehmen zeichnen sich dadurch aus, dass Gemeinwesen (Bund, Kantone, Gemeinden, andere öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Anstalten) und Private die Unternehmensleitung gemeinsam wahrnehmen. Charakteristisch ist entsprechend die doppelte Zweckbestimmung dieser Gebilde, die die Gewinnstrebigkeit und Verwirklichung öffentlicher Interessen miteinander verbindet^{71 72}. Dies geschieht in der Regel in der Form einer Aktiengesellschaft oder einer Genossenschaft. Das Obligationenrecht enthält zu diesen gemischtwirtschaftlichen Unternehmen zwei Sondervorschriften (Art. 762 sowie 829 OR). Für die Bildung einer solchen Gesellschaft muss ein öffentliches Interesse vorhanden sein. Typisch für diese Art von Unternehmung ist die Verbindung von Gewinn- und Gemeinwohlzweck⁷³. Nicht ohne weiteres klar ist, ob die EW Höfe AG⁷⁴ sowie die EBS AG⁷⁵ zu den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gehören.

⁶⁷ § 1 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EGzSchKG) vom 25. Oktober 1974 (SRSZ 270.110).

⁶⁸ § 12 Abs. 2 des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983 (SRSZ 380.100).

⁶⁹ § 4 der Kantonalen Zivilstandsverordnung vom 12. November 2003 (SRSZ 211.111).

⁷⁰ Vgl. zum Ganzen Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 163.

⁷¹ Vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1806.

⁷² In der Regel weist ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen eine privatrechtliche Organisation auf, was aber nicht zwingend ist. Zur Anwendung kommen können auch öffentlich-rechtliche Organisationsformen, namentlich diejenige der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft oder der öffentliche-rechtlichen Genossenschaft. Unerlässlich ist demgegenüber die Wahl einer körperschaftlichen Struktur (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1807).

⁷³ Vgl. dazu auch Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 165.

⁷⁴ Alleinaktionär ist der Bezirk Höfe.

⁷⁵ Aktionäre des EBS sind der Bezirk Schwyz, die Oberallmeindkorporation Schwyz sowie die Gemeinden Illgau, Lauerz, Muotathal, Sattel, Steinen, Unteriberg und Schwyz.

2.5 Öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform

Bei den öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform steht nicht die Gewinnerzielung, sondern ein anderer sachlicher Gesellschaftszweck im Vordergrund. Im Unterschied zu den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen sind darüber hinaus in der Regel auch keine Privatpersonen beteiligt. Der Beitritt zu bzw. die Schaffung einer solchen öffentlichen Unternehmung setzt mindestens einen Ausgabenbeschluss voraus, zumal die Beteiligung aufgrund des Gesellschaftszweckes nicht als Anlage bezeichnet werden kann. Anzutreffen sind in der Praxis in erster Linie Vereine und Stiftungen im Sinne von Art. 60 ff. bzw. 80 ff. ZGB, die zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben errichtet werden. Öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform bilden gelegentlich auch eine Vorstufe zu einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform. Als Beispiel kann etwa auf einen Verein für den Hauskrankenpflegedienst sowie den Regionalen Entwicklungsverband Innerschwyz verwiesen werden.

In jüngster Zeit ist die Tendenz feststellbar, öffentliche Aufgaben auch durch Aktiengesellschaften wahrzunehmen, wobei die Aktienmehrheit bei der öffentlichen Hand verbleibt. Durch eine unterschiedliche Aktienbeteiligung kann das unterschiedliche öffentliche Interesse der beteiligten Bezirke und Gemeinden berücksichtigt werden. Zurzeit besteht im Kanton Schwyz als einziges Beispiel für eine interkantonale Zusammenarbeit⁷⁶ in der Form einer Aktiengesellschaft die Spital Lachen AG. Aktionäre sind die beiden Bezirke Höfe und March.

Die Organe dieser öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform sind grundsätzlich an die Verfassungsordnung und namentlich an die Grundrechte gebunden⁷⁷. Dies trifft ungeachtet dessen zu, dass sie in den Formen des Privatrechts handeln. Allerdings steht gegen die Beschlüsse der Organe dieser Unternehmen in Privatrechtsform kein verwaltungsrechtliches Rechtsmittel, sondern neben zivilrechtlichen Klagen lediglich die Aufsichtsbeschwerde zur Verfügung⁷⁸.

§ 12 KV hält denn auch ausdrücklich fest, dass der Staat (Kanton, Bezirke und Gemeinden) durch Gesetz Tätigkeiten auslagern oder privaten übertragen kann. Dabei unterstehen ausgelagerte Bereiche und beauftragte Private der Aufsicht und dem Rechtsschutz der Körperschaft, welche die staatliche Tätigkeit ausgelagert oder übertragen hat.

2.6 Privatrechtliche Vereinbarungen

Anzutreffen ist der Fall, dass ein Bezirk oder eine Gemeinde aufgrund eines privatrechtlichen Rechtsgeschäftes einer anderen einen Teil ihrer Verwaltungsinfrastruktur zur Verfügung stellt. So erfolgt der Anschluss an eine EDV-Anlage einer anderen Gemeinde nicht über einen verwaltungsrechtlichen, sondern einen zivilrechtlichen Vertrag. Durch diesen Vorgang wird nämlich nur mittelbar eine Verwaltungsaufgabe wahrgenommen. Die Bereitstellung der sachlichen Mittel für die Verwaltungsführung erfolgt bei den Bezirken und Gemeinden in

⁷⁶ Als kommunale Aktiengesellschaften bestehen u.a. die Kraftwerk Feusisberg AG, die Sparkasse Schwyz AG, die EW Lachen AG und die EW Höfe AG.

⁷⁷ Peter Uebersax, Privatisierung der Verwaltung, in: Zbl. 2001, S. 393 ff., insbesondere S. 409; Andreas Müller/Vittorio Jenni, Rahmenbedingungen bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben - eine aktuelle Übersicht, in: Allgemeine Juristische Praxis 1999 S. 1071 ff.

⁷⁸ Vgl. zum Ganzen Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 166.

gleicher Weise wie bei einem Privaten. Der dafür abgeschlossene Vertrag hat nicht direkt eine öffentliche Aufgabe zum Gegenstand, sondern betrifft eine administrative Hilfstätigkeit⁷⁹.

2.7 Übertragung von Aufgaben an Private und Korporationen

In den schwyzerischen Gemeinden werden Private und Korporationen in verschiedenen Formen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben beigezogen. Dabei können auch mehrere Gemeinden zusammen eine Aufgabe an die gleiche Person oder Institution übertragen werden. Als Beispiele für die Übertragung von Aufgaben an Private und Korporationen können folgende angeführt werden: Wasserversorgung, Schneeräumung, Strassenwärterdienst, Beizug von Anwälten (entweder im Sinne der unentgeltlichen Rechtspflege oder auch als bloss administrative Hilfstätigkeit), Ausführung der Baukontrolle, Ölfeuerungskontrolle, Kanalisationsabnahme, Kurtaxeneintrieb, Gebäudeunterhalt, Gemeindegassieramt, Sperrgutabfuhr, Ausarbeitung der Ortsplanung, Feuerpolizei, Fleischschau⁸⁰. Die Voraussetzungen und der zulässige Rahmen für die Übertragung von Aufgaben an Private sind umstritten. Auf jeden Fall bedarf der Private zur Vornahme einer Verwaltungshandlung einer Ermächtigung. Diese kann sich aus einem Gesetz, einem Vertrag oder einem Verwaltungsakt ergeben. Mehrheitlich wird davon ausgegangen, dass bei der Übertragung von hoheitlichen Funktionen eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Delegation erforderlich ist. § 12 Abs. 1 KV schreibt dafür ausdrücklich eine gesetzliche Grundlage vor. Im Übrigen dürfte ein verwaltungsrechtlicher Vertrag genügen. Eine Beleihung mittels Verfügung kommt ohnehin nur bei Vorliegen einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage in Betracht. Eine Übertragung kann ausserdem nur stattfinden, sofern dafür ein öffentliches Interesse besteht⁸¹. Im kantonalen Gesetzesrecht sind verschiedene Bestimmungen anzutreffen, in welchen die Gemeinden ermächtigt werden, die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben Privaten zu übertragen⁸².

⁷⁹ Vgl. zum Ganzen Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 167.

⁸⁰ Von einer Beleihung als Übertragung einer öffentlichen Aufgabe im engeren Sinne kann indessen nur dort gesprochen werden, wo ein Privater direkt mit dem Vollzug von Verwaltungsrecht betraut wird. Dies ist in den Fällen der administrativen Hilfstätigkeiten, d.h. bei der Vornahme von Lieferungen und der Erbringung von Leistungen, die lediglich der Verwaltung als Mittel zur Aufgabenerfüllung dienen, nicht der Fall. Diese Rechtsverhältnisse unterstehen denn auch regelmässig dem Privatrecht. Ebenfalls nicht eine Beleihung liegt vor, wenn Private aufgrund der gesetzlichen Ordnung, von Verwaltungsakten oder von Subventionen im öffentlichen Interesse liegende Handlungen vornehmen. Nicht von einer Beleihung gesprochen werden kann bei nebenamtlichen Beamten. Entsprechend fallen denn auch nicht alle angeführten Beispiele unter den Begriff der Beleihung (vgl. Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 167).

⁸¹ Was den Status des Beliehenen anbelangt, so richtet sich dieser in erster Linie nach Gesetz und Vertrag. Dabei muss die Privatperson oder die Korporation bei der Erfüllung ihrer Aufgabe der Aufsicht des Bezirks- resp. Gemeinderates unterstehen. Die Beliehenen sind zudem bei der Verwaltungsführung durch das Legalitätsprinzip sowie die Grundrechte gebunden. Soll die Übertragung eine zweckmässig, billige usw. Verwaltungsführung begünstigen, so muss dem Privaten umgekehrt bei seiner Aufgabenerfüllung regelmässig eine gewisse Gestaltungsfreiheit zugestanden werden. Verfahrensrechtlich unterstehen Private beim Vollzug von Verwaltungsrecht dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Dasselbe trifft in diesem Rahmen auch für Korporationen zu. Gegen deren Verfügungen kann Beschwerde erhoben werden. Ferner unterstehen Personen, welche aufgrund eines öffentlichen Aktes mit einer öffentlichen Aufgabe betraut sind, dem Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre (vgl. Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 168).

⁸² Vgl. zum Ganzen Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 168 f. mit Hinweisen.

Bedeutsam ist diese Aufgabenübertragung insbesondere im Rahmen der Groberschliessung der Bauzonen mit Wasser und Energie (§ 38 PBG). Diese erfolgt in vielen Gemeinden durch öffentlich- oder privatrechtliche Wassergenossenschaften oder Elektrizitätswerke. Das Rechtsverhältnis zwischen Gemeinde und Versorgungswerk muss gemäss § 38 Abs. 4 zwingend durch eine Konzession geregelt werden.

3. Problemfelder und Lösungsansätze

3.1 Zweckverband

3.1.1 Vorschriften über die Organe der Zweckverbände

Im GOG fehlen Normierungen betreffend die in § 39 Abs. 1 KV geforderte demokratische Organisation der Zweckverbände. Der Aufbau eines Zweckverbandes muss sich am Grundsatz der Gewaltenteilung orientieren: Die Kompetenzen sind zwischen Legislativ- und Exekutivorganen aufzuteilen. Wie die Gemeinden muss der Zweckverband zudem über eine Rechnungsprüfungskommission bzw. Revisionsstelle verfügen. Jede Verbandsgemeinde hat Anspruch auf Vertretung in einem gemeinsamen Organ des Verbands. Bei grösseren Zweckverbänden bedingt dies in der Regel die Einführung einer Delegiertenversammlung. Bei Zweckverbänden, die ein grösseres Unternehmen führen (z.B. Abwasserreinigungs- oder Kehrrichtverbrennungsanlagen), kann zudem eine Geschäftsführung mit selbstständigen Entscheidkompetenzen zweckmässig sein. Der Zweckverband ist nach dem Vorbild der politischen Gemeinde konzipiert. Das Organisationsrecht der Gemeinden ist deshalb analog auf die Zweckverbände anwendbar, sofern das Gesetz oder die Statuten keine abweichenden Bestimmungen enthalten. Eine mögliche Formulierung könnte in Anlehnung an die Regelung in § 73 des Zürcher Gemeindegesetzes wie folgt lauten:

§ 4.1 Organe des Zweckverbandes

¹ Die Bezirke und Gemeinden können sich zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben zu Zweckverbänden mit eigener Rechtspersönlichkeit zusammenschliessen.

² Der Zweckverband hat mindestens folgende Organe:

- a) die Stimmberechtigten des Verbandsgebietes;
- b) die Verbandsgemeinden;
- c) der Vorstand;
- d) die Geschäftsstelle;
- e) die Revisionsstelle.⁸³

³ Die Statuten können zudem eine Delegiertenversammlung vorsehen.

⁴ Im Übrigen gelten die Bestimmungen über die Gemeinden, soweit sie mit den Besonderheiten des Zweckverbandes vereinbar sind.

⁸³ Art. 142 des St. Galler Gemeindegesetzes vom 21. April 2009 (GG, nGS 151.2) erwähnt dagegen als Organe des Zweckverbandes lediglich: Delegiertenversammlung, Verwaltungsrat und Kontrollstelle.

3.1.2 Aufgabenumschreibung in den Verbandsstatuten

In Zusammenhang mit dem Vorhaben, einen Zweckverband der Kirchgemeinden im Kanton Schwyz gleichsam als kantonalkirchliche Organisation zu gründen, stellte sich die Frage, wie die einem Zweckverband zugewiesenen Aufgaben umschrieben werden müssen. Als selbstverständlich erweist sich vorab, dass die Bezirke und Gemeinden nur ihnen effektiv zustehende Kompetenzen auf einen Zweckverband übertragen können. Sodann kann aufgrund des Wortlautes in § 73 Abs. 2 KV der schwyzerische Zweckverband nicht offen ausgestaltet werden, sondern es müssen die von den Mitgliedsgemeinden abgetretenen Kompetenzen – zweckmässigerweise in den Statuten - abschliessend umschrieben werden. Die erwähnte Verfassungsbestimmung, aber auch die den Bezirken und Gemeinden zugewiesene Stellung im Staatsrecht des Kantons Schwyz schliessen es auch aus, dass einem Zweckverband alle Befugnisse der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften übertragen werden⁸⁴.

Kann der Vorgabe in § 73 Abs. 2 KV „zur Ausübung bestimmter Tätigkeiten“ rechtstechnisch eigentlich nur durch die Aufgabenumschreibung in den Verbandsstatuten nachgekommen werden, drängt sich eine entsprechende explizite Regelung im Sinne einer schlanken Gesetzgebung aber nicht unbedingt auf⁸⁵.

3.1.3 Quorum bei Statutenrevisionen

Wiederholt hatte sich die Praxis mit dem Quorum bei Statutenrevisionen auseinanderzusetzen. Aus entsprechenden Beschlüssen des Regierungsrates ergibt sich dazu Folgendes: Nicht erforderlich ist zunächst, dass jede Statutenrevision die Zustimmung aller Verbandsmitglieder findet. Umgekehrt genügt ein Beschluss der Delegierten- oder Abgeordnetenversammlung nicht. Erforderlich ist die Zustimmung einer in den Statuten festgelegten qualifizierten Mehrheit der Mitgliedsgemeinden. Die Sanktionierung einer Statutenrevision durch alle Verbandsmitglieder ist allerdings dann erforderlich, wenn der Zweck, die Mitgliedsrechte der Mitglieder und die Finanzierungsart des Verbandes in grundsätzlicher Hinsicht geändert werden⁸⁶.

Nach heutiger Praxis sind sämtliche Statutenänderungen von den Verbandsgemeinden zu beschliessen. Handelt es sich um Bestimmungen, welche die Stellung der Gemeinden grundsätzlich und unmittelbar betreffen, gilt zudem das Einstimmigkeitsprinzip (BGE 113 Ia 200). Neu sollen nur noch Statutenänderungen, welche die wesentlichen Aufgaben des Verbandes, die Grundzüge der Finanzierung und die Mitwirkungsmöglichkeiten betreffen, von den Verbandsgemeinden nach dem Einstimmigkeitsprinzip beschlossen werden. Bei diesen zentralen Entscheidungen soll es auf die Zustimmung jeder einzelnen Gemeinde ankommen. Damit wird dem Schutzbedürfnis der einzelnen Gemeinde Rechnung getragen, die in den Kernfragen der Zusammenarbeit nicht gezwungen werden soll, sich einem Mehrheitsentscheid der anderen Verbands-

⁸⁴ Vgl. Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 161.

⁸⁵ So wird denn bspw. in Art. 141 des St. Galler Gemeindegesetzes, welcher den Mindestinhalt der Vereinbarung umschreibt, auf die Aufgabenumschreibung verzichtet. Anders allerdings in § 76 Abs. 1 Bst. b des neuen Zürcher Gemeindegesetzes, wo hinsichtlich der gesetzlich geforderten Rechtsgrundlage sämtlicher Zusammenarbeitsformen inhaltliche Angaben zu Art und Umfang der Aufgaben zu machen sind.

⁸⁶ Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 162.

mitglieder zu unterwerfen. Für alle übrigen Statutenänderungen soll die Mehrheit der Stimmberechtigten des Verbandsgebietes zuständig sein. Damit würde der Zweckverband in seiner Funktion als Gebietskörperschaft gestärkt. Regelungen betreffend das Quorum bei Statutenrevisionen obliegen in erster Linie den Verbandsmitgliedern und haben in den Verbandsstatuten zu erfolgen. Eine Regelung im GOG drängte sich von daher nicht unbedingt auf^{87 88}.

3.1.4 Statuierung eines Mindestinhaltes der Statuten

Ein entsprechendes Regelungsbedürfnis ist nicht von der Hand zu weisen. Dies jedoch nicht allein für den Zweckverband, sondern beispielsweise in allgemeiner Weise mit Bezug auf die Rechtsgrundlage für die interkommunale Zusammenarbeit, bspw. entsprechend der Bestimmung in § 76 Abs. 1 des neuen Zürcher Gemeindegesetzes.

Eine solche Regelung könnte demnach lauten:

§ 4.2 Inhalt der Rechtsgrundlage

¹ Die Zusammenarbeit erfordert eine Rechtsgrundlage, die folgende Punkte regelt:

- a) beteiligte Bezirke und Gemeinden;
- b) Art und Umfang der Aufgaben;
- c) Rechtsform der Zusammenarbeit;
- d) Finanzierung und Kostenverteilung;
- e) Aufsicht;
- f) Haftung;
- g) beim Zweckverband und der gemeinsamen Anstalt die Organisation.⁸⁹

3.1.5 Festlegung der Zulassung eines generellen Zwangsanschlusses durch den Regierungsrat

§ 73 Abs. 3 KV regelt zwar in allgemeiner Hinsicht, dass unter bestimmten Voraussetzungen Bezirke und Gemeinden durch Gesetz zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können. So sieht § 7 Abs. 3 EGzUSG vor, dass Gemeinden im Bereich der Abfallbewirtschaftung zu Zweckverbänden zusammengeschlossen werden können bzw. der Regierungsrat den Anschluss einer Gemeinde zu einem Zweckverband verfügen kann. Eine gleichlautende Kompetenz besteht im Gewässerschutzbereich, v.a. für Abwasseranlagen (§ 8 Abs. 3 EGzGSchG).

⁸⁷ So auch das St. Galler Gemeindegesetz, wo auf eine entsprechende explizite Regelung verzichtet wurde.

⁸⁸ Vgl. hingegen § 77 Abs.1 im neuen Zürcher Gemeindegesetz, wo die Zustimmung aller Gemeinden für den Erlass und grundlegende Änderungen der Verbandsstatuten bzw. Rechtsgrundlage verlangt wird. Als grundlegende Änderungen werden sodann in Abs. 2 aufgeführt: wesentliche Aufgaben (Bst. a); Grundzüge der Finanzierung (Bst. b); Austritt und Auflösung (Bst. c); beim Zweckverband die Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten und Verbandsgemeinden (Bst. d).

⁸⁹ Anmerkung zu Bst. e und f: Selbstverständlich darf eine entsprechende kommunale Regelung zur Aufsicht und Haftung nicht in Widerspruch mit den bundesrechtlichen und kantonalen Aufsichts- und Haftungsbestimmungen stehen und insbesondere kann auch nicht mittels kommunaler Regelung die Haftung des Kantons (oder des Bundes) begründet werden.

Die Festlegung der Möglichkeit eines generellen Zwangsanschlusses an Zweckverbände durch den *Regierungsrat* bedürfte einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage im GOG. Eine mögliche, generell für die Zusammenarbeit geltende Formulierung – in Anlehnung an § 81 des neuen Zürcher Gemeindegesetzes – könnte beispielsweise wie folgt lauten:

§ 4.3 Pflicht zur Zusammenarbeit

¹ Der Regierungsrat kann Bezirke und Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten, wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern und eine Tätigkeit nur so zweckmässig erfüllt werden kann.

² Er setzt den Bezirken und Gemeinden eine angemessene Frist zum Erlass einer zweckmässigen Rechtsgrundlage.

³ Kommen die Bezirke und Gemeinden dieser Pflicht nicht fristgerecht nach, kann der Regierungsrat die Rechtsgrundlage anstelle der Bezirke und Gemeinden beschliessen.

3.1.6 Sonderbestimmungen über interkantonale Zweckverbände

Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Bezirken und Gemeinden bedarf es eines Vertrags zwischen den Kantonen⁹⁰. Eine mögliche, generell für die Zusammenarbeit geltende Formulierung könnte – in Anlehnung an § 82 des neuen Zürcher Gemeindegesetzes - beispielsweise lauten:

§ 4.4 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

¹ Die Zusammenarbeit von Bezirken mit Bezirken und von Gemeinden mit Gemeinden anderer Kantone erfordert einen Vertrag zwischen den Kantonen.

² Darin kann das Recht eines anderen Kantons für anwendbar erklärt werden.

3.1.7 Vorschriften über die Auflösung der Zweckverbände

Sinnvollerweise wird der Pflichtinhalt der Rechtsgrundlage um diesen Punkt noch ergänzt. Für den ausgesprochen seltenen Fall der Auflösung eines Zweckverbandes bedarf es im Übrigen keiner allgemeinen Regelungen im GOG, zumal sich in der Praxis auch kein entsprechender Bedarf dafür gezeigt hat.

⁹⁰ Vgl. die Verwaltungsvereinbarung zwischen den Kantonen Luzern und Schwyz betreffend den Zivilstandskreis Küsnacht und Luzerner Seegemeinden, RRB Nr. 1565 vom 25. November 2003.

3.2 Interkommunale Anstalt

Weil im Kanton Schwyz dieses Rechtsinstitut nach wie vor nicht vorkommt, bestehen von daher auch keine Problemfelder. Ein Regelungsbedarf ist unter diesen Umständen nicht erkennbar⁹¹.

3.3 Der öffentlich-rechtliche Vertrag

Schaffung einer Grundsatznorm

Im Rahmen der Revision des Gemeindeorganisationsgesetzes empfiehlt Mächler zu prüfen, ob nicht eine Grundsatznorm über die öffentlich-rechtlichen Verträge ins Gesetz aufgenommen werden kann, in welcher beispielsweise ein minimaler Vertragsinhalt und die Haftung festgelegt würde⁹². Vom Blickwinkel des das öffentliche Recht beherrschenden Gesetzmässigkeitsprinzips her gesehen steht der Schaffung einer solchen Grundsatznorm nichts entgegen, zumal die neuere kantonale Gesetzgebung zum Gemeinderecht eine entsprechende Regelung enthält.

Eine mögliche Formulierung könnte wie folgt lauten:

§ 4.5 Zusammenarbeitsvertrag

¹ Mit einem Zusammenarbeitsvertrag können die Bezirke und Gemeinden vereinbaren, eine oder mehrere Aufgaben im Rahmen einer einfachen Gesellschaft gemeinsam zu erfüllen.

² Befugnisse, die der Bezirksgemeinde und der Gemeindeversammlung bzw. den Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinwesen zustehen, dürfen nicht an die Gesellschaft übertragen werden.

³ Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Obligationenrechts über die einfache Gesellschaft (Art. 530 ff.) sinngemäss als kantonales öffentliches Recht.

⁹¹ Der Vollständigkeit halber hier aber noch der Hinweis auf § 74 des neuen Gemeindegesetzes im Kanton Zürich, welcher wie folgt lautet:

⁻¹ Die Gemeinden können zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben gemeinsame Anstalten errichten, die über Rechtspersönlichkeit sowie eigene personelle und finanzielle Mittel verfügen.

² Die gemeinsame Anstalt hat mindestens einen Vorstand und eine Prüfstelle.

³ Im Übrigen gelten die Bestimmungen über die politischen Gemeinden, soweit sie mit den Besonderheiten der gemeinsamen Anstalt vereinbar sind.“

⁹² Vgl. Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 164. In der Praxis habe sich das Fehlen solcher Vorschriften nicht als schwerwiegender Mangel erwiesen, stellt er allerdings fest.

3.4 Gemischtwirtschaftliche Unternehmen und öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform

Schaffung einer Grundsatznorm

Für die Bezirke und Gemeinden bestehen keine Vorschriften über die Beteiligung an einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. Ein dringendes Bedürfnis hierfür konnte in der Praxis nicht festgestellt werden. Mächler fragt sich, ob allenfalls in einem revidierten Gemeindeorganisationsgesetz neben einer Grundsatznorm betreffend Beteiligung an solchen Unternehmen die an sich jetzt schon bestehende Verpflichtung der Vertreter der Bezirke und Gemeinden, in den Organen für die öffentlichen Interessen einzustehen, festgelegt werden müsste⁹³. Die Geschäftsabwicklung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmen erfolgt rein privatrechtlich. Sie sind nicht direkt der Aufsicht der beteiligten Bezirke und Gemeinden unterstellt, sondern diese machen ihren Einfluss in der Regel nur über ihre Mitgliedschaftsrechte geltend, soweit nicht zusätzlich ein Leistungsauftrag bzw. eine Leistungsvereinbarung oder eine Konzession mit der Gemeinde besteht⁹⁴.

Auch bei den öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform besteht nicht ein dringendes Gesetzgebungsbedürfnis. Um dem demokratischen Element stärker zum Durchbruch zu verhelfen, stellt sich Mächler immerhin die Frage, ob nicht neben einer Grundsatzbestimmung, in welcher die Zulässigkeit dieser Organisationsform festgehalten wird, in das Gemeindeorganisationsgesetz die Verpflichtung aufgenommen werden müsste, dass die Stimmbürger auch den Statuten von privatrechtlichen Körperschaften und Stiftungen zuzustimmen haben⁹⁵.

Der nachfolgende Text – in Anlehnung an § 75 des neuen Zürcher Gemeindegesetzes – mag im Schwyzer Gemeinderecht für eine interkommunale Zusammenarbeit mittels eines Unternehmens in Frage kommen:

§ 4.6 Juristische Personen des Privatrechts

Die Bezirke und Gemeinden können zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben

- a) eine juristische Person des Privatrechts errichten;
- b) sich an einer bestehenden juristischen Person des Privatrechts beteiligen;
- c) eine oder mehrere Aufgaben einer bestehenden juristischen Person des Privatrechts übertragen.

⁹³ Vgl. Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 165.

⁹⁴ So hat z.B. die EW Höfe AG für die Erschliessung mit Strom einen Leistungsauftrag mit der Gemeinde Freienbach.

⁹⁵ Vgl. Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 166.

3.5 Übertragung von Aufgaben an Private und Korporationen

Schaffung einer Grundsatznorm

Im kantonalen Gesetzesrecht sind verschiedene Bestimmungen anzutreffen, in welchen die Gemeinden ermächtigt werden, die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben Privaten oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie Genossamen, Korporationen usw. zu übertragen (§ 7 Abs. 1 EGzUSG, § 8 Abs. 1 EGzGSchG). Im Kanton Schwyz werden vielfach Erschliessungsaufgaben im Bereich Wasser und Energie durch Versorgungswerke Privater oder von Korporationen erfüllt. In diesen Fällen ist von Gesetzes wegen eine Konzession abzuschliessen (§§ 38 Abs. 3 und 4, 94 Abs. 5 PBG).

Zu prüfen ist, ob ins Gemeindeorganisationsgesetz eine Bestimmung betreffend die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Korporationen und Private aufgenommen werden sollte, in welcher die Voraussetzungen einer Delegation sowie die Aufsicht umschrieben werden⁹⁶. Da sich in der bisherigen Praxis kein entsprechendes Regelungsbedürfnis gezeigt hat und auch sonst keine Problemfelder aufgetreten sind, kann auf eine entsprechende Regelung verzichtet werden⁹⁷. Eine spezialgesetzliche Normierung wie bis anhin genügt.

3.6 Weitere Problemfelder und Lösungsmöglichkeiten

Schaffung einer Rechtsgrundlage für Bereiche, bei denen die Zusammenarbeit zwingend ist

Eine solche Rechtsgrundlage ist mit § 73 Abs. 3 KV bereits vorhanden: Bezirke und Gemeinden können durch Gesetz zur Zusammenarbeit verpflichtet werden, wenn wichtige öffentliche Interessen⁹⁸ es erfordern und eine Tätigkeit nur so zweckmässig erfüllt werden kann. Die jeweilige Zusammenarbeitsverpflichtung muss im entsprechenden Sachgesetz verankert werden.

Zustimmung der Stimmberechtigten bei selbstständigen Aufgabenträgern

Bei der Übertragung von Aufgaben und Befugnissen der Bezirke und Gemeinden an selbstständige Aufgabenträger im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit ist dem demokratischen Aspekt entsprechend Rechnung zu tragen.

⁹⁶ Vgl. Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 170.

⁹⁷ Eine Regelung enthält dagegen das St. Galler Gemeindegesetz in dessen Art. 126:

⁻¹ Die Gemeinde kann:

a) sich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an einer privatrechtlichen Körperschaft oder Stiftung beteiligen;

b) mit Leistungsvereinbarung öffentliche Aufgaben Privaten übertragen.

² Überträgt die Gemeinde hoheitliche Befugnisse, erlässt sie hierfür ein Reglement. Sie kann im Reglement vorsehen, dass Private unter Beachtung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips Gebühren und Beiträge erheben können. Sie regelt den Rechtsschutz im Reglement.

³ Die Gemeinde wahrt bei einer Beteiligung an einer privatrechtlichen Körperschaft oder Stiftung sowie bei der Übertragung von Aufgaben an Private die öffentlichen Interessen.“

⁹⁸ Vgl. August Mächler, Föderalismus in der Krise: Geleitete Zusammenarbeit als Ausweg?, ZSR 5/2004, S. 583.

Dies beispielsweise im Rahmen folgender Regelung:

§ 4.7 Zustimmung der Stimmberechtigten bei selbstständigen Aufgabenträgern

¹ Bei Zweckverbänden, gemeinsamen Anstalten und juristischen Personen des Privatrechts bedürfen der Erlass und grundlegende Änderungen der Rechtsgrundlage der Zustimmung aller Gemeinden. Für die übrigen Änderungen genügt die Zustimmung der Mehrheit der Gemeinden.

² Als grundlegend gelten Änderungen, die folgende Punkte regeln:

- a) wesentliche Aufgaben;
- b) Grundzüge der Finanzierung;
- c) Austritt und Auflösung;
- d) beim Zweckverband die Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten und Verbandsgemeinden.

Regierungsrätliche Genehmigung der Rechtsgrundlage

§ 4.8 Genehmigung

¹ Bei Zweckverbänden, gemeinsamen Anstalten und juristischen Personen des Privatrechts bedarf die Rechtsgrundlage der Genehmigung des Regierungsrates. Dieser prüft sie auf ihre Rechtmässigkeit.

² Die Genehmigung ist Voraussetzung für das Inkrafttreten der Rechtsgrundlage.

Die Genehmigung durch den Regierungsrat dürfte insbesondere bei interkantonalen und interkommunalen Einrichtungen angezeigt sein. Nicht generell zwingend ist eine regierungsrätliche Genehmigung, wenn eine Gemeinde einen bisherigen Verwaltungszweig Dritten überträgt oder dafür einen eigenen Rechtsträger schafft. Das kantonale Recht kann eine Genehmigung vorsehen.

5. Kapitel Bezirks- und Gemeindeorganisation

1. Gegenstand

Unter Bezirks- bzw. Gemeindeorganisation ist die Zusammensetzung, Wahl und Funktion der obersten politischen Behörden zu verstehen. Es sind dies als Staatsorgane die Bezirksgemeinde bzw. Gemeindeversammlung als Legislative und der Bezirks- bzw. Gemeinderat als Exekutive.

In diesem Kapitel werden die Zusammensetzung, Wahl und Funktion der obersten politischen Behörden auf Ebene der Bezirke und Gemeinden dargestellt.

2. Geltende Rechtslage

2.1 Kantonales und kommunales Gemeinderecht

Die Organisation der Bezirke und Gemeinden richtet sich zunächst nach der Kantonsverfassung und dem kantonalen Gesetzesrecht, insbesondere dem Gemeindeorganisationsgesetz und dem Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden. Im Rahmen des kantonalen Rechts bestimmen die Bezirke und Gemeinden ihre Organisation in ihrer Bezirks- oder Gemeindeordnung. Während alle Bezirke und Gemeinden Regelungen kennen, die materiell eine Bezirks- oder Gemeindeordnung darstellen, existieren nur in wenigen Gemeinden eine zusammenhängende und einigermaßen umfassende Gemeindeordnung im formellen Sinne⁹⁹. Alle Bezirke und Gemeinden haben sodann die Zahl der Mitglieder der Bezirks- oder Gemeinderäte festgelegt. Zu bestimmen ist weiter die Anzahl der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission. Die Gemeinden können ferner die Finanzverwaltung statt einem Säckelmeister einem andern Mitglied des Gemeinderates auftragen. Ausserdem können die Bezirke und Gemeinden für Wahlen und Sachabstimmungen das Urnensystem einführen. Gegenstand einer Gemeindeordnung könnte auch die Einführung der ausserordentlichen Bezirks- und Gemeindeorganisation, d.h. die Einführung eines Parlaments, sein. Huwyl¹⁰⁰ unterscheidet daher drei Organisationsformen für die Gemeindeversammlung: das Versammlungssystem, das Urnensystem und die ausserordentliche Gemeindeorganisation nach § 75 KV¹⁰¹. Den Bezirken und Gemeinden steht es schliesslich frei, in ihren Bezirks- und Gemeindeordnungen die Organisation in weiteren Belangen zu ordnen. Gegenstand dieses fakultativen Teils einer Gemeindeordnung können beispielsweise die Einsetzung von Kommissionen oder die Bestimmung einer Baukommission als Bewilligungsbe-

⁹⁹ Die Gemeindeordnung der Gemeinde Freienbach vom 5. Juni 1966, mit späteren Änderungen, umfasst 47 Artikel; die Gemeindeordnung der Gemeinde Schwyz vom 29. Mai 1960 hingegen umfasst mit späteren Änderungen nur gerade vier Artikel! In den übrigen Gemeinden beruhen die grundsätzlichen Organisationsbeschlüsse auf Einzelbeschlüssen, so über die Einführung des Urnensystems bei Abstimmungen und/oder Wahlen oder über die Grösse des Gemeinderates und der Rechnungsprüfungskommission.

¹⁰⁰ Huwyl, GOG, 2009, S. 26 ff.

¹⁰¹ Heute: § 72 Abs. 2 KV.

hörde im Baubewilligungsverfahren bilden¹⁰². Ebenso kann in der Gemeindeordnung festgehalten werden, dass der Entscheid über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fällt¹⁰³.

2.2 Bezirksgemeinde und Gemeindeversammlung

2.2.1 Zusammensetzung

Die stimmberechtigten Einwohner einer Gemeinde bilden die Gemeindeversammlung, jene eines Bezirks die Bezirksgemeinde (§ 7 Abs. 1 GOG)¹⁰⁴. Zugelassen zur Versammlung sind also alle Stimmberechtigten mit Wohnsitz in der jeweiligen Gemeinde (§ 36 KV), was § 23 GOG sinngemäss wiederholt: Zur Beratung und Beschlussfassung sind nur Stimmberechtigte befugt. Die Bezirksgemeinde und die Gemeindeversammlung ist öffentlich (§ 15 GOG)¹⁰⁵.

2.2.2 Kompetenzen

Die Bezirksgemeinde bzw. Gemeindeversammlung zeichnet sich dadurch aus, dass sich die Stimmberechtigten direktdemokratisch an der Willensbildung beteiligen können. Das Schwergewicht der politischen Beschlussfassungen fällt deshalb in die Zuständigkeit der Bezirksgemeinde bzw. Gemeindeversammlung. Die Versammlung entscheidet über Bestand, Organisation, Aufgaben und Finanzen der Gemeinden im Rahmen des übergeordneten Rechts, wobei sie diesbezüglich auch den Schutz der Gemeindeautonomie genießt (§ 69 Abs. 2 KV).

Abstimmungen

Folgende Befugnisse fallen gemäss § 7 Abs. 2 GOG in den Kompetenzbereich der Bezirksgemeinde und der Gemeindeversammlung: sie kann eine Gemeinde- bzw. Bezirksordnung erlassen (Bst. a); sie erlässt Rechtssätze, soweit nicht nach kantonalem oder kommunalem Recht ein anderes Organ zuständig ist (Bst. b); sie setzt den Voranschlag, die Nachkredite und den Steuereffuss fest (Bst. c); sie genehmigt die Rechnung (Bst. d); sie bewilligt die Verpflichtungs- und Zusatzkredite (Bst. e); sie beschliesst über den Erwerb und die Veräusserung von Grundstücken mit Ausnahme geringfügiger Geschäfte (Bst. f); sie erlässt die Dienst- und Gehaltsordnung für das Personal der Gemeinde bzw. des Bezirks und ihrer Anstalten (Bst. g); sie nimmt ohne Beschluss Kenntnis vom Finanzplan (Bst. h); sie beschliesst über die Errichtung selbstständiger oder unselbstständiger Anstalten und über den Beitritt zu Zweckverbänden (Bst. i); sie beschliesst über weitere durch das Gesetz vorgesehene Geschäfte (Bst. j). Durch Beschluss der Gemeindeversammlung bzw. der Bezirksgemeinde kann

¹⁰² Vgl. zum Ganzen Grundlagenbericht KV-Revision, S. 127 f.

¹⁰³ § 11 Abs. 1 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes vom 20. April 2011 (SRSZ 110.100).

¹⁰⁴ Einen umfassenden Überblick über die Gemeindeversammlung und das anwendbare Verfahren gibt Patrick Schönbacher in seinem Aufsatz zur Gemeindeversammlung, in EGV-SZ 1999 S. 191 ff., nun als 2. überarbeitete Auflage 2001 unter www.schoenbaechler.ch im Internet aufgeschaltet.

¹⁰⁵ Unter diesem Aspekt ist die verbreitete Praxis, wonach bei Einbürgerungsverfahren an der Gemeindeversammlung Bürgerrechtsbewerber das Versammlungslokal während der Beratung und Beschlussfassung zu verlassen haben, fraglich.

der Erlass der Dienst- und Gehaltsordnung gemäss Abs. 2 Bst. g dem Gemeinde- bzw. Bezirksrat übertragen werden; die übrigen Befugnisse sind nicht übertragbar (Abs. 3).

In fast allen Gemeinden¹⁰⁶ wird heute über Sachgeschäfte an der Urne entschieden. Nicht an der Urne, sondern nur an der Versammlung können der Voranschlag mit Steuerfuss und die Genehmigung der Rechnung verabschiedet werden. Eine Überweisung dieser Sachgeschäfte an die Urne ist unzulässig (§ 10 Abs. 2 GOG).

Wahlen

Folgende Wahlbefugnisse fallen gemäss § 7a Abs. 1 GOG in den Kompetenzbereich der Gemeindeversammlung:

- Wahl des Gemeindepräsidenten, der übrigen Mitglieder des Gemeinderates, des Gemeindeschreibers, des Vermittlers und dessen Stellvertreters sowie der Rechnungsprüfer (Bst. a);
- Wahl des Säckelmeisters, sofern der Gemeinderat nicht ermächtigt ist, die Finanzverwaltung einem andern Mitglied des Gemeinderates zu übertragen (Bst. b).

Folgende Wahlen fallen gemäss § 7a Abs. 2 GOG in den Kompetenzbereich der Bezirksgemeinde:

- Wahl des Bezirksammanns, des Bezirksstatthalters, des Säckelmeisters, der übrigen Mitglieder des Bezirksrates, des Rats- oder Landschreibers sowie der Rechnungsprüfer (Bst. a);
- Wahl des Präsidenten, der Richter und Ersatzrichter des Bezirksgerichts (Bst. b);
- Wahl der dem Bezirk zugeteilten Kantonsrichter (Bst. c).

In den meisten Gemeinden finden auch die Wahlen an der Urne statt. Dies gilt auch für die Bezirke, wobei im grössten Bezirk Schwyz die Wahlen immer noch an der Bezirksgemeinde stattfinden, was wegen der geringen Teilnahme von Stimmberechtigten schon kritisiert wurde¹⁰⁷.

2.2.3 Beratungsfunktion

Die Stimmberechtigten der Bezirke und Gemeinden können nicht allein an den Wahlen für die Exekutiv- und Gerichtsbehörden und an Sachabstimmungen teilnehmen. In den Bezirksgemeinden und Gemeindeversammlungen haben sie auch das Recht, Sachvorlagen zu beraten und dazu Anträge zu stellen¹⁰⁸. Die Stimmberechtigten können Anträge auf Rückweisung, Verschiebung, Trennung von Geschäften, auf Eintreten oder Nichteintreten sowie auf Abänderung und letztlich auf Ablehnung oder Zustimmung stellen. Hat eine Gemeinde das Urnensystem eingeführt, so ist die Entscheidung über Zustimmung oder Verwerfung des Sachgeschäftes allerdings den Stimmberechtigten an der Urne vorbehalten. Folglich darf in der beratenden Gemeindeversammlung nicht über das Eintreten und über die Zustimmung zum Geschäft entschieden werden, weshalb

¹⁰⁶ Ausgenommen Riemenstalden, Illgau, Innerthal.

¹⁰⁷ In der Beantwortung der Kleinen Anfrage KA 27/13 „Landsgemeinde/Ring, Stand heute?!“ vom 14. November 2013 wurde festgehalten, dass an einer Bezirksgemeinde Schwyz ca. 0.6% der Stimmberechtigten teilnehmen!

¹⁰⁸ Dem Beratungs- und Abänderungsrecht kommt eine entscheidende Bedeutung zu, scheiterte doch 1964 ein erstes Gemeindeorganisationsgesetz, weil beim Urnensystem nur noch eine blosser Berichterstattung vorgesehen war.

entsprechende Anträge unzulässig sind (§ 12 Abs. 2 GOG). Ebenfalls nicht zur Abstimmung bringen darf der Versammlungsleiter in der Bezirksgemeinde und der Gemeindeversammlung sogenannte verdeckte Ablehnungsanträge. Darunter versteht man Anträge, die nach ihrer Formulierung auf eine Verschiebung oder Rückweisung lauten, jedoch letztlich auf nichts anderes als eine «Bodigung» des Geschäfts abzielen, obwohl dieser Entscheid der Urnenabstimmung vorbehalten ist. Ausgeschlossen sind sodann Abänderungsanträge in der Gemeindeversammlung zu Zonen- und Erschliessungsplänen sowie den zugehörigen Vorschriften (§ 27 Abs. 2 PBG). Bei der Beratung eines Beitritts zu einem Zweckverband sind Abänderungsanträge zu Statuten ebenfalls unzulässig. Diesfalls muss eine Rückweisung zur Abänderung der Statuten beantragt werden.

Aus dem besonderen Gegenstand eines Voranschlages ergeben sich auch bei dessen Beratung Einschränkungen in Bezug auf die Zulässigkeit von Anträgen. Während etwa Gander Abänderungsanträge zum Budget weitgehend ausschliessen will, ist deren Zulässigkeit nach Mächler differenziert zu beurteilen¹⁰⁹. Nicht zulässig sind beim Voranschlag Trennungsanträge¹¹⁰, wobei die Veränderung einzelner Budgetposten ohne weiteres möglich ist, soweit es sich nicht um gebundene Ausgaben handelt. Das Verwaltungsgericht hat es bisher in seiner Rechtsprechung abgelehnt, materielle Abänderungsanträge zu ‚ungebundenen‘ Budgetposten in der Höhe zu limitieren (VGE III 2009 228 vom 24. März 2010).

Im Gegensatz zu den Urnenabstimmungen nimmt an Gemeindeversammlungen nur ein kleiner Prozentsatz der Stimmberechtigten teil. Eine Umfrage im Zusammenhang mit der Beantwortung der Kleinen Anfrage KA 27/13 „Landsgemeinde/Ring, Stand heute?!“ hat gezeigt, dass die Teilnahme an den Gemeindeversammlungen im Schnitt unter 5% der Stimmberechtigten liegt, bei den Bezirksgemeinden der Mehrgemeindebezirke, sogar unter 1%. Davon ausgenommen sind die Gemeinden ohne Urnenabstimmung (Riemenstalden, Illgau, Innerthal) sowie Versammlungen mit umstrittenen Sachgeschäften. Die Urnenabstimmung erleichtert zwar die Teilnahme der Stimmberechtigten und ermöglicht im Vorfeld der Abstimmung eine breitere Diskussion der Stimmberechtigten als in der Versammlung. Demgegenüber verlieren die Stimmberechtigten an der Urne die Möglichkeit zur Mitwirkung, die sie in einer Gemeindeversammlung hätten, insbesondere das Recht zur Änderung der Vorlage.

2.2 Bezirks- und Gemeindeparlament

Die Kantonsverfassung sieht die Möglichkeit der Einführung von Parlamenten vor (§ 72 Abs. 2 KV)¹¹¹. Zuständig hierfür ist die Bezirksgemeinde bzw. Gemeindeversammlung (§ 66 Abs. 1 GOG). Der Beschluss regelt mindestens die Zusammensetzung, das Wahlverfahren und die Befugnisse des Parlaments (§ 66 Abs. 1 Bst. a GOG) sowie das Initiativ- und Referendumsrecht der Stimmberechtigten (§ 66 Abs. 1 Bst. b GOG). Dem Parlament können einzelne

¹⁰⁹ Mächler, Antragsrecht, S. 238 ff.

¹¹⁰ Vgl. zum Ganzen Grundlagenbericht KV-Revision, S. 133 f. mit Hinweisen.

¹¹¹ Eine entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage bestand aber schon in § 75 KV-1898. Deshalb wurde die Motion M 13/10 „Anpassungen des GOGs an aktuelle Entwicklungen“ insoweit nicht erheblich erklärt, als eine gesetzliche Grundlage für die Einführung von Bezirks- oder Gemeindeparlamenten verlangt wurde (vgl. RRB Nr. 127 vom 1. Februar 2011; KR-Protokoll vom 23. März 2011 S. 1250 ff.).

Aufgaben der Gemeindeversammlung und des Gemeinderates zur vorläufigen oder endgültigen Erledigung übertragen werden (Abs. 2). Vorbehalten bleibt das Initiativ- und Referendumsrecht der Stimmberechtigten (Abs. 3).¹¹²

Obwohl die Möglichkeit, Gemeinde- oder Bezirksparlamente einzuführen schon seit mehreren Jahrzehnten besteht, wurden bisher ausser im Bezirke Schwyz¹¹³ in keinem weiteren Bezirk oder in Gemeinden ernsthafte Vorstösse unternommen, ein solches Parlament einzuführen.

2.3 Bezirks- und Gemeinderat

2.3.1 Zusammensetzung

Die Bezirks- und die Gemeinderäte bestehen aus mindestens fünf bis maximal neun Mitgliedern. Der Bezirksrat besteht aus dem Bezirksammann, dem Bezirksstatthalter, dem Bezirkssäckelmeister und weiteren zwei bis sechs Mitgliedern (§ 6a Abs. 2 GOG). Der Gemeinderat setzt sich aus dem Gemeindepräsidenten, dem Säckelmeister und weiteren drei bis sieben Mitgliedern zusammen.

2.3.2 Wahl und Amtsdauer

Als Gemeinderat ist jede im Kanton stimmberechtigte Person wählbar (§ 32 Abs. 1 GOG). Wohnsitz in der Gemeinde oder im Bezirk ist keine Wahlvoraussetzung. Unvereinbarkeiten bestehen zwischen Ehegatten und Personen in eingetragener Partnerschaft sowie Personen, die im ersten oder zweiten Grad verwandt oder verschwägert sind (§ 32 Abs. 2 Bst. a GOG). Ebenso können Bezirksammänner, Bezirksstatthalter und die Mitglieder des Regierungsrates nicht Mitglied eines Gemeinderates sein (§ 32 Abs. 2 Bst. b GOG).

Die Bezirks- und Gemeinderäte werden nach dem Mehrheitssystem (Majorz) gewählt (§ 6b Abs. 1 GOG) und sie werden alle zwei Jahre zur Hälfte erneuert (§ 6b Abs. 2 GOG). Die Amtsdauer beträgt grundsätzlich vier Jahre, ausgenommen für Bezirksammann, Bezirksstatthalter, Bezirkssäckelmeister, Gemeindepräsident, Gemeindevizepräsident und Gemeindegäckelmeister, die auf zwei Jahre gewählt werden. Es besteht keine Amtszeitbeschränkung und die Amtsinhaber sind wieder wählbar¹¹⁴. Sind bei einer Erneuerungswahl gleichzeitig Gemeinderatssitze mit vier- und zweijähriger Amtsdauer zu besetzen, sieht § 32 Abs. 3 GOG eine relativ komplizierte Lösung vor. Während einer Amtsdauer freiwerdende Gemeinderatssitze sind innert sechs Monaten neu zu besetzen (§ 33 Abs. 1 GOG). Von einer Ersatzwahl kann abgesehen werden, wenn die Vakanz nicht mehr als sechs Monate vor den allgemeinen Erneuerungswahlen eintritt (Abs. 2)¹¹⁵. Amtsantritt nach einer Erneuerungswahl ist spätestens am 1. Juli des Wahljahres.

¹¹² Vgl. zum Ganzen weiterführend Huwyler, GOG, S. 33 f. und S. 167 ff.

¹¹³ Vgl. Huwyler, GOG, S. 33, FN 45. Politische Diskussionen dazu fanden auch in der Gemeinde Freienbach und im Bezirk Küssnacht statt.

¹¹⁴ Vor Inkrafttreten der neuen KV konnten Bezirksammann und Bezirksstatthalter maximal vier Jahre ihre Ämter ausüben.

¹¹⁵ Vgl. weiterführend Huwyler, GOG, S. 30 f., 130 ff.

2.3.3 Funktion und Stellung

Der Gemeinderat ist das vollziehende und verwaltende Organ der Gemeinde (§ 31 Abs. 1 Satz 1 GOG). Er vertritt die Gemeinde nach aussen (Satz 2). Ihm stehen alle Befugnisse zu, die nicht durch kantonales oder kommunales Recht einem andern Gemeindeorgan zugewiesen sind (Abs. 2).

Gemeinderäte und Bezirksräte sind im Milizsystem tätig. Die zunehmenden Ansprüche und Anforderungen an Behördenmitglieder und Verwaltung in den letzten Jahrzehnten haben dazu geführt, dass die Besoldungen für die Tätigkeiten des Gemeinderates und der Kommissionen (§ 63 GOG) angehoben wurden und für die Funktion des Gemeindepräsidenten in grösseren Gemeinden Teilzeit-Anstellungen¹¹⁶ geschaffen wurden. Gleichzeitig wurden in den mittleren und grösseren Gemeinden auch Verwaltungsreformen durchgeführt, damit auch die Verwaltung den erhöhten Ansprüchen der Einwohner gerecht werden kann.

Der Gemeinderat steht vorerst in der Verantwortung gegenüber den Stimmbürgern, indem er einerseits vorausschauend planen und den Stimmberechtigten die ihnen zustehenden Entscheide unterbreiten muss, andererseits muss er aber auch die Entscheide der Stimmbürger vollziehen und umsetzen. Weiter steht er an der Spitze einer grösseren oder kleineren Verwaltung, die er im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben leitet.

Zunehmend sind die Gemeinde- und Bezirksräte auch in interkommunalen Gremien wie Zweckverbänden, Stiftungen oder Aktiengesellschaften engagiert und nehmen auch Einsitz in anderen Gremien auf kommunaler, interkommunaler und kantonaler Stufe. Solche Mehrfachfunktionen werden heute unter dem Aspekt der Good Governance kritisch beurteilt.

2.4 Gemeindeschreiber

Der Gemeindeschreiber wird von der Gemeindeversammlung ebenfalls auf eine Amtsdauer von vier Jahren in sein Amt gewählt (§ 7a Abs. 1 Bst. b GOG). Die gleiche Funktion führt in den Bezirken der Rats- oder Landschreiber aus, der von der Bezirksgemeinde gewählt wird¹¹⁷. Die Wahl durch die Stimmberechtigten und auf eine Amtsdauer gibt dem Schreiber eine gewisse unabhängige Stellung in seinem Amt, insbesondere gegenüber dem jeweiligen Rat. In den §§ 55-58 GOG ist dem Landschreiber zudem ein eigener Abschnitt gewidmet, was ebenfalls dessen Bedeutung unterstreicht. Für die Wahl zum Gemeindeschreiber bestehen besondere Wählbarkeitsvoraussetzungen. Dies ist nach § 41 Abs. 2 KV verfassungsrechtlich zulässig. Gewählt werden können nur Personen, die die besonderen Wahlvoraussetzungen gemäss § 55 GOG und § 3 des Reglements über die Prüfung und die Wahl der Land- und Gemeindeschreiber vom 21. Oktober 1997¹¹⁸ erfüllen. Bewerber müssen entweder die Gemeindeschreiberprüfung im Kanton Schwyz bestanden haben oder Inhaber des Rechtsanwaltpatentes sein, oder die Fachprüfung einer anerkannten Verwaltungsschule erfolgreich bestanden haben.

¹¹⁶ In der Gemeinde Freienbach ist der Gemeindepräsident im Halbamt zu 50% tätig.

¹¹⁷ Im Bezirk Höfe ist die Bezeichnung Ratschreiber gebräuchlich, in den anderen Bezirken Landschreiber.

¹¹⁸ SRSZ 152.113.

Der Gemeindeschreiber hat im Gemeinderat beratende Stimme und Antragsrecht (§ 57 Abs. 1 GOG). Er führt das Protokoll (§ 37 Abs. 1 GOG). Zudem ist er auch Urkundsperson für Beglaubigungen (§ 10 Bst. c EGzZGB).

In kleineren Gemeinden kommt dem Gemeindeschreiber eine Allrounderfunktion zu, während er in mittleren und grösseren Gemeinden mit grösseren Verwaltungen mehr Leitungs- und Koordinationsfunktionen wahrzunehmen hat.

2.5 Rechnungsprüfungskommission

Nach § 80 KV sind die Finanzhaushalte durch unabhängige Organe zu kontrollieren. In den Bezirken und Gemeinden prüfen die Rechnungsprüfungskommissionen die Finanzhaushalte (§ 41 Abs. 1 FHG). Die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommissionen werden durch die Stimmberechtigten ebenfalls auf Amtsdauer gewählt und sind ein wichtiges beratendes Organ der Bezirks- bzw. Gemeindeversammlung. Die Rechnungsprüfungskommission ist ausschliesslich der Bezirks- bzw. Gemeindeversammlung gegenüber verantwortlich. Ihre Unabhängigkeit ist dadurch gewahrt, dass sie dem Bezirks- bzw. Gemeinderat nicht unterstellt ist. Es wird näher zu prüfen sein, ob an die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission erhöhte fachliche Anforderungen zu stellen sind oder ob zwingend externe, qualifizierte Fachleute beizuziehen sind.

In die Rechnungsprüfungskommission sind die Mitglieder des Gemeinderates und die Beamten und Angestellten der Gemeinde nicht wählbar (§ 50 Abs. 1 GOG). Die Rechnungsprüfungskommission wählt ihren Präsidenten und ihren Protokollführer (Abs. 2). Sie hat über alle Feststellungen, Vorschläge und Anträge den Säckelmeister in Kenntnis zu setzen und ihn anzuhören, bevor sie ihre Berichte und Anträge an den Gemeinderat und die Gemeindeversammlung erstattet (Abs. 3)¹¹⁹.

3. Problemfelder und Lösungsansätze

3.1 Bezirks- und Gemeindeversammlung

Zusammensetzung

Hinsichtlich der Zusammensetzung von Bezirks- und Gemeindeversammlung bestehen keine Problemfelder. Abhängig von der Stimmberechtigung sollen daran weiterhin nur Schweizer Bürger ab dem 18. Altersjahr teilnehmen können.

Problematisch kann es beim Versammlungssystem werden, wenn die bisher geringe Beteiligung unerwartet generell oder in Einzelfällen ansteigen sollte. Schon bei einer Beteiligung von 10% der Stimmberechtigten dürften in grösseren Gemeinden oder Bezirken kaum mehr Lokalitäten vorhanden sein, um alle Stimmberechtigten an der Versammlung teilnehmen zu lassen. Diese Problematik kann nicht auf juristischem Wege gelöst werden, sondern wird eine logistische Herausforderung für die betreffenden Gemeinden. Dies insbesondere auch

¹¹⁹ Vgl. weiterführend Huwyler, GOG, S. 28 f., 152 ff.

dann, wenn an der Versammlung noch der Antrag auf eine geheime Wahl oder Abstimmung gestellt würde (§ 29a GOG).

Funktion

Im direkt-demokratischen System hat sich bis heute die Zweiteilung beratende Gemeindeversammlung mit Urnensystem im Kanton Schwyz grundsätzlich bewährt. Einerseits können die Stimmberechtigten in weiten Bereichen auf Sachgeschäfte direkt Einfluss nehmen und dieses an der Versammlung selbst mit Anträgen abändern, andererseits ermöglicht die abschliessende Beschlussfassung an der Urne die Mitentscheidung eines grösseren Kreises von Stimmberechtigten.

In der Vergangenheit ist Kritik an der abschliessenden Behandlung des Vorschlages mit der Festsetzung des Steuerfusses im Versammlungssystem geübt worden. Da darüber keine Abstimmung an der Urne stattfinden kann (§ 10 Abs. 2 GOG), werde über eine so wichtige Angelegenheit nur durch eine Minderheit entscheiden. Ebenso wurde kritisiert, dass eingereichte Initiativen durch die Stimmberechtigten an der Versammlung abgeändert werden können oder ihnen ein Gegenvorschlag gegenüber gestellt werden könne, und damit nicht die ursprüngliche Initiative unverändert zur Abstimmung komme, wie das in Bund und Kanton der Fall sei.

Diese Kritikpunkte beschlagen die politischen Rechte im Zusammenhang mit Bezirksgemeinden und Gemeindeversammlungen. Sie werden im Kapitel 7 „Politische Rechte“ dargestellt.

3.2 Bezirks- oder Gemeindeparlament

Nach § 72 Abs. 2 KV können die Bezirke und Gemeinden Parlamente einführen, sind dazu aber nicht verpflichtet. Wird ein Parlament eingeführt, gehen nicht von Gesetzes wegen alle Kompetenzen an dieses über, denn nach § 38 KV muss zumindest ein Initiativ- und Referendumsrecht für die Stimmberechtigten vorgesehen sein. Auf Stufe eines kantonalen Gesetzes muss zumindest der Rahmen des Initiativ- und Referendumsrechts – es kann auch eine Kombination von obligatorischem und fakultativem Referendum sein – festgelegt werden. Die Details der Regelung oder weitergehende Vorschriften sind bei der Einführung eines Parlaments in der Gemeindeordnung oder einem besonderen Erlass zu regeln¹²⁰. Dort sind insbesondere die Grösse des Parlaments, die Wahlmodalitäten, die Rechte und Pflichten des Parlaments, des Gemeinderates und der Stimmberechtigten sowie die Grundzüge der Geschäftsordnung zu regeln. § 6b Abs. 1 GOG schreibt für die Wahl aller Parlamente das Verhältnissystem (Proporz) vor. Die Art des Proporztes muss in der Gemeindeordnung näher umschrieben sein.

Mögliche Grundsatzbestimmungen könnten lauten:

§ 5.1 Bezirks- oder Gemeindeparlament

¹ Die Mitgliederzahl des Gemeindeparlamentes ist in der Gemeindeordnung festzulegen. Es zählt mindestens 20 Mitglieder.

¹²⁰ § 66 GOG; vgl. dazu auch Bericht und Vorlage an den Kantonsrat zur Anpassung des Gemeindeorganisationsgesetzes an die neue Kantonsverfassung, RRB Nr. 149 vom 19. Februar 2013.

² Die Wahl erfolgt im Verhältniswahlverfahren (Proporz) auf eine Amtsdauer von vier Jahren.

³ Die Verhandlungen des Parlaments sind öffentlich, sofern die Öffentlichkeit nicht wegen überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen durch Mehrheitsbeschluss ausgeschlossen wird.

§ 5.2 Befugnisse

¹ Dem Gemeindeparlament können unter Vorbehalt von Abs. 2 und 3 alle Befugnisse der Gemeindeversammlung abschliessend übertragen werden.

² Den Stimmberechtigten bleiben folgende Befugnisse vorbehalten:

- a) Wahl des Gemeindeparlaments, des Gemeinderates, des Gemeindeschreibers und des Vermittlers und bei den Bezirken der gerichtlichen Behörden;
- b) Erlass und Änderung der Gemeindeordnung;
- c) Beitritt zu Zweckverbänden;
- d) Beschluss über Änderungen im Gemeindebestand und Gemeindegebiet;
- e) Beschluss über abgelehnte Initiativen.

³ Dem fakultativen Referendum von höchstens 10% der Stimmberechtigten, aber maximal 500 Stimmberechtigten, unterstehen mindestens:

- a) die vom kantonalen Recht vorgesehenen Reglemente und Statuten;
- b) Verpflichtungskredite für einmalige und wiederkehrende Ausgaben ab einer Höhe, die in der Gemeindeordnung zu bestimmen ist;
- c) der Voranschlag und der Steuerfuss.

§ 5.3 Initiativrecht

¹ Initiativen, die einzeln oder zusammen eingereicht worden sind, werden durch das Parlament vorberaten.

² Stimmt das Parlament einer Initiative zu, so findet eine Abstimmung nur unter den Voraussetzungen von § 5.2 statt.

³ Lehnt das Parlament eine Initiative ab, so entscheiden die Stimmberechtigten über sie.

Da die prozentuale Beteiligung der Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung heute in den grösseren Bezirken und Gemeinden grösstenteils unter 5% liegt, könnte unter demokratischen Gesichtspunkten die zwingende Einführung eines Parlamentes in Gemeinden ab einer bestimmten Grösse diskutiert werden. In diesen bevölkerungsreichen Bezirken und Gemeinden nähme das Parlament als Repräsentativorgan der Stimmberechtigten die Aufgaben der Gemeindeversammlung wahr; ihm obläge es, an Stelle der Gemeindeversammlung den grössten Teil der politischen Geschäfte zu beschliessen.

In Anbetracht des bisher nicht vorhandenen Interesses der Bezirke und Gemeinden im Kanton Schwyz an der Einführung von Parlamenten auf kommunaler Ebene ist fraglich, ob es entsprechende Regelungen im GOG überhaupt noch braucht. Dennoch wird die Möglichkeit zur Einführung von Parlamenten in der neuen Kantonsverfassung explizit erwähnt. Dies spricht gegen eine ersatzlose Streichung von § 66 GOG. Vielmehr besteht mit der anstehenden GOG Revision jetzt die Gelegenheit, mit entsprechenden Regelungen die Einführung von Gemeindeparlamenten gezielter beurteilen zu können.

3.3 Bezirks- oder Gemeinderat

Wahl

Die Wahl der Mitglieder des Bezirk- und Gemeinderates durch die Bezirk- bzw. Gemeindeversammlung hat sich bewährt und es bestehen soweit keine Problemfelder. Diese Kompetenz bleibt auch bei Einführung eines Gemeindeparlaments den Stimmbürgern vorbehalten.

Grösse

Hinsichtlich der Mitgliederzahl der Bezirks- und Gemeinderäte bestehen keine Problemfelder, zumal die Anzahl der Ratsmitglieder in den letzten Jahren kontinuierlich gesenkt worden ist. § 6a GOG sieht für beide Räte eine Maximalzahl von neun Mitgliedern vor.

Funktion

Das geltende Gemeindeorganisationsrecht geht von einer starken Stellung des Gemeinderates als Exekutive aus, bei dem die meisten Kompetenzen konzentriert sind. Insofern ist verschiedentlich geltend gemacht worden, das geltende Recht sei zu starr und lasse keine oder nur wenige Delegationsmöglichkeiten an Kommissionen, einzelne Gemeinderatsmitglieder oder an Verwaltungsangestellte zu. Weitergehende Delegationsmöglichkeiten sollen im Kapitel 6 ‚Aufgabenübertragung und Ausgliederung‘ geprüft werden.

Milizsystem

Die Anforderungen an die politische Führung wie die Leitung kommunaler Verwaltungen sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Dies ist nicht nur auf die zunehmende Regulierung und Komplexität der Problemstellungen zurückzuführen, sondern auch auf die gestiegenen Erwartungen seitens von Stimmberechtigten und von unterschiedlichen Anspruchsgruppen (z.B. Eltern, Bauherren). In diesem Zusammenhang wird sich neben den bereits angesprochenen Fragen der Delegation auch die Frage nach der Entschädigung der Behördenmitglieder und ihrer personalrechtlichen Stellung (Voll-, Neben-, Hauptamt) stellen. Da sich vor allem in den grösseren Bezirken und Gemeinden die Fragen vermehrt stellen, wird selbst eine Mindestlösung im GOG nur schwer zu verwirklichen sein. In diesen Gemeinden empfiehlt es sich, mit einer eigenen Gemeindeordnung für klare Verhältnisse hinsichtlich dem Beschäftigungsgrad und der Entlohnung der einzelnen Gemeinderatsmitglieder zu sorgen.

Amtszeitbeschränkung

Während unter der alten Kantonsverfassung die Ämter des Bezirksammanns und des Bezirksstatthalters maximal vier Jahre von der gleichen Person besetzt werden konnte, sieht weder die neue KV noch das GOG diesbezüglich eine Beschränkung vor. Es gibt keine Amtszeitbeschränkung für vom Volk gewählte Mandatsträger. Sollte eine solche in einem Bezirke und Gemeinden angebracht sein, so ist es in erster Linie Sache der Stimmberechtigten, durch eine Nicht-Wiederwahl ungebührlich langen Amtszeiten ein Ende zu setzen.

3.4 Land-, Rats- oder Gemeindeschreiber

Die Schreiber der Bezirke und Gemeinden werden heute durch das Volk auf die gleiche Amtsdauer wie die Mitglieder der Räte gewählt. Dies gibt ihnen gegen-

über den Ratsmitgliedern die gleiche Legitimität und zusätzlich eine gewisse Unabhängigkeit von den Ratsmitgliedern selbst.

Die Wahl des Gemeindeschreibers durch die Stimmberechtigten auf eine Amtsdauer ist nicht zwingend.

Es könnte einerseits die Wahl des Gemeindeschreibers durch den Gemeinderat auf eine Amtsdauer oder andererseits die Anstellung eines Gemeindeschreibers mit normalem öffentlich-rechtlichem Vertrag (ohne Amtsdauer, aber mit Kündigungsfrist) vorgesehen sein. Im Sinne der Wahrung der Gemeindeautonomie könnte die Regelung betreffend die Wahl oder Anstellung des Gemeindeschreibers der Gemeindeordnung bzw. den Stimmberechtigten überlassen werden.

§ 5.4 Gemeindeschreiber

¹ Die Stimmberechtigten wählen den Gemeindeschreiber auf eine Amtsdauer von vier Jahren.

² Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass der Gemeinderat den Gemeindeschreiber auf eine Amtsdauer von vier Jahren wählt oder ihn mit öffentlich-rechtlichem Vertrag anstellt.

³ In Gemeinden mit Parlament kann diese Wahl dem Parlament übertragen werden.

3.5 Rechnungsprüfungskommission

Der Rechnungsprüfungskommission als vom Gemeinderat unabhängiges und vom Stimmbürger gewähltes Gemeindeorgan kommt heute hinsichtlich der finanziellen Prüfung des Voranschlags und der Rechnung sowie aller Sachgeschäfte eine grosse Einflussnahme zu. Sie stellt denn auch direkt der Gemeindeversammlung Antrag. Im Rahmen des als Postulat erheblich erklärten parlamentarischen Vorstosses M 13/10 „Anpassungen des GOG an aktuelle Entwicklungen“ soll eine Ausweitung der Kompetenzen der Rechnungsprüfungskommission bei der Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes für die Bezirke und Gemeinden geprüft werden.

Der Kanton Luzern kennt z.B. neben einer Rechnungskommission als Rechnungsprüfungsorgan fakultativ eine Controlling-Kommission. Diese begleitet die politische Planung, bereitet rechtssetzende Geschäfte und Finanzgeschäfte vor und kontrolliert die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates. In Gemeinden, welche die Grundsätze der WOV ganz oder teilweise anwenden, erstattet die Controlling-Kommission zusätzlich einen Rechenschaftsbericht über die Erfüllung der Leistungsvorgaben gemäss Voranschlag¹²¹. Das neue Zürcher Gemeindegesetz sieht in §§ 58 ff. sowohl eine Rechnungsprüfungs- als auch eine Geschäftsprüfungskommission vor.

¹²¹ Dazu Botschaft B 27 vom 14. Oktober 2003 des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat zum Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes, S. 25 f. und 51 ff.

6. Kapitel Aufgabenübertragung und Ausgliederung

1. Gegenstand

In diesem Kapitel werden die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen innerhalb der Verwaltung sowie die Kompetenzübertragung an Anstalten, Stiftungen, Aktiengesellschaften usw. zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben dargestellt (Aufgabenausgliederung). Gegenstand ist auch die Übertragung der kommunalen Aufgaben an aussenstehende Dritte mittels Leistungsvereinbarungen¹²².

2. Geltende Rechtslage

2.1 Gemeinderat

Gemäss § 31 Abs. 1 Satz 1 GOG ist der Gemeinderat das vollziehende und verwaltende Organ der Gemeinde. Er vertritt die Gemeinde nach aussen (Satz 2). Diese Bestimmung gilt sinngemäss auch für die Bezirke (§ 3 Abs. 3 GOG). Der Gemeinderat kann seine Aufgaben und Befugnisse grundsätzlich weder der ihm übergeordneten Gemeindeversammlung noch den ihm untergeordneten Behörden und Amtsstellen oder gar Dritten übertragen^{123 124}. Generell stehen ihm alle Befugnisse zu, die nicht durch kantonales oder kommunales Recht einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen sind (§ 31 Abs. 2 GOG). Der Gemeinderat ist grundsätzlich in allen Sachbereichen für die Beschlussfassung zuständig (§§ 35 ff. GOG), er wählt alle erforderlichen Beamten und Angestellten (§ 59 Abs. 1 GOG) und stellt auch die Lehrer an (§ 60 Abs. 1 GOG). Vorsorgliche Verfügungen des Gemeindepräsidenten sind zudem dem Gesamtgemeinderat zur Genehmigung zu unterbreiten (§ 53 Abs. 2 GOG). Hinsichtlich des kommunalen Finanzhaushaltes übt der Bezirksrat oder der Gemeinderat die Aufsicht aus¹²⁵. Ihm kommen als Kollegialbehörde vielfältige Zuständigkeiten zu, so u.a. hinsichtlich der Vorlage des Voranschlages, der verschiedenen Kredite und der Rechnung, des Antrages auf Festsetzung des Steuerfusses, aber auch hinsichtlich der Verwaltung des Vermögens und der Ausgabenbeschlüsse. Das kantonale Gemeindeorganisations- und Finanzhaushaltsrecht geht grundsätzlich von einer starken Konzentration der Entscheidungszuständigkeit bei der Exekutive aus, die letztlich für die Führung des Bezirks oder der Gemeinde auch die Verantwortung trägt. Trotzdem sieht das geltende Recht vor, dass in verschiedenen Sachbereichen Kompetenzdelegationen vorgenommen oder Aufgaben ausgelagert werden können¹²⁶.

¹²² Nicht dargestellt in diesem Kapitel werden die Aufgaben und Befugnisse der Legislative resp. der Bezirksgemeinde und der Gemeindeversammlung sowie die Möglichkeit der Übertragung und Ausgliederung ihrer Aufgaben (vgl. dazu Kapitel 5).

¹²³ Vgl. Huwyler, GOG, S. 141.

¹²⁴ Indessen wäre es völlig realitätsfremd, angesichts der Aufgabenfülle der heutigen Gemeinden gegenüber diesem Grundsatz nicht gewichtige Ausnahmen „nach unten“ zuzulassen, also im Verhältnis zu Gremien, die dem Gemeinderat untergeordnet sind oder sich für eine Aufgabe ihm zu unterordnen haben (Huwyler, GOG, S. 142).

¹²⁵ Vgl. § 40 FHG-BG.

¹²⁶ Weiterführend Huwyler, GOG, S. 142 ff.

2.2 Behörden mit Entscheidungsbefugnissen in bestimmten Sachbereichen

Das kantonale Recht sieht für bestimmte Sachbereiche Behörden mit selbstständigen Entscheidungsbefugnissen vor. In diesen Bereichen ist grundsätzlich keine Zuständigkeit des Gemeinderates gegeben bzw. der Gemeinderat kann sich entlasten. Zu erwähnen sind:

Behörden, die von Gesetzes wegen zwingend sind:

- Fürsorgebehörde für den Bereich der persönlichen und wirtschaftlichen Hilfe¹²⁷;
- Schulrat für die Belange des Volksschulwesens¹²⁸;

Behörden, die fakultativ eingeführt werden können:

- Einbürgerungsbehörde für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts¹²⁹;
- Baukommission als kommunale Baubewilligungsbehörde¹³⁰.

Die Verbindung zum Gemeinderat wird meist dadurch sichergestellt, dass die jeweilige Behörde von einem Mitglied des Gemeinderates präsidiert wird.

2.3 Kompetenzdelegationen

Eine weitere Entlastung des Gemeinderates kann durch eine Kompetenzübertragung an ihm untergeordnete Stellen erfolgen. Zu erwähnen sind:

- die Wahl der Lehrer kann ganz oder teilweise dem Schulrat oder der Schulleitung übertragen werden¹³¹;
- Verfügungen in einer Vielzahl gleichartiger Fälle kann eine Kommission im Auftrag des Gemeinderates erlassen (§ 47 Abs. 2 GOG). Es handelt sich dabei meist um Verfügungen über Kausalabgaben im Abfall- oder Gewässerschutzwesen¹³²;
- Ausgabenbeschlüsse können Organen der Anstalten oder Kommissionen vorbehalten sein oder delegiert werden (§ 40 Bst. h FHG-BG). Insbesondere im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zeigte sich das Bedürfnis, im Rahmen der bewilligten Kredite Vergaben im freihändigen Verfahren an Verwaltungsstellen delegieren zu können. Das kantonale Recht kennt keine Vorgaben und die Gemeinden sind in der Delegation der Vergabekompetenzen grundsätzlich frei¹³³. Kompetenzdelegationen von Ausgabenbeschlüssen in anderen Sachbereichen sind ebenfalls möglich, bedürfen aber für deren Rechtsgültigkeit eines ausdrücklichen Beschlusses des Bezirks- bzw. Gemeinderates.

¹²⁷ Vgl. §§ 7 f. des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983 (SRSZ 380.100).

¹²⁸ Vgl. §§ 61 ff. des Volksschulgesetzes vom 19. Oktober 2005 (VSG, SRSZ 611.210).

¹²⁹ Vgl. § 10 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes vom 20. April 2011 (SRSZ 110.100).

¹³⁰ Vgl. § 76 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100).

¹³¹ Vgl. § 60 Abs. 2 GOG; § 63 Abs. 3 Bst. e VSG.

¹³² Vgl. EGV-SZ 2006, B 1.3, S. 121.

¹³³ Vgl. dazu das Kreisschreiben des Baudepartements an die Gemeinden und Bezirke zur Delegationsbefugnis der Vergabekompetenz im öffentlichen Beschaffungswesen vom 21. Februar 2008.

2.4 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)

Seit der Teilrevision des Gemeindeorganisationsgesetzes vom 24. Juni 2004 können die Gemeinden durch Beschluss der Gemeindeversammlung die Gemeindeverwaltung oder Teile davon versuchsweise den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung unterstellen (§ 65 Abs. 1 GOG). Dabei ist namentlich vorgesehen, dass hinsichtlich der Delegation von Kompetenzen des Gemeinderates von den allgemeinen Vorschriften des Gemeindeorganisationsgesetzes abgewichen werden kann. Beschliesst eine Gemeinde, die Gemeindeverwaltung oder Teile davon wirkungsorientiert zu führen, kann der Gemeinderat mit der Erteilung des Leistungsauftrages an einzelne Verwaltungseinheiten eigene Kompetenzen auf die Ausführungsstufe delegieren¹³⁴. Die Delegation kann sich beziehen auf:

- die organisatorische Gliederung;
- die Vornahme von Ausgaben;
- den Erlass von Verfügungen und die Zusicherung von Beiträgen;
- die Vergebung von Aufträgen, Arbeiten und Lieferungen.

2.5 Auslagerung von Aufgaben und Zusammenarbeit

Die Gemeinderäte können weiter von Aufgaben entlastet werden, wenn staatliche Tätigkeiten bzw. Verwaltungsaufgaben ausgelagert oder Privaten übertragen werden¹³⁵. Die Auslagerung von Aufgaben oder die Übertragung von Aufgaben an Private bedürfen immer einer gesetzlichen Grundlage¹³⁶, d.h. auf kommunaler Stufe ist zumindest ein Beschluss der Gemeindeversammlung oder der Bezirksgemeinde erforderlich. In diesem Beschluss ist u.a. zu regeln, welche Kompetenzen den jeweiligen Organen der Trägerschaft zukommen.

Für die Auslagerung von Aufgaben sind verschiedene Organisationsformen denkbar, in der Praxis kommen vor allem vor:

- unselbstständige und selbstständige Anstalten, wobei bei der unselbstständigen Anstalt die Exekutivfunktion allein dem Gemeinderat zukommt, hingegen bei der selbstständigen Anstalt zahlreiche Delegationsmöglichkeiten bestehen¹³⁷;
- Aktiengesellschaften¹³⁸;
- Öffentlich-rechtliche und privat-rechtliche Stiftungen¹³⁹.

Bei all diesen Formen der Auslagerung können im jeweiligen Gründungsbeschluss – unter Beachtung des übergeordneten Rechts¹⁴⁰ – die Kompetenzen der jeweiligen Organe geregelt werden. Ein Gemeinderat kann sich damit wesentlich entlasten. Wird z.B. ein Altersheim als selbstständige Anstalt geführt, kann die Anstellung von Personal an die Leitung der Anstalt delegiert werden.

¹³⁴ Vgl. § 13 der Verordnung über die versuchsweise Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den Gemeinden und Bezirken vom 7. Juni 2005 (WOV-VO, SRSZ 152.112).

¹³⁵ Vgl. August Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 153 ff.

¹³⁶ Vgl. § 12 KV; Huwyler, GOG, S. 144.

¹³⁷ Beispiel einer selbstständigen Anstalt: Pflegezentrum Seematt, Küssnacht am Rigi.

¹³⁸ EW Lachen AG, Sparkasse Schwyz AG, Spital Lachen AG.

¹³⁹ Z.B. Alters- und Pflegeheime.

¹⁴⁰ Z.B. Zuständigkeiten von Generalversammlung und Verwaltungsrat bei einer Aktiengesellschaft.

Öffentliche Aufgaben und damit verbundene Kompetenzen des Gemeinderates können auch privaten Dritten übertragen werden. Eine solche Übertragung erfolgt meist mittels eines Konzessions- oder Leistungsauftrags. Beispiele für Aufgabenübertragungen an Private mit gleichzeitiger Kompetenzdelegation sind:

- Wasser- und Energieversorgung durch Konzessionsverträge mit Korporationen, Wassergenossenschaften, Elektrizitätswerken (§ 38 PBG);
- Spitex und Entlastungsdienst, Mütter- und Väterberatung: Diese Dienstleistungen haben die Gemeinden gemäss §§ 15 und 16 des Gesundheitsgesetzes vom 16. Oktober 2002¹⁴¹ zu erbringen. Sie können diese Dienstleistungen, die sie anzubieten haben, vertraglich anderen Gemeinden, Organisationen oder Privatpersonen übertragen (§ 3 GesG). Dementsprechend haben die meisten Gemeinden diese Aufgaben mittels Leistungsvereinbarungen privaten Organisationen (Spitex-Vereine) oder anderen Gemeinden übertragen.
- Jugendförderung, Kinder- und Jugendberatung, Familienergänzende Kinderbetreuung: Diese grundsätzlich staatlichen Aufgaben gemäss §§ 11 ff. des Gesetzes über soziale Einrichtungen vom 28. März 2007¹⁴² müssen nicht zwingend von der Gemeinde erbracht werden, sondern können und werden gemäss § 7 SEG auch durch andere Gemeinden, Organisationen oder Private erfüllt. Dazu sind Leistungsvereinbarungen abzuschliessen (§ 7 Abs. 2 SEG)¹⁴³.

2.6 Kompetenzdelegation und Aufsicht

Die Darstellung der geltenden Rechtslage mit den Möglichkeiten der bestehenden internen Kompetenzdelegationen und den verschiedenen Rechtsformen für die Erfüllung staatlicher Aufgaben zeigt, dass die Aufgabenerfüllung bereits heute nicht immer zwingend durch den Gemeinderat selbst erfolgen muss, sondern Entscheidungsbefugnisse in verschiedenen Sachbereichen vom Gemeinderat auf andere Entscheidungsträger übertragen werden können. Zu beachten gilt, dass eine Kompetenzübertragung nur dann Sinn macht, wenn mit der Aufgabenübertragung bzw. Kompetenzdelegation auch ein gewisser Ermessensspielraum verbunden wird, der vom delegierenden Bezirks- oder Gemeinderat auch zu respektieren ist¹⁴⁴. Kompetenzübertragung und Aufgabenauslagerung bedingen Vertrauen in jene Instanzen oder Verwaltungseinheiten, an die Kompetenzen delegiert oder Aufgaben übertragen werden. Zudem unterstehen ausgelagerte Bereiche und beauftragte Personen der Aufsicht und dem Rechtsschutz der Körperschaft, welche die staatliche Tätigkeit ausgelagert oder übertragen hat (§ 12 Abs. 2 KV).

¹⁴¹ GesG, SRSZ 571.110.

¹⁴² SEG, SRSZ 380.300.

¹⁴³ Alle erwähnten kommunalen Aufgaben können auch von mehreren Gemeinden zusammen ausgelagert und durch eine eigens dazu gegründete Organisation (z.B. Zweckverband, interkommunale Anstalt oder Aktiengesellschaft) erfüllt werden. Im Vordergrund stehen dabei die Zweckverbände, insbesondere im Bereich der Abwasser- und Abfallbeseitigung. Auch können interkantonale Anstalten und weitere Rechtsformen gegründet werden. Durch diese Organisationsformen werden die jeweiligen Gemeinderäte entlastet und Kompetenzen des Gemeinderates gehen auf die entsprechenden Organe über (vgl. dazu Kapitel 4).

¹⁴⁴ Geschäfte mit viel politischem Entscheidungsspielraum sollen dagegen beim Gemeinderat verbleiben.

3. Problemfelder und Lösungsansätze

3.1 Weitere Kompetenzdelegationen innerhalb der Gemeindeverwaltung

Die Darstellung der geltenden Rechtslage hat gezeigt, dass der Bezirks- bzw. Gemeinderat in einzelnen Sachbereichen bereits heute Kompetenzen delegieren kann und auch viele kommunale Aufgaben ausgelagert bzw. durch Dritte erfüllt werden können, was eine entsprechende Entlastung des Rates bedeutet. In Beantwortung der Motion M 7/15 „Weniger bürokratische Strukturen auf Bezirks- und Gemeindeebene“ stellte der Regierungsrat in Aussicht, im Rahmen der Revision des GOG zu prüfen, ob neben den bereits bestehenden Delegationsmöglichkeiten noch weitere Kompetenzdelegationen innerhalb der Gemeindeverwaltungen oder an Kommissionen geschaffen werden sollen¹⁴⁵.

Während heute für ganz bestimmte Sachbereiche Kompetenzdelegationen des Gemeinderates themenbezogen in der Spezialgesetzgebung erfolgen¹⁴⁶, stellt sich im Rahmen der GOG-Revision insbesondere die Frage nach der Schaffung einer generellen Kompetenzdelegationsnorm im GOG¹⁴⁷, die unabhängig von einem bestimmten Sachbereich ist. Der Regierungsrat hatte in seiner Antwort zur Interpellation I 19/14 „Welche kantonalen Aufgaben können an die Bezirke oder Gemeinden zurückgegeben werden?“ festgehalten, dass mit einem neuen Gemeindeorganisationsgesetz die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und wirkungsvolle Aufgabenerfüllung durch die Bezirke und Gemeinden verbessert werden können und strich dabei die Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung als zentrales Führungsinstrument ausdrücklich hervor^{148 149}. Die Gemeindegesetzgebung benachbarter Kantone (Zürich, Zug, Luzern, Glarus, St. Gallen)¹⁵⁰ zeigt, dass insbesondere die beiden Kantone Zürich und Luzern über eine Kompetenzdelegationsregelung verfügen, die allgemein gilt.

So lautet die Regelung im neuen Zürcher Gemeindegesetz, die sich auf die Aufgabenerfüllung ausserhalb der engeren Gemeindeverwaltung bezieht, wie folgt:

¹⁴⁵ RRB 765/2015 Erw. Ziff. 2.3.

¹⁴⁶ Beispiele vgl. vorstehende Ziff. 2.1.

¹⁴⁷ Wird doch in der Begründung zur Motion M 7/15 lediglich auf „weitergehende Delegationsmöglichkeiten in anderen Kantonen“ hingewiesen. Konkrete Angaben zu einzelnen Sach- bzw. Aufgabenübertragungen oder favorisierte Regelungsvorschläge macht der Motionär allerdings nicht.

¹⁴⁸ RRB 499 vom 27. Mai 2015, Erw. Ziff. 3.5 f.

¹⁴⁹ Bei der Frage, ob eine Aufgabe zur eigenständigen Erledigung an ein untergeordnetes Gremium (insb. Kommission oder an Angestellte) übertragen werden soll, ist Folgendes zu beachten: Kommissionen ersetzen in ihrer Funktion als strategische Führungsbehörde grundsätzlich den Gemeindevorstand. Dabei handelt es sich um Aufgaben, die in erster Linie grundsätzlicher Art sind und um Aufgaben, die grosse Ermessensentscheide beinhalten. Die Übertragung solcher Aufgaben hat entweder auf einer kantonalen Gesetzesbestimmung oder durch Gemeindeversammlungsbeschluss zu erfolgen. Demgegenüber werden Aufgaben im Rahmen der Rechtsanwendung, die ein spezielles Fachwissen voraussetzen oder bei denen lediglich die Sachgesetzgebung vollzogen wird, an Verwaltungsangestellte delegiert. Entscheidend für die Übertragung von Aufgaben an Kommissionsmitglieder kann – insbesondere in kleinen Gemeinden ohne grosse Verwaltung – auch die operative Entlastung des Gemeindevorstandes und/oder das Einbeziehen von Milizwissen sein.

¹⁵⁰ Uri hat als einziger Kanton kein Gemeindegesetz, aber Ende 2015 ein solches in Vernehmlassung gegeben.

§ 6.1 Aufgabenträger

¹ Die Gemeinden erfüllen die Aufgaben selbst, die für ihre Organisation, Selbstständigkeit und Leistungsfähigkeit notwendig sind.

² Andere Aufgaben können sie Dritten übertragen oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erfüllen. Die Aufgabenübertragung an Dritte kann erfolgen durch

- a) Vertrag,
- b) Ausgliederung.

Und die Regelung im Gemeindegesetz des Kantons Luzern¹⁵¹ lautet:

§ 6.2 Organisation

Die Gemeinde bestimmt in einem rechtsetzenden Erlass die Geschäfte oder Geschäftsbereiche, für die der Gemeinderat einzelnen Mitgliedern, Ausschüssen des Gemeinderates oder Verwaltungseinheiten der Gemeindeverwaltung selbständige Entscheidungsbefugnisse übertragen kann.

Sollte eine weitergehende verwaltungsinterne Aufgabenübertragung auch im Schwyzer Gemeinderecht wünschbar sein¹⁵², ist im Rahmen der anstehenden GOG-Revision eine der neuen Gemeindegesetzgebung in den Kantonen Zürich und Luzern ähnliche, ausdrückliche Grundsatzregelung zu schaffen.

3.2 Übertragung von Aufgaben und Entscheidungsbefugnissen an untergeordnete Gremien

Die Prinzipien moderner Verwaltungsführung fordern eine einfache, klare und einheitliche politische Führung der Gemeinde. Den Gemeinden ist ein flexiblerer Handlungsspielraum einzuräumen und die Leitungsfunktion des Gemeinderates ist zu stärken. In Beantwortung der Motion M 7/15 „Weniger bürokratische Strukturen auf Bezirks- und Gemeindeebene“ stellte der Regierungsrat in Aussicht, im Rahmen der Revision des GOG zu prüfen, wie sich solche Kompetenzdelegationen auch auf die Führungsverantwortung des Gemeinderates auswirken bzw. mit welchen Instrumenten der Gemeinderat dieselbe weiterhin wahrnehmen kann¹⁵³.

Als Instrumente der Wahrnehmung der Führungsverantwortung durch den Gemeinderat bieten sich prinzipiell Verfügungen, Weisungen, Kontrollen, Genehmigungen sowie Aufhebung von Verfügungen an. Der Gemeinderat muss daher jede Delegation sachlich und betragsmässig begrenzen, sie im Einzelfall auch kontrollieren und gegebenenfalls Weisungen erlassen. Eine (kommunale)

¹⁵¹ Vgl. § 15 Abs. 3 Bst. b des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern vom 4. Mai 2004 (GG, SRL 150).

¹⁵² Eine interne Delegation ist nach der einschlägigen Lehre an sich unbestritten zulässig, vgl. Huwyler, GOG, S. 144.

¹⁵³ RRB 765 vom 18. August 2015, Erw. 2.3.

Ausführungsverordnung oder eine Weisung zu diesem Thema ist daher unumgänglich¹⁵⁴. Folgende Formulierung im Zusammenhang mit der Regelung der Führungsverantwortung bei Kompetenzdelegation drängt sich von daher auf:

§ 6.3 Delegation

¹ Die Gemeindeversammlung bestimmt die Geschäfte oder Geschäftsbereiche, für die der Gemeinderat einzelnen Mitgliedern, Ausschüssen des Gemeinderates oder Verwaltungseinheiten der Gemeindeverwaltung selbständige Entscheidungsbefugnisse übertragen kann.

² Der Gemeinderat trägt die Gesamtverantwortung und bestimmt für jede Delegation insbesondere den sachlichen und betragsmässigen Kompetenzumfang.

³ Gegen Verfügungen selbständiger Entscheidungsträger kann Einsprache beim Gemeinderat erhoben werden.¹⁵⁵

3.3 Regelungen zur Ausgliederung

Regelungen zur Ausgliederung von Gemeindeaufgaben an Dritte (Begriff, Rechtsformen, Rechtsgrundlage¹⁵⁶) sind unter dem wichtigen Aspekt des Legalitätsprinzips angezeigt, zumal damit ja lediglich das bisher bereits Praktizierte auf Gesetzesstufe noch festgeschrieben wird.

§ 6.4 Rechtsgrundlage

Ausgliederungen erfordern eine Grundlage in einem Erlass, der insbesondere folgende Punkte regelt:

- a) Art und Umfang der Aufgaben;
- b) Rechtsform des Aufgabenträgers;
- c) Finanzierung;
- d) Aufsicht;
- e) bei einer Anstalt die Organisation.

¹⁵⁴ Vgl. Huwyler, GOG, S. 143.

¹⁵⁵ Erfolgt die Delegation der Kompetenz, Verfügungen zu erlassen, durch den Gemeinderat, so ist es folgerichtig, dass der Rechtsweg über den Gemeinderat geht. Das Rechtsmittel der Einsprache bedeutet allerdings zwei verwaltungsinterne Beschwerdeinstanzen (1. Gemeinderat und 2. Regierungsrat). Zwei verwaltungsinterne Beschwerdeinstanzen und eine verwaltungsexterne Beschwerdeinstanz (Verwaltungsgericht) sind allerdings etwas viel, zumal die Gemeinden im Allgemeinen nicht für die Behandlung einer grösseren Anzahl Beschwerden eingerichtet sind.

¹⁵⁶ Vgl. dazu bspw. die Regelungen in den §§ 65-70 des neuen Zürcher Gemeindegesetzes.

7. Kapitel Politische Rechte

1. Gegenstand

In diesem Kapitel werden die politischen Rechte auf Gemeindeebene dargestellt. Behandelt werden die Voraussetzungen des aktiven und passiven Stimmrechts, die Teilnahme an Gemeindeversammlungen bzw. Bezirksgemeinden sowie an Wahlen und Abstimmungen, das Initiativ- und Referendumsrecht sowie allfällig neue politische Rechte. Hier werden auch die allfälligen Rechte der Stimmberechtigten bei Einführung eines Bezirks- oder Gemeindeparlaments und in Zweckverbänden dargestellt¹⁵⁷.

2. Geltende Rechtslage

2.1 Stimm- und Wahlrecht

Nach § 26 Abs. 1 KV sind stimm- und wahlberechtigt Schweizer Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz im Kanton, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und in eidgenössischen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt sind. Wer in diesem Sinne stimm- und wahlberechtigt ist, kann in Kanton, Bezirk und Gemeinde an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen sowie Initiativen und Referenden unterzeichnen (§ 26 Abs. 2 KV).

In den Gemeinden und Bezirken sind demnach aktiv stimmberechtigt alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die dort politischen Wohnsitz haben¹⁵⁸. Das *aktive Stimm- und Wahlrecht* umfasst die Teilnahme an Gemeindeversammlungen bzw. Bezirksgemeinden, die Abgabe seiner Stimme (im offenen Handmehr, geheim oder an der Urne) bei Abstimmung oder Wahlen sowie das Einreichen von Initiativen¹⁵⁹.

Das *passive Wahlrecht* bezieht sich auf die Möglichkeit, sich in Ämter wählen zu lassen, es beschlägt die Wählbarkeit. So hält § 41 Abs. 1 KV fest, dass in kantonale und kommunale Behörden sowie in den Ständerat wählbar ist, wer in kantonalen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt ist. Demnach sind in Bezirks- und Gemeindeebenen alle Personen mit Schweizer Bürgerrecht wählbar, die das 18. Altersjahr erfüllt haben und im Kanton wohnhaft sind. Deshalb sind in eine kommunale Behörde von Verfassungen wegen auch Personen wählbar, die nicht im betreffenden Bezirk bzw. der betreffenden Gemeinde Wohnsitz haben¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Generell kann verwiesen werden auf Huwyler, GOG, S. 134 - 138.

¹⁵⁸ Ausnahmen gelten z.B. für Fahrende; Stimmberechtigung in der Heimatgemeinde.

¹⁵⁹ Das Unterzeichnen von Referenden entfällt, da es auf kommunaler Ebene aktuell kein Referendumsrecht gibt.

¹⁶⁰ Bericht der Verfassungskommission vom 17. Dezember 2009 S. 72. So muss z.B. ein gewählter Gemeinderat bei einem Wohnsitzwechsel innerhalb des Kantons sein Mandat nicht aufgeben. Bei den Kantonsratswahlen gilt das Gleiche; ein Kantonsratskandidat bzw. Kantonsrat muss nicht in seinem Wahlkreis, Gemeinde, Wohnsitz haben. Die Motion M 2/16 „Keine fremden

Von diesem Grundsatz kann das Gesetz entweder Ausnahmen vorsehen oder *weitere Wählbarkeitsvoraussetzungen* festlegen (§ 41 Abs. 2 KV). Besondere Wählbarkeitsvoraussetzungen auf der Stufe der Gemeinde existieren für den Gemeinderat und den Gemeindeschreiber. So können Mitglieder des Regierungsrates sowie der Bezirksammann und der Bezirksstatthalter nicht gleichzeitig Mitglied eines Gemeinderates sein. Streng genommen handelt es sich um Unvereinbarkeiten und nicht – wie die Überschrift von § 32 GOG vorgibt – um Wählbarkeitsvoraussetzungen. Das Gleiche gilt für den Unvereinbarkeitsgrund eines Ehe- oder Verwandtschaftsverhältnisses (§ 32 Abs. 2 Bst. a GOG). Eine eigentliche Wählbarkeitsvoraussetzung gilt für den Gemeindeschreiber bzw. den Land- oder Ratschreiber. § 55 Abs. 1 GOG unter der Überschrift „Wahlvoraussetzungen“ bestimmt, dass zur Wahl nur zugelassen wird, wer eine Prüfung bestanden hat¹⁶¹. Bei den gerichtlichen Behörden setzt die Wahl als Gerichtspräsident sowie voll- und teilamtlicher Richter auch auf Bezirksebene ein abgeschlossenes juristisches Studium oder ein Anwaltspatent voraus (§ 34 JG). Daneben bestehen noch weitere Unvereinbarkeitsbestimmungen in persönlicher Hinsicht oder aufgrund eines Amtes oder einer Tätigkeit (§§ 35 und 36 JG). Eine *Ausnahme* von der kantonalen Wahl- und Stimmberechtigung gilt bei der Wahl in die (Bezirks-)Gerichte und in die Fürsorgebehörde. Einerseits sind nach § 34 Abs. 1 JG als Richter wählbar alle Personen, die in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Demnach müssen Bezirksrichter nicht zwingend im jeweiligen Bezirk oder im Kanton Schwyz Wohnsitz haben. Andererseits sind nach § 7 Abs. 3 des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983 (SRSZ 380.100) auch niedergelassene Ausländer¹⁶² in die Fürsorgebehörde wählbar; das Schweizer Bürgerrecht ist nicht erforderlich.

2.2 Politische Mitwirkung im Versammlungs- und Urnensystem

Die Stimmberechtigten haben das Recht, in Bezirke und Gemeinden an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Das GOG kennt das Versammlungssystem und das Urnensystem.

Im *Versammlungssystem* werden alle Entscheide an der Versammlung der stimmberechtigten Einwohner, d.h. an der Gemeindeversammlung bzw. an der Bezirksgemeinde (§ 7 Abs. 1 GOG) gefällt¹⁶³. Die Entscheidungen zu Abstimmungen oder Wahlen fallen entweder im offenen Handmehr oder geheim, wenn es die Mehrheit der Stimmenden beschliesst (§ 29 GOG)¹⁶⁴. Jeder Stimmberechtigte hat das Recht, an der Gemeindeversammlung teilzunehmen (§ 23 GOG) und, soweit zulässig, zu den einzelnen traktandierten Geschäften Fragen und Anträge zu stellen (§§ 12 und 26 GOG)¹⁶⁵. Weiter kann er im Versammlungssystem seine Stimme zu Sachvorlagen oder Wahlen abgeben. Das reine Versammlungssystem für Wahlen und Sachvorlagen kennen nur noch die Gemeinden Illgau, Innerthal und Riemenstalden sowie für Wahlen der Bezirk Schwyz.

Kantonsräte“ will eine Wohnsitzpflicht im Wahlkreis, zumindest im Zeitpunkt der Wahl, einführen.

¹⁶¹ Dazu kann auf das Reglement über die Prüfung und die Wahl der Land- und Gemeindeschreiber vom 21. Oktober 1997 (SRSZ 152.113) verwiesen werden.

¹⁶² Niederlassungsbewilligung C.

¹⁶³ Dazu ausführlich Patrick Schönbächler, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, in: EGV-SZ 1999, S. 191 ff., überarbeitete 2. Auflage 2001.

¹⁶⁴ Dazu ausführlich Huwyler, GOG, S. 115 ff.

¹⁶⁵ Mächler, Antragsrecht, S. 233 ff.

Im *Urnen*system, das fast alle Bezirke und Gemeinden kennen, wird über Sachvorlagen und Wahlen an der Urne geheim entschieden. Bei Sachvorlagen kommt der Gemeindeversammlung bzw. der Bezirksgemeinde aber immerhin noch eine beratende Funktion zu. Jeder Stimmberechtigte hat das Recht, zu Sachvorlagen und Initiativbegehren Abänderungsanträge zu stellen¹⁶⁶. Definitiv wird über Sachvorlagen oder Initiativen dann an der Urne entschieden und Wahlen finden ohne Vorberatung an einer Versammlung nur an der Urne statt¹⁶⁷. Jeder Stimmberechtigte hat das Recht, unabhängig seiner Teilnahme an der Gemeindeversammlung, an den Wahlen und Abstimmungen im Urnen-system teilzunehmen¹⁶⁸.

Im Übrigen sind Gemeindeversammlung und Bezirksgemeinde öffentlich, d.h. jedermann hat Zutritt und kann sowohl bei der Beratung wie bei der Beschlussfassung anwesend sein (§ 15 GOG)¹⁶⁹.

2.3 Initiativrecht

Das Initiativrecht in kommunalen Angelegenheiten ist in § 37 KV verankert¹⁷⁰. Es steht jedem einzelnen oder mehreren Stimmberechtigten zusammen zu (Einzel- oder Pluralinitiative). Mit einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes kann der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines rechtssetzenden Erlasses oder eines Verwaltungsaktes verlangt werden, sofern die Zuständigkeit der Bezirksgemeinde oder der Gemeindeversammlung gegeben ist (§ 37 Abs. 2 und 3 KV). Damit gibt die Kantonsverfassung dem einzelnen Stimmberechtigten weiterhin ein sehr starkes direkt-demokratisches Instrument in die Hand. Ein Einzelner kann damit eine Abstimmung über ein einzelnes Sachgeschäft mit erheblichen Kostenfolgen durchsetzen¹⁷¹.

Eine Einzelinitiative kann von einem einzelnen Stimmberechtigten schriftlich eingereicht werden (§ 8 GOG). Für eine Pluralinitiative sind ein Zehntel der Stimmberechtigten nötig (§ 17 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 GOG). Die Voraussetzungen bei Einzel- und Pluralinitiative sind die gleichen, jedoch hat die Pluralinitiative eine Beschleunigungswirkung. Die entsprechende Gemeindeversammlung zur Beratung der Pluralinitiative hat innert 90 Tagen stattzufinden (§ 17 Abs. 2 GOG).

¹⁶⁶ Vgl. Huwyler, GOG, S. 101 ff. Eine Beratungspflicht war in der früheren Vorlage zum GOG nicht vorgesehen, sondern die Gemeindeversammlung hätte nur noch orientierenden Charakter gehabt. Dies war ein wesentlicher Grund für die Ablehnung der GOG-Vorlage im Jahre 1964.

¹⁶⁷ Dazu ausführlich Huwyler, GOG, S. 122 ff.

¹⁶⁸ Das Wahl- und Abstimmungsverfahren an der Urne ist im Wahl- und Abstimmungsgesetz (WAG) vom 15. Oktober 1970 (SRSZ 120.110) und in der zugehörigen Verordnung vom 19. Oktober 1999 (WAV, SRSZ 120.111) geregelt.

¹⁶⁹ Unter diesem Gesichtspunkt ist die verbreitete Praxis, dass Bürgerrechtsbewerber beim Entscheid über ihr Gesuch das Versammlungslokal zu verlassen haben, problematisch.

¹⁷⁰ Vgl. Huwyler, Volksinitiative, S. 157 ff.; Huwyler, GOG, S. 77 ff. Zur Rechtslage unter der neuen KV auch EGV-SZ 2014 B 7.1.

¹⁷¹ So fussten die Abstimmungen im Bezirk Küsnacht über die Realisierung einer Südumfahrung mit geschätzten Folgekosten (Abschnitt 1 und 2) von über 140 Mio. Franken (!) auf einer Einzelinitiative. Angenommen wurde Abschnitt 1 und gestützt auf eine Pluralinitiative „Südum-fahrung PLUS“ als allgemeine Anregung nun auch eine geänderte Version von Abschnitt 2. Zwar mussten die einzelnen Verpflichtungskredite noch bewilligt werden, aber die mit der Annahme der Initiative verbundenen Planungskosten betragen auch mehr als 6 Mio. Franken.

Nach Einreichung einer Initiative muss zuerst über deren Gültigkeit entschieden werden (§ 8 Abs. 1 bis 3 GOG). Entscheide über die Gültigkeit bzw. Ungültigkeit können durch jeden Stimmberechtigten beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

Initiativen müssen ebenfalls von der Gemeindeversammlung bzw. Bezirksgemeinde vorberaten werden, bevor sie im Urnensystem zur Abstimmung an der Urne gelangen (§ 12 Abs. 1 GOG). Daraus folgt, dass es zulässig ist, am Text der Initianten mittels Antrag an der Versammlung Abänderungen zu beschliessen. Die Initianten haben also keinen Anspruch darauf, dass ihr Text unverändert zur Abstimmung gelangt¹⁷², dies im Unterschied bei kantonalen und eidgenössischen Initiativen. Auf kommunaler Ebene kann einer Initiative durch den Gemeinderat auch ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden (§ 8 Abs. 4 GOG). Da im Urnensystem keine Doppelanträge an die Urne überwiesen werden können (§ 12 Abs. 3 GOG), muss die beratende Gemeindeversammlung darüber entscheiden, ob die (allenfalls angepasste) Initiative oder der Gegenvorschlag an die Urne überwiesen wird. Auch § 47 WAG schliesst eine gleichzeitige Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag bei Bezirks- und Gemeindeabstimmungen an der Urne aus¹⁷³.

2.4 Mitbestimmung in Zweckverbänden und anderen Organisationen

Viele Aufgaben der Bezirke und Gemeinden werden heute durch Zweckverbände, andere öffentlich-rechtliche oder sogar privat-rechtliche Organisationen sowie Dritte erbracht¹⁷⁴. Auch hier stellt sich die Frage, welche Mitwirkungsrechte den Stimmberechtigten grundsätzlich zukommen.

Zweckverbände müssen nach § 39 KV demokratisch organisiert sein und ein Initiativ- und Referendumsrecht vorsehen. Über die Mitgliedschaft in einem Zweckverband entscheiden obligatorisch die Stimmberechtigten (§ 39 Abs. 2 KV). In Zweckverbänden ist heute vor allem die Abfall- und Abwasserbeseitigung organisiert, wobei Gemeinden sogar zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können¹⁷⁵. In § 4 GOG sind die Zweckverbände nur rudimentär geregelt und insbesondere ergibt sich daraus nicht, welche Rechte den Stimmberechtigten aus den einzelnen Gemeinden im Zweckverband zukommt. Unbestritten ist, dass über Beitritt und Austritt aus einem Zweckverband die Stimmberechtigten der einzelnen Gemeinden bestimmen können. Welche konkreten Initiativ- und Referendumsrechte ihnen zustehen, muss in den jeweiligen Verbandsstatuten geregelt werden¹⁷⁶. So kann in den Statuten ein obligatorisches oder fakultatives Referendum für die Änderung der Statuten oder Ausgabenbeschlüsse vorgesehen werden, wobei das Referendum durch Stimmberechtigte oder

¹⁷² EGV-SZ 2014 B 7.1, S. 83.

¹⁷³ In der Vernehmlassung zur Revision 2014 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes wurde verlangt, dass auch auf kommunaler Ebene über Initiative und Gegenvorschlag an der Urne abgestimmt werden kann. Die Forderung wurde aber nicht in die regierungsrätliche Vorlage aufgenommen, RRB Nr. 1277 vom 10. Dezember 2014.

¹⁷⁴ Vgl. Antwort des Regierungsrates zur Motion M 7/15 „Weniger bürokratische Strukturen auf Bezirks- und Gemeindeebene“, RRB Nr. 765 vom 18. August 2015. Darin werden die verschiedenen Formen der Kompetenzdelegation und der Auslagerung von Aufgaben aufgezeigt.

¹⁷⁵ Vgl. z.B. im Umweltschutzbereich § 7 des Einführungsgesetzes zum Umweltschutzgesetz (EGzUSG) vom 24. Mai 2000 (SRSZ 711.110). Die Abfallbeseitigung wird auf dem Gebiete des Kantons Schwyz durch zwei grosse Zweckverbände besorgt: Zweckverband Kehrichtbeseitigung Innerschwyz (ZKRI) und Zweckverband für die Kehrichtbeseitigung im Linthgebiet.

¹⁷⁶ Vgl. VGE III 2008 203 vom 15. Januar 2009 betr. Abwasserverband Schwyz, in: EGV-SZ 2009 B 7.2.

Gemeinden ergriffen werden kann. Das Initiativrecht kann sich bloss auf die Abänderung der Statuten beziehen oder auch auf den Erlass von Beschlüssen durch die Abgeordnetenversammlung.

Kommunale Aufgaben können auch auf andere juristische Personen ausgelagert oder eigens dafür gegründet werden: selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten, Aktiengesellschaften, öffentlich-rechtliche oder privat-rechtliche Stiftungen¹⁷⁷. Zumindest der Errichtungsbeschluss für solche Rechtsträger bedarf der Zustimmung durch die Stimmberechtigten¹⁷⁸, so ausdrücklich für die Errichtung selbständiger oder unselbständiger Anstalten und den Beitritt zu Zweckverbänden (§ 7 Abs. 2 Bst. i GOG). Insofern kommt auch hier den Stimmberechtigten eine Mitwirkung zu. Im Übrigen richten sich dann die internen Regelungen nach den gesetzlichen Bestimmungen der jeweiligen Rechtsform, so z.B. bei einer Aktiengesellschaft nach den aktienrechtlichen Vorschriften.

2.5 Mitbestimmung bei Bezirks- oder Gemeindeparlamenten

Bisher hat noch kein Bezirk und keine Gemeinde ein Gemeindeparlament eingeführt, was bisher gestützt auf § 75 aKV in Bezirken und Gemeinden mit mehr als 1 500 Stimmberechtigten möglich gewesen wäre. Auch nach § 72 Abs. 2 KV können alle Bezirke und Gemeinden Parlamente einführen. Nach bisherigem Recht war es der Bezirks- oder Gemeindeordnung überlassen, die Rechte der Stimmberechtigten in einem System mit Parlament zu regeln. Die Bezirks- oder Gemeindeordnung muss in jedem Falle obligatorisch den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet werden. In dieser hätten dann die allfälligen Initiativ- und Referendumsrechte geregelt werden können, da ja nach § 75 Abs. 2 aKV die Aufgaben der Gemeindeversammlung oder Bezirksgemeinde bzw. des Gemeinderates oder Bezirksrates zur vorläufigen oder endgültigen Erledigung einem Parlament übertragen werden konnten.

3. Problemfelder und Lösungsansätze

3.1 Stimmberechtigung

Stimmrechtsalter 16

Verschiedentlich ist in den letzten Jahren die Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre diskutiert worden. Als bisher einziger Kanton kennt der Kanton Glarus in politischen Belangen das Stimmrechtsalter 16, wobei die Wählbarkeit bei 18 belassen wurde¹⁷⁹. Im Kanton Schwyz hatte die Verfassungskommission das Stimmrechtsalter 16 in ihrem Verfassungsentwurf vom 20. Juni 2008 vorgeschlagen, verzichtete dann aber darauf, nachdem sich im Vernehmlassungsverfahren eine überwiegende Mehrheit dagegen aussprach. Hingegen gewährt die Evangelisch-reformierte Kantonalkirche des Kantons Schwyz allen, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben, das Stimm- und Wahlrecht in kirchlichen Angelegenheiten; die Wahl in kirchliche Behörden ist jedoch erst ab

¹⁷⁷ August Mächler, Die Erfüllung von Gemeindeaufgaben durch ausgegliederte Verwaltungseinheiten, in: EGV-SZ 1989 S. 153 ff.

¹⁷⁸ Vgl. Abstimmungen zur Gründung der Spital Lachen AG und der EW Lachen AG.

¹⁷⁹ Art. 56 und 57 der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988.

dem 18. Altersjahr möglich¹⁸⁰. Unabhängig der politischen Bewertung ist eine allfällige Änderung des Stimmrechtsalters im Rahmen einer GOG-Revision nicht möglich. Dies bedürfte einer Revision der Kantonsverfassung, nämlich von § 26 Abs. 1 KV.

Exkurs: Ausländerstimmrecht

Nach § 26 Abs. 1 KV sind ausschliesslich Schweizer Bürgerinnen und Bürger stimm- und wahlberechtigt. Jegliche Ausdehnung des Stimm- und Wahlrechts auf Ausländer (unabhängig des ausländerrechtlichen Status) bedürfte einer Verfassungsänderung und liegt deshalb ausserhalb der Revision des Gemeindeorganisationsgesetzes¹⁸¹. Hinsichtlich der Wählbarkeit in kantonale und kommunale Behörden kann das Gesetz Ausnahmen von der kantonalen Wahl- und Stimmberechtigung vorsehen, d.h. es kann also auf das Schweizer Bürgerrecht verzichtet werden (§ 41 Abs. 2 KV). § 45 Abs. 1 GOG sieht vor, dass Personen, welche nicht stimmberechtigt sind, als Mitglied einer Kommission wählbar sind, sofern dies das kantonale Recht zulässt. Dementsprechend können nach § 7 Abs. 3 des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983¹⁸² auch niedergelassene Ausländer in die Fürsorgebehörde gewählt werden. Weitere Ausnahmen sind im staatlichen Bereich nicht vorgesehen.

In den evangelisch-reformierten Kirchgemeinden und in der Kantonalkirche ist das Schweizer Bürgerrecht nicht Voraussetzung des Wahl- und Stimmrechts, da die Mitgliedschaft ausschliesslich an der Zugehörigkeit zur evangelisch-reformierten Kirche anknüpft¹⁸³. Die neue Verfassung der Römisch-katholischen Kantonalkirche sieht die fakultative Einführung des Ausländerstimmrechts auf allen Ebenen durch ein Gesetz vor¹⁸⁴. Ein solches ist bis anhin nicht erlassen worden.

Es ist deshalb zu prüfen, ob die Wahl in Kommissionen nicht generell auf Ausländer, z.B. mit Niederlassungsausweis, ausgedehnt werden soll. Damit könnten sich auch diese Personen in entsprechenden Kommissionen von Bezirken und Gemeinden engagieren. Eine entsprechende Bestimmung könnte lauten:

§ 7.1 Wahl in Kommissionen

Als Mitglied einer Kommission sind auch niedergelassene Ausländer wählbar, sofern dies das kantonale Recht nicht ausschliesst.

Mit dieser Regelung wären niedergelassene Ausländer (Niederlassungsbewilligung C) generell in Kommissionen von Bezirken und Gemeinden wählbar, sofern das kantonale Recht nicht das Schweizer Bürgerrecht ausdrücklich vorschreiben

¹⁸⁰ § 14 der Verfassung der Evangelisch-reformierten Kantonalkirche Schwyz vom 13. Juni 1996, SRSZ 160.310.1.

¹⁸¹ Vgl. allgemein Pierre Heusser, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, Zürich 2001.

¹⁸² SRSZ 380.100.

¹⁸³ § 9 der Verfassung der Evangelisch-reformierten Kantonalkirche Schwyz vom 13. Juni 1996, SRSZ 160.310.1.

¹⁸⁴ § 6 Abs. 2 der Verfassung der Römisch-katholischen Kantonalkirche vom 17. Oktober 2014, Abl 2014 2440. Eine frühere Verfassungsvorlage, die fakultativ die Einführung des Ausländerstimmrechts auf Kirchgemeinde-Ebene vorsah, scheiterte in der Volksabstimmung.

würde. Ob jeweils Personen ohne Schweizer Bürgerrecht in die entsprechenden Kommissionen gewählt würden, hängt vom jeweiligen Wahlorgan ab.

3.2 Initiativrecht

§ 37 KV regelt das Initiativrecht in kommunalen Angelegenheiten. Neu können Initiativen, die sich auf einen Erlass oder Verwaltungsakt beziehen, sowohl in der Form der allgemeinen Anregung als auch als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Bisher war bei Initiativen, die sich auf einen Erlass bezogen, nur die Form der allgemeinen Anregung möglich (§ 73 Abs. 2 aKV). Das GOG ist diesbezüglich in § 8 Abs. 5 bereits angepasst worden.

Das Initiativrecht als Einzel- oder Pluralinitiative¹⁸⁵ hat sich als starkes politisches Mitbestimmungsrecht bewährt. Trotzdem sind im Rahmen einer Revision gewisse Aspekte des Initiativrechts zu prüfen, so u.a., ob Initiativen eine Mindestzahl von Unterschriften aufweisen müssen.

Gültigkeitsprüfung (Nichteintreten/Unzulässigkeit)

Sind die Voraussetzungen für eine Initiative nicht erfüllt (Zuständigkeit der Gemeindeversammlung, Verletzung der Einheit der Materie und Form, Verstoß gegen übergeordnetes Recht, unmöglicher Inhalt, Wiederholungsinitiative), so tritt der Gemeinderat darauf nicht ein (§ 8 Abs. 1 GOG) bzw. erklärt das Initiativbegehren als unzulässig. Hinsichtlich des Nichteintretens bzw. der Unzulässigkeitserklärung besteht in diesem Zusammenhang kein Unterscheid. In Anlehnung an die Formulierungen bei kantonalen Initiativen wäre von einer Gültigkeitsprüfung auszugehen.

§ 7.2 Initiativrecht

¹ Initiativen sind dem Gemeinderat schriftlich einzureichen. Der Gemeinderat erklärt eine Initiative als ungültig, wenn sie sich nicht auf.....

Unabänderbarkeit einer Initiative

Gestützt auf das Beratungs- und Abänderungsrecht der Gemeindeversammlung, das nur in wenigen Bereichen Abänderungsanträge ausdrücklich ausschliesst (z.B. bei der Beratung von Zonen- und Erschliessungsplänen sowie den zugehörigen Vorschriften, § 27 Abs. 2 PBG), kann auch ein Initiativtext grundsätzlich an der Gemeindeversammlung durch Anträge abgeändert werden¹⁸⁶. Das Verwaltungsgericht hat diese Auffassung mit Urteil vom 6. März 2014 bestätigt¹⁸⁷.

Die Möglichkeit, Abänderungen am Initiativtext an der Gemeindeversammlung vorzunehmen, hatte - insbesondere wenn die Initianten zustimmten - den Vorteil, ein Begehren anpassen zu können, damit es dadurch mehrheitsfähig

¹⁸⁵ Als Pluralinitiative wird eine Initiative bezeichnet, wenn sie von mindestens einem Zehntel der Stimmberechtigten eingereicht wird (§ 17 Abs. 1 Bst. c GOG). Der einzige Unterscheid zur Einzelinitiative besteht darin, dass die Initiative beratende Gemeindeversammlung innert neunzig Tagen seit Einreichung des Begehrens einberufen werden muss, während diese Frist bei einer Einzelinitiative ein Jahr beträgt (§ 8 Abs. 4 GOG).

¹⁸⁶ Huwyler, GOG, S. 87.; Huwyler, Volksinitiative, S. 174.

¹⁸⁷ EGV-SZ 2014 B 7.1, S. 83 mit zahlreichen Hinweisen.

werden konnte. Durch die Möglichkeit von Abänderungsanträgen kann auch erreicht werden, dass eine Initiative, die allenfalls vom Gemeinderat abgelehnt wird, nach Anpassungen durch die Gemeindeversammlung dessen Zustimmung findet. Sind jedoch Initiativen - wenn einmal eingereicht - unabänderlich, besteht eher die Tendenz, dass Gemeinderat und Gemeindeversammlung eine Initiative ablehnen.

Soll jedoch eine Initiative unverändert der Gemeindeversammlung und anschliessend an die Urne überwiesen werden, muss überlegt werden, ob auch auf Bezirks- und Gemeindeebene die Stimmberechtigten zwischen Initiative und Gegenvorschlag an der Urne entscheiden können.

Initiative und Gegenvorschlag

Nach geltendem Recht (§ 8 Abs. 4 GOG) kann der Gemeinderat einem Initiativbegehren einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Über Initiativ(begehren) und Gegenvorschlag ist an der (beratenden) Gemeindeversammlung zu beraten (§ 12 Abs. 1 GOG)¹⁸⁸ und zu entscheiden, ob an der Urne über die Initiative oder den Gegenvorschlag abgestimmt wird. Dieser Entscheid kann nicht an der Urne gefällt werden, da Doppelanträge nicht an die Urnenabstimmung überwiesen werden können (§ 12 Abs. 3 GOG). Sodann schliesst auch § 47 WAG Abstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag an der Urne auf Bezirks- und Gemeindeebene ausdrücklich aus.

Eine Doppelabstimmung über Initiative und Gegenvorschlag ist sowohl im Bund als auch im Kanton möglich. Entscheidend ist dabei, dass am eingereichten Initiativtext keine Änderungen vorgenommen werden können und der Initiativtext unverändert zur Abstimmung gebracht werden muss. Eine Änderung bzw. Anpassung ist nur durch die Gegenüberstellung eines Gegenvorschlages möglich.

Gestützt auf die als Postulat erheblich erklärte Motion M 7/14 „Keine Verwässerung von kommunalen Initiativen“ wird zu prüfen sein, ob am bisherigen flexiblen System festgehalten werden soll oder ob neu auf das Verfahren bei Bund und Kanton eingeschwenkt werden soll, was aber automatisch eine Aufhebung des Abänderungsrechts der Gemeindeversammlung mit sich bringt.

3.3 Neue (Mitwirkungs-)Rechte

Budget- und Steuerfussreferendum

Nach geltendem Recht (§ 10 Abs. 2 GOG) entscheidet die Gemeindeversammlung abschliessend über die Festsetzung des Voranschlages, der Nachkredite und des Steuerfusses sowie die Genehmigung und Einbürgerungen¹⁸⁹. Es hat sich seit längerem gezeigt, dass an Gemeindeversammlungen und Bezirksgemeinden durchschnittlich nicht mehr als 5% der Stimmberechtigten teilnehmen. Dies wurde als Demokratiedefizit bei jenen Beschlüssen erachtet, die nicht der Urne überwiesen werden könne. Dies sei insbesondere bei der Verab-

¹⁸⁸ Die Beratungspflicht umfasst auch das Recht, hinsichtlich des Initiativtextes und eines allfälligen Gegenvorschlages Änderungsvorschläge anzubringen, über die die Gemeindeversammlung abzustimmen hat (vgl. Huwlyer, S. 88). Die Initianten haben also kein Recht darauf, dass ihre Initiative unverändert der Volksabstimmung vorgelegt wird (vgl. auch EGV-SZ 2014 B 7.1).

¹⁸⁹ Bei Einbürgerungen sieht § 10 des Bürgerrechtsgesetzes vom 20. April 2011 (KBüG, SRSZ 110.100) grundsätzlich die Zuständigkeit einer Einbürgerungsbehörde vor, wobei die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung übertragen werden kann. Diese entscheidet in offener oder geheimer Abstimmung, eine Überweisung an die Urne ist ausgeschlossen.

scheidung von Budgets in Millionenhöhe sowie bei der Festsetzung des Steuerfusses der Fall, die jeden Bürger unmittelbar betreffen. Deshalb sei - wenn auch nicht obligatorisch - zumindest ein fakultatives Budget- und Steuerfussreferendum einzuführen. Andererseits wurde ins Feld geführt, dass die Einführung eines Steuerfussreferendums die Funktion der beratenden Gemeindeversammlung abwerte.

§ 7.3 Voranschlags- und Steuerfussreferendum

¹ Innert 10 Tagen seit Beschluss der Gemeindeversammlung kann von einem Zehntel, max. 400 Stimmberechtigten, das Referendum gegen die Festsetzung des Voranschlags mit Steuerfuss erhoben werden.

² Liegt bis Jahresbeginn kein rechtsgültiges Budget vor, so dürfen die für eine ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden. Es gilt der Steuerfuss der letzten Rechnungsperiode.

Konsultativabstimmung

Bevor für neue Aufgaben oder Projekte erhebliche Planungskosten entstehen oder um abzuklären, ob sich weitergehende, zeitaufwendige Abklärungen für ein Projekt lohnen, könnte die Durchführung von Konsultativabstimmungen sinnvoll sein¹⁹⁰. Dazu bedarf es jedoch einer gesetzlichen Grundlage, die bis anhin im kantonalen Recht fehlt¹⁹¹. Problematisch ist die (Un-)Verbindlichkeit von Konsultativabstimmungen. Einerseits will man mit dieser besonderen Form der Abstimmung gerade keine rechtliche Verbindlichkeit, sondern mehr den Puls der Stimmbürger ‚konsultieren‘, andererseits ist nach einer solchen Abstimmung zumindest der politische Druck gross, im Sinne des Abstimmungsergebnisses tätig zu werden.

Kommt man nach Abwägen der Vor- und Nachteile zum Schluss, Konsultativabstimmungen zu ermöglichen, könnte eine entsprechende kantonale Gesetzesgrundlage wie folgt lauten:

§ 7.4 Konsultativabstimmung

¹ Der Gemeinderat kann zu Sachgeschäften, deren Behandlung in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fällt, Konsultativabstimmungen durchführen.

² Das Ergebnis der Abstimmung ist für den Gemeinderat nicht bindend.

3.4 Mitwirkungsrechte bei Bezirks- und Gemeindeparlamenten

Nach § 72 Abs. 1 KV sind Bezirke und Gemeinden demokratisch organisiert. Sie können Parlamente einführen (§ 72 Abs. 2 KV), wobei das Gesetz die Ausübung des Initiativ- und Referendumsrechts regelt (§ 38 KV). Entsprechend dem Gesetzesbegriff in der Kantonsverfassung (§ 50 KV) muss das Gesetz die Grundzüge der Organisation regeln.

¹⁹⁰ Huwylar, GOG, S. 103 und 170.

¹⁹¹ EGV-SZ 1981 Nr. 3 sowie Zbl 116/2015 S. 87 ff.

Mit der Einführung eines Gemeinde- oder Bezirksparlaments sollen Kompetenzen der Stimmberechtigten an das Parlament übergehen. Kompetenzen sollen abschliessend an das Parlament übertragen werden können, andernfalls die Einführung eines solchen als blosses Beratungsgremium keinen Sinn macht. Immerhin sieht die Kantonsverfassung *keine vollständige und abschliessende Kompetenzübertragung* unter Ausschluss der Stimmberechtigten vor, sondern neben dem Initiativrecht muss auch ein Referendumsrecht vorgesehen sein, wobei eine Kombination von obligatorischem und fakultativem Referendum möglich ist¹⁹².

Die *Einführung eines Parlaments* auf Bezirks- oder Gemeindeebene bedarf eines Beschlusses der Bezirksgemeinde bzw. der Gemeindeversammlung mit Urnenabstimmung. Dementsprechend entscheiden die Stimmberechtigten selbst - sei es auf Antrag des Bezirks- oder Gemeinderates oder aufgrund einer Initiative -, ob ein Parlament eingeführt werden soll¹⁹³. Dazu bedarf es keiner weiteren Ausführungen im Gesetz selbst. Hingegen müssen die Minimalanforderungen ans Initiativ- und Referendumsrecht im kantonalen Gesetz verankert werden. Die Bestimmungen über die Grösse des Parlaments, dessen Funktionsweise und die Detailregelung betreffend Initiative und Referendum sind der jeweiligen Gemeindeordnung oder dem Beschluss der Gemeindeversammlung zu überlassen.

Das *Initiativrecht* steht grundsätzlich jedem Stimmberechtigten einzeln oder zusammen zu (§ 37 KV). Die Initiative ist dem Bezirks- oder Gemeinderat einzureichen. Besteht nun in einer Gemeinde ein Parlament, ist es sinnvoll, dass dieses zur Initiative Stellung nimmt, sei es indem das Parlament mit einer bestimmten Anzahl das Begehren unterstützen muss, damit es weiter verfolgt wird oder dass bei einer Zustimmung das Begehren als angenommen gilt, sofern nicht noch das obligatorische oder fakultative Referendum greift.

§ 7.5 Initiative bei Gemeindeparlamenten

¹ In Gemeinden mit Gemeindeparlamenten entscheidet das Gemeindeparlament über die Gültigkeit einer Initiative und deren Annahme oder Ablehnung.

² Stimmt das Gemeindeparlament einer Initiative zu, untersteht der ausgearbeitete Entwurf oder der aufgrund einer allgemeinen Anregung gefasste Beschluss dem Referendum, soweit ein solches vorgesehen ist.

³ Lehnt das Gemeindeparlament die Initiative ab, entscheidet das Volk über sie.

Das *Referendumsrecht* kann als obligatorisches oder fakultatives ausgestaltet werden. Auf Bezirks- und Gemeindeebene mit einem Parlament rechtfertigt es sich, dass über wichtige Fragen nach wie vor die Stimmberechtigten entscheiden können. Zu den wichtigen Grundfragen gehören: Erlass und Abänderung der Gemeindeordnung und der vom kantonalen Recht vorgesehenen, in die

¹⁹² Bericht und Vorlage der Verfassungskommission vom 17. Dezember 2009, S. 69.

¹⁹³ Nach neuer KV kann jede Gemeinde und jeder Bezirk ein Parlament einführen, eine Mindestgrösse von 1'500 Einwohnern wie nach der alten KV ist nicht mehr nötig.

Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallenden Reglemente, Verpflichtungskredite über einer in der Gemeindeordnung zu bestimmenden Limite.

§ 7.6 Referendum bei Gemeindeparlamenten

¹ Das Gemeindeparlament hat seine Beschlüsse der Urnenabstimmung zu unterbreiten, wenn:

- a) die Gemeindeordnung erlassen oder geändert wird;
- b) neue einmalige oder wiederkehrende Ausgaben beschlossen werden, die einen in der Gemeindeordnung zu bestimmenden Betrag übersteigen;
- c) der Zusammenschluss mit anderen Gemeinden oder der Beitritt zu einem Zweckverband beschlossen wird;
- d) eine Initiative abgelehnt wird; oder
- e) das kantonale Recht oder ein Gemeindereglement zwingend eine Urnenabstimmung vorsieht.

² Im Übrigen bestimmt die Gemeindeordnung die Erlasse und Beschlüsse, die dem fakultativen Referendum unterliegen. Dieses kann innert 10 Tagen seit dem Parlamentsbeschluss von einem Zehntel, max. 400 Stimmberechtigten, eingereicht werden.

3.5 Mitwirkungsrechte in Zweckverbänden

Für die gemeinsame Aufgabenerfüllung können sich die Gemeinden zu Zweckverbänden zusammenschliessen oder dazu durch Gesetz auch verpflichtet werden (§ 73 KV). Über den *freiwilligen Zusammenschluss bzw. über die Mitgliedschaft in einem Zweckverband* entscheiden die Stimmberechtigten durch obligatorische Abstimmung (§ 39 Abs. 2 KV). Massgebend ist dabei, dass in jeder einzelnen Gemeinde, die einem Zweckverband beitreten will, die Mehrheit der Stimmenden entscheidet.

§ 39 Abs. 2 GOG schreibt vor, dass Zweckverbände *eine demokratische Organisation* aufweisen und ein *Initiativ- und Referendumsrecht* vorsehen müssen. Mit dieser Vorschrift will man der Kritik an den Zweckverbänden gegenüberreten, dass nach der Gründung die beteiligten Bezirke und Gemeinden bzw. die Stimmberechtigten keine Mitsprache mehr hätten. Grundlage jeden Zweckverbandes sind die Statuten, die neben der Zustimmung jeder beteiligten Gemeinde auch der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen (§ 4 GOG). Da die Kantonsverfassung den Zweckverbänden eine demokratische Organisation sowie ein Initiativ- und Referendumsrecht vorschreibt, können Minimalanforderungen oder Minimalinhalte im GOG geregelt und die Details auf die Statuten der Zweckverbände verwiesen werden. Mit diesem Vorgehen würde neben den verschiedenen Aufgaben, die Zweckverbände zu erfüllen haben, auch deren Autonomie berücksichtigt.

§ 7.7 Zweckverbände

¹ Die Gründungsstatuten eines Zweckverbandes bedürfen der Zustimmung jedes beteiligten Gemeinwesens und der Genehmigung des Regierungsrates. Dies gilt auch für Änderungen der Statuten und den Austritt eines Gemeinwesens, sofern die Statuten dafür nicht besondere Bestimmungen vorsehen.

² Statuten werden genehmigt, wenn sie übergeordnetem Recht nicht widersprechen, eine demokratische Organisation des Zweckverbandes sowie ein Initiativ- und Referendumsrecht sowie für den Austritt und die Haftung einen genügenden Schutz des Verbandszweckes und des Verbandsvermögens vorsehen.

³ Die Zweckverbände unterstehen der Aufsicht des Regierungsrates wie die Gemeinden.

Neben dieser Bestimmung, die bloss die Minimalregelung in den Statuten vorschreibt und damit den Zweckverbänden eine sehr grosse Autonomie einräumt, kann das GOG selbst Mindestvorschriften aufstellen¹⁹⁴. Immerhin ist dabei zu beachten, dass seit Bestehen von Zweckverbänden keine gravierenden Probleme aufgetreten sind, die nicht gelöst werden konnten.

§ 7.8 Mitwirkungsrechte

¹ Beschlüsse der Delegierten- oder Abgeordnetenversammlung eines Zweckverbandes unterstehen mindestens dem fakultativen Referendum.

² Die Statuten bestimmen:

a) ab welchem Betrag bei Ausgabenbeschlüssen, das Referendum ergriffen werden kann;

b) wer das Referendum ergreifen kann und welches Quorum erforderlich ist.

³ Die Statuten sehen ein Initiativrecht vor, das entweder von einer in den Statuten zu regelnden Mindestzahl von Gemeinwesen oder von Stimmberechtigten eingereicht werden kann.

¹⁹⁴ Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 159 ff.

8. Kapitel Aufsicht und Rechtsschutz

1. Gegenstand

In diesem Kapitel wird zum einen die Aufsicht des Regierungsrates über die Bezirke und Gemeinden und zum anderen der Rechtsschutz gegenüber Erlassen und Verfügungen der Organe der Bezirke und Gemeinden dargestellt. Behandelt werden auch die Instrumente der Aufsicht sowie die möglichen Massnahmen gegenüber Bezirken und Gemeinden im Rahmen der Aufsicht.

2. Geltende Rechtslage

2.1 Aufsicht

2.1.1 Die bezirks- bzw. gemeindeinterne Aufsicht im Sinne einer umfassenden Oberaufsicht der Bezirksgemeinde bzw. Gemeindeversammlung über die Verwaltungstätigkeit ihrer Behörden, vergleichbar mit derjenigen des Kantonsrates über die kantonale Verwaltung, fehlt. Dagegen besteht die direkte Aufsicht des Bezirks- bzw. Gemeinderates fachlich und administrativ überall da, wo ihm eine Kommission, Amtsstelle usw. direkt unterstellt ist¹⁹⁵. Sie besteht aber auch dort, wo eine Bezirks- bzw. Gemeindeaufgabe an Dritte übertragen wird¹⁹⁶. Bei Auslagerungen an Dritte ist die Aufsicht eigens zu regeln¹⁹⁷. Von der bezirks- bzw. gemeindeinternen Aufsicht ist die Aufsicht des Regierungsrates über die Bezirke und Gemeinden nach § 61 KV und §§ 88 ff. GOG zu unterscheiden¹⁹⁸. Die Aufsicht des Regierungsrates über die Bezirke und Gemeinden wirkt sowohl unterstützend und aufbauend (präventiv) als auch eingreifend (repressiv). Sie muss insbesondere gesetzlich geregelt werden, wenn die kantonalen Aufsichtsorgane zum Handeln verpflichtet werden und wenn die Bezirke und Gemeinden einen kantonalen Eingriff erdulden müssen.

2.1.2 Aufsicht des Regierungsrates: Die Bezirke und Gemeinden sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts und im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom¹⁹⁹. Damit sie die Schranken der ihnen eingeräumten Autonomie nicht überschreiten und die ihnen obliegenden Aufgaben pflichtgemäss erfüllen, unterstehen sie der Aufsicht des Regierungsrates²⁰⁰. Dieser übt die Aufsicht über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden aus und wacht über die Erhaltung des Vermögens der Gemeinden²⁰¹. Als Korrelat zur

¹⁹⁵ Vgl. Huwyler, GOG, S. 35.

¹⁹⁶ Vgl. § 12 Abs. 2 KV: Ausgelagerte Bereiche und beauftragte Private unterstehen der Aufsicht und dem Rechtsschutz der Körperschaft, welche die staatliche Tätigkeit ausgelagert oder übertragen hat.

¹⁹⁷ Vgl. dazu Kapitel 8.

¹⁹⁸ Nebst dem bestehen weitere Aufsichtsinstanzen, namentlich die Aufsicht der Departemente über einzelne Zweige der Gemeindeverwaltung. Den Bezirken hingegen kommt keinerlei Aufsichtsfunktion gegenüber den Gemeinden zu.

¹⁹⁹ § 69 Abs. 2 KV.

²⁰⁰ Vgl. § 61 KV.

²⁰¹ § 88 Abs. 1 GOG.

Gemeindeautonomie dient die Aufsicht der Verwirklichung des Legalitätsprinzips. Folgende Regelungen konkretisieren die Aufsicht des Regierungsrates:

- Der Regierungsrat erlässt die ihm nötig scheinenden Weisungen an die Gemeinderäte über den richtigen Vollzug von Rechtssätzen des Bundes und des Kantons und sorgt für den Vollzug seiner Verfügungen (§ 88 Abs. 2 GOG).
- Der Regierungsrat stellt für die Besoldung und die Altersfürsorge der Gemeindeschreiber Minimalvorschriften auf (§ 88 Abs. 3 GOG).
- Sämtliche von den Gemeindeversammlungen getroffenen Wahlen sind dem Regierungsrat durch Zustellung eines Wahlprotokolls oder eines Auszuges aus dem Gemeindeversammlungsprotokoll anzuzeigen (§ 89 Abs. 1 GOG).
- Die Gemeindeordnung und die durch das kantonale Recht vorgeschriebenen Reglemente bedürfen bei ihrem Erlass oder ihrer Abänderung der Genehmigung des Regierungsrates (§ 90 GOG).
- Sämtliche Jahresrechnungen und Voranschläge der Gemeinde sind innert zehn Tagen nach Genehmigung durch die Gemeindeversammlung in mindestens zwei Exemplaren dem Regierungsrat einzureichen (§ 93 Abs. 1 GOG).
- Der Regierungsrat veranlasst periodisch Kommunaluntersuche in den Gemeinden derart, dass jede Gemeinde im Abstand von höchstens vier Jahren zum Untersuch gelangt (§ 94 Abs. 1 GOG).
- Soweit Verfassung, Gesetz oder Verordnung nichts anderes vorschreiben, können Beschlüsse und Verfügungen von Kommissionen und Beamten der Gemeinde beim Gemeinderat als erster Beschwerdeinstanz und sämtliche Beschlüsse des Gemeinderates beim Regierungsrat angefochten werden (§ 97 Abs. 1 GOG).²⁰²

2.1.3 Periodischer Kommunaluntersuch im Besonderen: Der Untersuch nach § 94 GOG durch das beauftragte Departement umfasst den ganzen Gemeindehaushalt und die Tätigkeit der Gemeindebehörden. Dafür zuständig ist das Sicherheitsdepartement²⁰³. Nach bisherigem Verständnis verfolgt der Kommunaluntersuch die folgenden Anliegen:

- (Suche nach) Antworten auf die Frage, ob das visitierte kommunale Gemeinwesen die ihm übertragenen Aufgaben sachgerecht erfüllt;
- Kontrolle, ob das Gemeinwesen funktionstüchtig und zweckmässig organisiert ist;
- Schulung am konkreten Fall;
- Vermeidung von Fehlern (der Beaufsichtigten);
- persönliche Kontaktpflege;
- Kontrolle der Pendenzen aus früheren Kommunaluntersuchen.

Der Kommunaluntersuch ist hingegen:

- keine Déchargeerteilung;
- keine umfassende Bestätigung fehlerfreier Verwaltungstätigkeit;

²⁰² Positivrechtlich zwar nicht ausdrücklich geregelt, aber dennoch nicht minder bedeutungsvoll, ist zum einen die Aufsichtskompetenz des Regierungsrates über die Bezirke und Gemeinden im Rahmen von Aufsichtsbeschwerden zu erwähnen. Zum anderen ist auf die Möglichkeit des aufsichtsrechtlichen Eingreifens des Regierungsrates im Einzelfall hinzuweisen, wo aus Beobachtungen des Geschäftsgangs in Bezirken und Gemeinden sowie aus den offiziellen Medienmitteilungen aus den Ratsstuben, der Verwaltungsrechtsprechung, dem Kontakt der kantonalen Ämter mit den Fachämtern auf kommunaler Stufe, Direktmeldungen von Behörden oder Dritten auftretende oder aufgetretene Probleme sichtbar werden.

²⁰³ Vgl. § 5 Bst. c der Vollzugsverordnung über die Aufgaben und die Gliederung der Departemente und der Staatskanzlei vom 11. September 2007 (SRSZ 143.111).

- kein Ersatz für die Rechnungsprüfungskommission sowie das gemeindeinterne Kontrollsystem.²⁰⁴

Früher wurden die Kommunaluntersuche durch den Vorsteher des damaligen Justizdepartements zusammen mit einem Mitarbeiter durchgeführt und dauerten einen halben Tag. Ab 1992 erfolgten ein Ausbau der Untersuchung und die Gliederung in zwei Teile. Im sogenannten Voruntersuch prüften Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung bestimmte Bereiche der Kommunalverwaltung und hielten die Ergebnisse in einem Bericht fest. Am sogenannten Hauptuntersuch besprach der Vorsteher des Sicherheitsdepartements diese Berichte mit den Vertretern des visitierten Gemeinwesens. Ferner wurden beim Hauptuntersuch Probleme allgemeiner Natur und das Verhältnis des jeweiligen Bezirks bzw. der jeweiligen Gemeinde zum Kanton bzw. zum Regierungsrat und zur kantonalen Verwaltung erörtert.²⁰⁵

2.2 Rechtsschutz

Der Rechtsschutz gegenüber Erlassen und Verfügungen der Organe der Bezirke und Gemeinden wird im Gemeindeorganisationsgesetz kurz und bündig wie folgt geregelt:

- Jede Person, die ein Interesse nachweist, kann gegen rechtswidrige Beschlüsse und Wahlen des Volkes Beschwerde erheben (§ 95 Abs. 1 GOG). Die gleiche Befugnis hat auch der Gemeinderat (Abs. 2). Beschwerden gegen Wahlen und Abstimmungen des Volkes sind innert zehn Tagen seit dem Wahl- und Abstimmungstag beim Verwaltungsgericht einzureichen (§ 96 GOG).
- Soweit Verfassung, Gesetz oder Verordnung nichts anderes vorschreiben, können Beschlüsse und Verfügungen von Kommissionen und Beamten der Gemeinde beim Gemeinderat als erster Beschwerdeinstanz und sämtliche Beschlüsse des Gemeinderates beim Regierungsrat angefochten werden (§ 97 Abs. 1 GOG). Für das Verfahren gelten die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (Abs. 2)²⁰⁶.

²⁰⁴ Kurz: Hauptaufgabe des Kommunaluntersuchs ist zu prüfen, ob Behörden und Verwaltung der schwyzerischen Bezirke und Gemeinden recht- und zweckmässig organisiert sind, und ob die Verfahrensabläufe gesetzeskonforme, bürgergerechte und rasche Ergebnisse ermöglichen.

²⁰⁵ Seinem Auftrag kam der Vorsteher des Sicherheitsdepartements jeweils dadurch nach, indem er nach einer Umfrage bei der Kantonsverwaltung, den Bezirken und Gemeinden vom Regierungsrat die Schwerpunktthemen festsetzte und danach anhand eines für alle Bezirke und Gemeinden identischen Fragebogens themenbezogene Voruntersuche durchführen liess sowie einen Hauptuntersuch durchführte. So wurde turnusgemäss über den gesamten Tätigkeitsbereich und Gemeindehaushalt abgeklärt, ob eine Behörde zweckmässig organisiert ist, und die ihr übertragenen Aufgaben sachgerecht erfüllt hat. Um die Behebung festgestellter Mängel zu kontrollieren, wurden bei Bedarf Nachuntersuche durchgeführt. Die Flurgenossenschaften wurden ebenfalls in diesen Kommunaluntersuch einbezogen. Daneben blieb auch die Kontrolle des Regierungsrates, welche er im Rahmen der Verwaltungsrechtsprechung in Beschwerdefällen gegen Verfügungen der Bezirke und Gemeinden wahrzunehmen hatte. Vom Revisor für den Finanzausgleich wurde bei der Eingabe der Voranschläge und der Rechnungen durch die Bezirke und Gemeinden in einem Arbeitsgang eine systematische Kontrolle der Einhaltung der Finanz- und Rechnungsvorschriften durchgeführt und die Gemeindefinanzstatistik erstellt. Anlässlich des Kommunaluntersuchs wurde anhand einer eigenen Prüfungsliste im Finanzbereich lediglich noch eine Systemkontrolle durchgeführt.

²⁰⁶ § 1 VRP statuiert explizit die volle Geltung für die Ordnung des Verfahrens für den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung von Verfügungen und Entscheiden, welche getroffen werden: von den Verwaltungsbehörden der Gemeinden, der Bezirke und des Kantons, ihrer Anstalten und der

3. Problemfelder und Lösungsansätze zur Aufsicht

Die Aufsicht des Regierungsrates über die Bezirke und Gemeinden ist im GOG regelungsmässig sowohl in qualitativer wie in quantitativer Hinsicht gut abgebildet und hat sich soweit bewährt. Dennoch zeigt die Aufsichtspraxis zwei Handlungsfelder, welche im Rahmen der GOG Revision angegangen werden sollen:

3.1 Rechtsgrundlage für aufsichtsrechtliche Massnahmen

Es fällt auf, dass im geltenden Recht aufsichtsspezifische Regelungen für Massnahmen zur Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung fehlen. Dieses Manko soll bei der GOG Revision behoben werden. Eine mögliche Formulierung könnte sich an die einschlägige Regelung im Gemeindegesetz des Kantons St. Gallen²⁰⁷ anlehnen, welche lautet:

Art. 159 Massnahmen

¹ Das zuständige Departement trifft angemessene Massnahmen zur Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung.

² Es kann insbesondere:

- a) anstelle eines Gemeindeorgans handeln;
- b) Ersatzvornahmen anordnen;
- c) Reglemente erlassen;
- d) Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss beschliessen;
- e) im öffentlichen Interesse Aufgaben einer Gemeinde an eine andere Gemeinde übertragen, wenn keine Vereinbarung zustande gekommen ist;
- f) eine Ersatzverwaltung einsetzen, wenn:
 1. die oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde im Einzelfall nicht beschlussfähig ist;
 2. die Gemeinde dauernd ihre rechtlichen Verpflichtungen verletzt;
 3. die Gemeinde sich den Anordnungen der Aufsichtsbehörden widersetzt;
 4. die Gemeinde durch ihr Finanzverhalten die Zahlungsfähigkeit gefährdet.

von ihnen gegründeten Zweckverbände (Bst. a); von den Organen privatrechtlicher Organisationen, soweit sie mit einer öffentlichen Aufgabe betraut sind (Bst. b). Und nach § 2 Bst. a VRP gelten die Vorschriften über das Einsprache- und Rechtsmittelverfahren auch für die Anfechtung von Anordnungen, welche Organe anderer als der in § 1 Buchstabe a bezeichneten öffentlich-rechtlichen Körperschaften treffen.

²⁰⁷ Gemeindegesetz vom 21. April 2009 (GG, sGS 151.2).

3.2 Periodischer Kommunaluntersuch: zeitgemäss?

Beim periodischen Kommunaluntersuch stellt sich in grundsätzlicher Hinsicht die Frage, ob dieses Rechtsinstitut neben den übrigen Aufsichtsinstrumenten so noch zeitgemäss und tatsächlich erforderlich ist. Denn zum einen zeigte sich – zuletzt auch bei den letzten Kommunaluntersuchen in den Jahren 2008/12 und 2012/16 – eine grosse Diskrepanz zwischen personellem/zeitlichem Aufwand und erkenntnismässigem Ertrag²⁰⁸. Und zum anderen ist der Kanton Schwyz schweizweit der einzige Kanton, welcher einen periodisch alle vier Jahre stattfindenden Kommunaluntersuch, umfassend den ganzen Gemeindehaushalt sowie die Tätigkeit der Gemeindebehörden, in seiner Gesetzgebung überhaupt noch vorsieht²⁰⁹. Im heutigen Zeitalter des überaus raschen Datenaustausches mittels moderner Informations- und Kommunikationswegen (E-Mail, Internet, Mobiltelefon, ePaper etc.) erscheint denn auch die Informationsbeschaffung mit dem Aufsichtsinstrument des periodisch alle vier Jahre stattfindenden Kommunaluntersuchs doch als veraltet und nicht mehr zeitgemäss. Entsprechend ist im Rahmen der GOG-Revision die Beibehaltung der Regelungen über den periodischen Kommunaluntersuch bzw. deren ersatzlose Streichung oder allenfalls Anpassung der Regelung an die veränderten Verhältnisse noch genauer zu überprüfen.

3.3 Delegation bzw. Verschiebung der Aufsichtskompetenz des Regierungsrates im Rahmen des periodischen Kommunaluntersuchs an die einzelnen Departemente

Bei Beibehaltung des periodischen Kommunaluntersuchs und gleichzeitiger Verlagerung der Aufsichtskompetenz auf die einzelnen Departemente könnte der Regierungsrat sich auf die Oberaufsicht beschränken und entsprechend entlastet werden.^{210 211}

4. Problemfelder und Lösungsansätze zum Rechtsschutz

Die Regelung des Rechtsschutzes bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen bzw. gegen Beschlüsse der Bezirksgemeinde und der Gemeindeversammlung hat sich bewährt und bedarf soweit ersichtlich keiner Änderung²¹². Gleiches gilt mit Bezug auf den Rechtsschutz bei Beschlüssen und Verfügungen des Bezirks- und Gemeinderates wie auch bei Beschlüssen und Verfügungen von Kommissi-

²⁰⁸ Vgl. zur kritischen Bewertung der bisherigen Kommunaluntersuche in RRB 561/2013, Erw. 3.

²⁰⁹ Andere Kantone sehen stattdessen die jährliche Prüfung des Haushalts vor.

²¹⁰ Vgl. dazu bspw. die Regelungen zur ‚Staatsaufsicht‘ in Art. 155 ff. des St. Galler Gemeindegesetzes.

²¹¹ Das One voice-Prinzip spricht allerdings gegen eine solche „Zersplitterung der Aufsicht“. Stehen doch diesfalls den beaufsichtigten Gemeinden und Bezirken von Seiten Kanton mehrere Ansprechpartner gegenüber, was einen nicht zu unterschätzenden Aufwand hinsichtlich Vermeidung widersprüchlicher und unkoordinierter Aussagen bedeutet. Hinzu kommt der Mehraufwand des Regierungsrates als Oberaufsichtsorgan.

²¹² Vgl. Huwyler, GOG, S. 182, der die Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der geltenden Regelungen betreffend Rechtsschutz gegenüber Versammlungsbeschlüssen beanstandet. Diese resultiert allerdings nicht aus der entsprechenden Regelung im GOG, sondern aus der Berücksichtigung einschlägiger Regelungen im WAG, GOG, VRG und PBG.

onen und Beamten des Bezirks bzw. der Gemeinde, welcher ohnehin im kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz²¹³ geregelt wird.

4.1 Fehlende Regelungen zur Aufsichtsanzeige bzw. -beschwerde

Das GOG enthält – wie auch das Verwaltungsrechtspflegegesetz²¹⁴ – keine expliziten Bestimmungen betreffend die Aufsichtsanzeige bzw. -beschwerde²¹⁵. Dennoch ist unter dem wichtigen Aspekt des im öffentlichen Recht vorherrschenden Gesetzmässigkeitsprinzips im Rahmen der Revision des GOG der Klarheit und besseren Information der Bürgerinnen und Bürger halber die Schaffung einer expliziten Bestimmung entsprechend folgender Formulierung im Gemeindegesetz des Kantons St. Gallen zu prüfen.

Art. 162 Anzeige

¹ Jede Person kann Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde, eines selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmens, eines Gemeinde- oder Zweckverbandes der Aufsichtsbehörde anzeigen.

² Die Aufsichtsbehörde stellt der anzeigenden Person eine schriftliche Stellungnahme zu.

³ Ist die Anzeige offensichtlich unbegründet, kann die anzeigende Person zur Zahlung einer Gebühr und zum Ersatz der entstandenen Kosten verpflichtet werden.

4.2 Regelungen zum Rechtsschutz bei Aufgabendelegation (gemeindeintern) sowie der Rechtsschutz bei interkommunaler Zusammenarbeit (in den Formen des Zweckverbands etc.)

Wird dem Bezirks- und Gemeinderat im Rahmen der GOG Revision die (generelle) Kompetenz zur Übertragung von Aufgaben und Entscheidungsbefugnissen an ihm untergeordnete Gremien eingeräumt, drängt sich gegebenenfalls eine Anpassung

²¹³ Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 6. Juni 1974 (VRP, SRSZ 234.110).

²¹⁴ Der Grund dafür ist folgender: Jedermann kann eine Aufsichtsbehörde angehen, wenn eine untergeordnete Behörde pflichtwidrig handelt oder untätig ist. Ein persönliches Betroffensein der Aufsichtsbeschwerde führenden Person ist nicht erforderlich. Auch ist die Aufsichtsbeschwerde weder form- noch fristgebunden (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1199 ff.), sondern ein blosser Rechtsbehelf mit subsidiärem Charakter. Aus diesem Grund kommt der Aufsichtsbeschwerde führenden Person einerseits auch keine eigentliche Parteistellung zu, was etwa im Zusammenhang mit der Gewährung des rechtlichen Gehörs, der Parteientschädigung oder den Verfahrenskosten konkrete Auswirkungen zeitigt. Andererseits kann das Dispositiv nur dahin gehend lauten, der Aufsichtsbeschwerde werde ‚Folge geleistet oder nicht‘, denn es sind bei der Aufsichtsbeschwerde ja gerade keine eigentlichen Sachurteilsvoraussetzungen zu beachten. Weiter müssen nach ständiger Praxis zunächst die ordentlichen und ausserordentlichen Rechtsmittel ausgeschöpft werden, bevor zum Rechtsbehelf der Aufsichtsbeschwerde gegriffen werden kann. Grundsätzlich besteht auch kein Anspruch auf eine förmliche Behandlung und Erledigung der Eingabe (vgl. zum Ganzen RRB Nr. 49 vom 15. Januar 2002, Erw. 3.1 ff.; Attilio R. Gadola, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Diss., Zürich 1991, S. 156 f.; Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a, N. 61 ff.).

²¹⁵ Die §§ 85 ff. JG finden lediglich auf die Justizverwaltung direkte Anwendung, vgl. dazu 3. Titel vor § 70 JG; dazu EGV-SZ 2012, C 19.1.

sung der Regelung in §§ 47 Abs. 2 und 97 Abs. 1 GOG auf, wo der Gemeinderat als erste Einsprache- oder Beschwerdeinstanz für Beschlüsse und Verfügungen von *Kommissionen und Beamten der Gemeinde* bestimmt wird, soweit Verfassung, Gesetz und Verordnung nichts anderes vorschreiben.²¹⁶

4.3 Beschwerde gegen Beschlüsse der Abgeordneten- oder Delegiertenversammlung von Zweckverbänden

Die Beschwerdeführung gegen Beschlüsse der Abgeordneten- oder Delegiertenversammlung von Zweckverbänden ist bisher nicht vorgesehen. Bereits in einem früheren Bericht an den Kantonsrat anerkannte der Regierungsrat das Bedürfnis nach einer Ausweitung des Rechtsschutzes, erachtete es jedoch damals als wenig zweckmässig, die Kassationsbeschwerde einfach auf die Beschlüsse der Abgeordneten- oder Delegiertenversammlung auszudehnen, solange das Gemeindeorganisationsgesetz keine Vorschriften über die Organe der Zweckverbände enthalte²¹⁷. Eine entsprechende Anpassung der Beschwerdeführung erfolgte jedoch nicht durch eine Änderung bzw. Ergänzung des GOG, sondern im Verwaltungsrechtspflegegesetz.²¹⁸

4.4 Regelungen zum Rechtsschutz bei Auslagerung von kommunalen Aufgaben an Anbieter von öffentlichen Leistungen ausserhalb der eigentlichen Verwaltung (Vereine, Stiftungen, Korporationen, Aktiengesellschaften etc.)

Ist soweit bereits in der VRP geregelt²¹⁹ und eine Anpassung erforderte eine Änderung der VRP.

²¹⁶ Interessant in diesem Zusammenhang auch das Rechtsinstitut der Neubeurteilung in §§ 170 bis 172 im neuen Zürcher Gemeindegesetz.

²¹⁷ RRB Nr. 1010 vom 23. Juni 1987; vgl. Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben, S. 161.

²¹⁸ Bspw. indem § 51 VRP wie folgt ergänzt wird: Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde können beim Verwaltungsgericht auch Beschlüsse der Abgeordneten- oder Delegiertenversammlung von Zweckverbänden angefochten werden.

²¹⁹ Vgl. § 45 Abs. 1 Bst. c VRP.

3. Teil: Verfahrenswege für eine Revision

In diesem Teil wird der Vollständigkeit halber dargestellt, wie ein Gesetzgebungsprojekt grösseren Ausmasses angegangen werden kann. Über die Vorgehensweise entscheidet jeweils der Regierungsrat im Revisionsauftrag.

1. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird mit einem *Auftrag des Regierungsrates* ausgelöst. Darin wird aufgrund einer Analyse des Revisionsbedarfes die Ausgangslage dargestellt und werden die Revisionsziele sowie die Projektorganisation festgelegt.

Das zuständige Departement erarbeitet einen *Mitberichtsentswurf*, der den übrigen Departementen und der Staatskanzlei zu einem Mitbericht zugestellt wird. Nach einer Überarbeitung aufgrund dieser Stellungnahmen verabschiedet der Regierungsrat Erläuterungsbericht und *Vernehmlassungsvorlage*. Bezirke, Gemeinden, politische Parteien und interessierte Kreise werden zur Stellungnahme eingeladen (§ 40 Abs. 2 KV). Zudem hat jede Person das Recht, sich zum Gesetzesentwurf zu äussern.

Gestützt auf eine Auswertung der Vernehmlassungen verabschiedet der Regierungsrat Bericht und Vorlage zur Änderung oder zum Erlass eines neuen Gesetzes an den Kantonsrat. Der Gesetzesentwurf wird entweder von einer ständigen oder einer Spezialkommission des Kantonsrates vorberaten. Nach einer Stellungnahme des Regierungsrates zu den Änderungsanträgen der vorberatenden Kommission berät und verabschiedet der Kantonsrat den Erlass (§ 49 KV). Je nach Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat untersteht der Beschluss des Rates obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung (§§ 34 und 35 KV).

2. Expertenentwurf: Kommission oder Einzelperson

Die Vorbereitung eines Gesetzgebungsvorhabens mit Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes und eines Erläuterungsberichts kann auf einem externen Expertenentwurf basieren. Es kann eine erfahrene Fachperson (z.B. ehemaliger Staatsschreiber, Universitätsprofessor) damit beauftragt werden, einen vollständigen Entwurf mit einem Erläuterungsbericht auszuarbeiten. Diese Arbeit kann aber auch einer Expertenkommission übertragen werden, die nur aus externen Experten besteht oder einer gemischten Gruppe aus externen Fachpersonen, Mitarbeitenden der Verwaltung und Behördenmitgliedern²²⁰.

Nach Ablieferung des Expertenentwurfes ist es Sache des zuständigen Departements, diesen zu prüfen und ein Mitberichtsverfahren durchzuführen. Darauf folgt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.

²²⁰ So bestand die Expertenkommission von 1988 aus dem Staatsschreiber, dem Verwaltungsgerichtspräsidenten, dem Präsidenten des Verbandes Schwyzer Gemeinden, drei Land- und Gemeindeschreibern, zwei Rechtsanwälten und dem Vorsteher des kantonalen Rechts- und Beschwerdedienstes (damals noch Regierungssekretär). Vgl. auch vorne FN 17.

3. Einsetzung einer Begleitkommission

Das Gesetzgebungsverfahren kann von Beginn an auch parallel durch eine Kommission, bestehend aus Behördenmitgliedern und Verwaltungsfachleuten aus Bezirken und Gemeinden, begleitet werden²²¹. Dadurch sollen jene Ebenen und Personen, die von der Gemeindegesetzgebung am meisten betroffen sind, von Anfang an ihre Ideen und Stellungnahmen einbringen können. Dadurch können auch frühzeitig praktische Umsetzungsanliegen aufgenommen werden.

4. Blick in andere Kantone

Im Kanton *Zürich* hat der Kantonsrat am 20. April 2015 ein total revidiertes, neues Gemeindegesetz verabschiedet. Dieses regelt neben den organisatorischen Grundzügen auch das kommunale Finanzhaushaltsrecht.

Der Kanton *Uri*, welcher für die Gemeinden bisher kein eigenes Gemeindegesetz hatte, sondern die Grundsätze in der Kantonsverfassung regelte, hat am 7. Dezember 2015 das Vernehmlassungsverfahren zu einem eigenen Gemeindegesetz eröffnet.

Im Kanton *Luzern* wurden vor der Totalrevision der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 bereits die Gemeindebestimmungen in der Verfassung teilrevidiert, dies insbesondere im Hinblick auf eine Aufgaben-, Finanz- und Strukturreform („Gemeindereform 2000+). In der Folge wurde 2004 ein total revidiertes Gemeindegesetz, inkl. Finanzhaushaltsrecht, erlassen. Diese Neuordnungen des Gemeinderechts begünstigten verschiedene Gemeindefusionen. So sank die Zahl der Gemeinden von 107 im Jahre 1997 auf aktuell 83 Gemeinden.²²²

Im Kanton *Schaffhausen* wurde am 28. Februar 2016 darüber abgestimmt, ob ein Projekt zur Reform der Strukturen im Kanton gestartet werden soll. Es war ein zweistufiges Verfahren zur Erarbeitung einer Strukturreformvorlage vorgesehen. In der Form eines Grundsatzbeschlusses konnten die Stimmberechtigten zwischen den beiden Varianten „Wenige leistungsfähige Gemeinden – angepasste kantonale Verwaltung“ oder „Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung“ entscheiden. Keine der Varianten fand eine Mehrheit und das Revisionsvorhaben wurde vorerst abgelehnt.

5. Revisionsauftrag durch Regierungsrat

Jedes Gesetzgebungsvorhaben wird mit einem Revisionsauftrag durch den Regierungsrat eingeleitet. Der Auftrag basiert auf einer Darstellung der Ausgangslage, der meist in einer Analyse der Umstände besteht, die Anlass zur konkreten Revision des Gesetzes gaben. Es können dies neben Veränderungen in den tatsächlichen Verhältnissen auch Änderungen des Bundesrechts und erheblich erklärte parlamentarische Vorstösse sein. Auch eine langjährige Rechtsprechungspraxis und eine vom Gesetz abweichende Verwaltungspraxis kann Anlass zur Überprüfung sein.

²²¹ So wurde das Projekt G-Reform von einer Begleitkommission, zusammengesetzt auf Vorschlag des Verbandes der Bezirksammänner und Gemeindepräsidenten, des Vereins Schwyzer Gemeindegemeinschaften und der Parteien sowie des Justizdepartementes, konstruktiv-kritisch beleuchtet.

²²² www.gemeindereform.lu.ch.

Im Revisionsauftrag werden sodann die Revisionsziele dargestellt, die der Regierungsrat mit der beabsichtigten Gesetzesrevision verfolgen will. Neben generellen Zielen oder einer übergeordneten Zielsetzung können auch einzelne Ziele anvisiert werden. Um die Gesetzgebungsarbeiten zielgerichtet vorwärts zu treiben, ist die Festlegung eines Normkonzeptes ideal.

In einem weiteren Teil des sog. Auftrags-RRB wird die Projektorganisation mit dem möglichen Zeitplan dargestellt.

6. Kosten und Zeitbedarf

Die Kosten sind von Konzept zu Konzept verschieden: Ins Gewicht können insbesondere Kosten für den Beizug von Experten oder zusätzliche Projektstellen fallen. So sah der Kanton Zürich für die Revision seines Gemeindegesetzes Projektkosten von insgesamt Fr. 1 265 000.-- vor. Neben Fr. 765 000.-- für befristete Stellen im Umfang von 170 Stellenprozenten auf drei Jahre wurden weitere Fr. 50 000.-- für externe Beratungsdienstleistungen veranschlagt. Der zeitliche Umfang ist schwierig abzuschätzen und je nach Vorgehensweise wird für die Revision ein längerer Zeitraum beansprucht. Immerhin ist sinnvoll, wenn das Vernehmlassungsverfahren und die parlamentarische Arbeit in der gleichen Legislaturperiode stattfinden.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

Abl	Amtsblatt des Kantons Schwyz
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts
BSK-BV	Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
D.h., d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
EGV-SZ	Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz
Erw.	Erwägung
f., ff.	folgende, fortfolgende
FHG-BG	Gesetz über den Finanzhaushalt der Bezirke und Gemeinden vom Januar 1994 (SR 153.100)
FHG	Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013 (SR 144.110)
FN	Fussnote
Gl.M., gl.M.	gleicher Meinung
GOG	Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 29. Oktober 1969 (SRSZ 152.100)
GO-KR	Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom April 1977 (SRSZ 142.110)
GS	Gesetzsammlung des Kantons Schwyz, neue Folge seit 1892
Hrsg.	Herausgeber
i.S.	in Sachen
JG	Justizgesetz vom 18. November 2009 (SRSZ 231.110)
KRB	Kantonsratsbeschluss
KR-Prot.	Kantonsrats-Protokoll
KV	Kantonsverfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (SRSZ 100.100)
Nr.	Nummer
OR	Obligationenrecht vom 30. März 1911 (SR 220)
RRB	Regierungsratsbeschluss
Rz.	Randziffer
S., s.	Seite, siehe
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRSZ	Systematische Gesetzsammlung des Kantons Schwyz

u.a.	unter anderen
usw.	und so weiter
VGE	Verwaltungsgerichtsentscheid
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer, Ziffern
zit.	zitiert

Literaturverzeichnis

- Appert Karl, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, Diss. Fribourg 1965
- Gander Peter, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, ZBI 91/1990, S. 378 ff. Grundlagenbericht G-Reform, Projekt-Steuerungsteam, Schwyz 2002
- Grundlagenbericht KV-Revision, Arbeitsgruppe KV-Revision, Schwyz 2004
- Häfelin Ulrich / Müller Georg / Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016
- Horat Erwin, Patriotismus, Politik und Neinsager, Der Kanton Schwyz vom Eintritt in den Bundesstaat bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs, Diss. Zürich 1999
- Huwylar Friedrich, Die Beratungspflicht der Gemeindeversammlung, EGV-SZ 1972, S. 126 ff. (zit. Huwylar, Beratungspflicht)
- Huwylar Friedrich, Das Recht der Volksinitiative in den Bezirken und Gemeinden des Kantons Schwyz, EGV-SZ 1986, S. 157 ff. (zit. Huwylar, Volksinitiative)
- Huwylar Friedrich, Anstalten von Bezirken und Gemeinden als Träger öffentlicher Aufgaben, EGV-SZ 1991, S. 221 ff. (zit. Huwylar, Anstalten)
- Huwylar Friedrich, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, Rickenbach/Schwyz, 2009 (zit. Huwylar, GOG)
- Inderbitzin Hermann, Die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Schwyz, Diss. Zürich 1941
- Kennel Adrian, Die Autonomie der Gemeinden und Bezirke im Kanton Schwyz, Diss., Zürich 1989
- Mächler August, Die Autonomie der Gemeinden und Bezirke im Kanton Schwyz, ZBI 91/1990, S. 408 ff. (zit. Mächler, Autonomie)
- Mächler August, Das Antragsrecht der Stimmberechtigten bei der Behandlung des Voranschlages in der Gemeindeversammlung, EGV-SZ 2002, S. 233 ff. (zit. Mächler, Antragsrecht)
- Mächler August, Die Erfüllung von Gemeindeaufgaben durch ausgegliederte Verwaltungseinheiten, EGV-SZ 1999, S. 153 ff. (zit. Mächler, Erfüllung von Gemeindeaufgaben)
- Reichlin Paul, Schwyzer Rechtsbuch, Einsiedeln 1937, (zit. Reichlin, Rechtsbuch)
- Sidler Rudolf (sen.), Die schwyzerischen Bezirke als Verbandsherrschaften, Diss. Zürich 1925; Sidler Rudolf (jun.), Die schwyzerische Unterallmeindkorporation, Diss. Zürich 1956
- Simon Edwin, Die Bezirke und Gemeinden als Selbstverwaltungskörper des Kantons Schwyz, Diss. Bern 1941
- Schnüriger Xaver, Die Schwyzer Landsgemeinde, Diss. Bern 1906
- Schönbächler Patrick, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, EGV-SZ 1999, S. 191 ff.; 2. überarbeitete Auflage 2001 (Internet: www.schoenbaechler.ch)