

GEMEINDE INGENBOHL-BRUNNEN

Erläuterungen zur Gemeindeordnung

(Entwurf vom 7. Mai 2018)

Ingress

Die rechtliche Grundlage für den Erlass der Gemeindeordnung findet sich im Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 25. Oktober 2017 (Gemeindeorganisationsgesetz, GOG, SRSZ 152.100). Dieses Gesetz löst das GOG vom 29. Oktober 1969 ab. Die Referendumsfrist ist am 2. Januar 2018 abgelaufen. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens (§ 99 Abs. 3 GOG). Das GOG regelt die Organisation und Verwaltung der Gemeinden (§ 1 Abs. 1 GOG). Gemäss § 12 Abs. 1 lit. a GOG beschliessen die Stimmberechtigten der jeweiligen Gemeinde an der Urne über den Erlass einer Gemeindeordnung. Der Erlass einer förmlichen Gemeindeordnung ist jedoch fakultativ, ausser eine Gemeinde führe ein Parlament ein (§ 35 Abs. 1 GOG).

Art. 1 1. Geltungsbereiche

Die Gemeindeordnung ist die „Verfassung der Gemeinde“, also ihr höchster Erlass (Friedrich Huwiler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, Rickenbach / Schwyz 2009, S. 41). In der Gemeindeordnung kann das geregelt werden, was den Gemeinden in der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (Kantonsverfassung, KV, SRSZ 100.100) und im GOG sowie in anderen kantonalen Erlassen übertragen wird oder aber dort offengelassen wurde (vgl. § 71 KV). Während der Bestand und das Gebiet der Gemeinden sowie deren Aufgaben durch das kantonale Recht weitgehend vorgegeben sind, besteht für die Gemeinden vorab in Organisationsfragen Spielraum für kommunale Regelungen (Organisationsautonomie).

Der Gemeinderat schlägt nach eingehender Prüfung vor, den Namen der Gemeinde in „Ingenbohl-Brunnen“ zu ändern. Die vorgenommene Analyse hat gezeigt, dass diesbzgl. Handlungsbedarf besteht, da die Identifikation vorab Auswärtiger und Gäste nicht klar zum Tragen kommt. Viele Vereine und Institutionen verwenden bereits die Ortsangabe Brunnen in ihren Namen. Brunnen hat aus touristischer Sicht (Bahnhof, Schiffstation usw.) eine besondere Bedeutung und ist seit 1947 als Bestandteil unserer Gemeinde und als Dorf im heraldischen Wappen anerkannt.

Art. 2 2. Bestand und Gebiet der Gemeinde

Die Gemeinden werden in § 69 Abs. 2 KV als selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts bezeichnet, die im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom sind. Ihr Gebiet und ihr Name werden durch das Gesetz bestimmt (vgl. § 69 Abs. 3 KV). In § 2 Abs. 1 GOG findet sich die Bestimmung, wonach die Gemeinden das herkömmliche Gebiet mit allen Einwohnern umfassen. Die Gemeinde wird in § 3 Abs. 1 lit. a GOG als territorialer Teil des Bezirks Schwyz aufgeführt. In Art. 2 der Gemeindeordnung wird das herkömmliche Gebiet der Gemeinde durch die Aufzählung der drei Ortsteile konkretisiert. Die Namen der Gemeinden und Bezirke sind in § 3 GOG festgelegt. Eine Änderung des Gemeindepensens würde demzufolge eine Revision von § 3 Abs. 1 lit. a GOG bedingen.

Art. 3 3. Gemeindeaufgaben

Abs. 1: Gemäss § 71 KV üben die Gemeinden die staatliche Tätigkeit aus, die ihnen das kantonale Recht überträgt (Abs. 1). Sie sind für die örtlichen Angelegenheiten zuständig, die keiner anderen Körperschaft zugewiesen sind (Abs. 2).

Abs. 2: Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und § 69 Abs. 2 KV garantieren den Gemeinden Autonomie im Rahmen des übergeordneten Rechts. Neben dem GOG finden sich auch im Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden vom 27. Januar 1994 (FHG-BG, SRSZ 153.100) und in der gestützt darauf erlassenen Verordnung vom 19. Dezember 1995 (FHV-BG, SRSZ 153.111) Bestimmungen im Zusammenhang mit der Gemeindeautonomie. Der Handlungsspielraum der Gemeinden ist je nach Sachbereich unterschiedlich gross. Er hängt davon ab, welchen Autonomiebereich die jeweilige Sachgesetzgebung den

Gemeinden zugesteht (vgl. RRB Nr. 495/2017 vom 27. Juni 2017, GOG, Totalrevision, Bericht und Vorlage an den Kantonsrat, Erläuterung zu § 2, S. 12).

Abs. 3: Hier wird die Pflicht statuiert, wonach die Gemeindeaufgaben regelmässig auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit zu überprüfen sind. Nach heutiger Regelung könnte in der Gemeinde diese Pflicht der Controlling- und Personalkommission zufallen (vgl. Pflichtenheft der Controlling- und Personalkommission, Reglementsammlung 1.01).

Abs. 4: Vom Gemeinderat mit Beschluss delegierte Aufgaben sind in den Anhang aufzunehmen, um gegenüber den Bürgerinnen und Bürger Transparenz zu schaffen.

Art. 4 4. Aufgabenerfüllung

Abs. 1: In § 77 Abs. 1 GOG wird die selbstständige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der Gemeinde an erster Stelle aufgeführt. Diese Form der Aufgabenerfüllung wird in der Gemeindeordnung zwar als Regel, nicht aber als Grundsatz erwähnt, denn es ist zu beachten, dass die Zusammenarbeit der Gemeinden mit anderen Gemeinden, den Bezirken und dem Kanton in der Kantonsverfassung ausdrücklich erwähnt wird (vgl. § 73 Abs. 1 KV). Zudem zeigt die Praxis, dass die Zusammenarbeit in verschiedenen Gemeindebereichen ein Bedürfnis darstellt.

Abs. 2: In § 77 ff. GOG werden die einzelnen Instrumente für die Zusammenarbeit bei der Aufgabenerfüllung genannt und umschrieben. Allerdings sollte die Zusammenarbeit für die Gemeinden einen Nutzen bringen. Die sich stellenden Aufgaben sollten daher mittels Zusammenarbeit zweckmässiger, wirksamer und wirtschaftlicher erledigt werden können, als wenn sie von einer Gemeinde alleine bewältigt werden müssten.

Abs. 3: Die zuständigen Stellen (z. B. die Controlling- und Personalkommission) haben periodisch zu prüfen, ob insbesondere die in Abs. 2 erwähnten Kriterien für die Zusammenarbeit und Aufgabenübertragungen jeweils noch erfüllt sind.

Art. 5 5. Finanzen

Bzgl. Finanzen wird auf das FHG-BG verwiesen und zwar im vorliegenden Entwurf bereits schon auf das revidierte Gesetz, das voraussichtlich am 11. April 2018 vom Kantonsrat beraten und verabschiedet wird. Mit diesem totalrevidierten Gesetz wird eine umfassende, koordinierte, wirtschaftliche und wirkungsvolle Steuerung der Finanzen der Bezirke und Gemeinden angestrebt. Der Regierungsrat will damit die Voraussetzungen für eine weiterhin bedarfsgerechte und qualitätsbezogene Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen durch die Bezirke und Gemeinden schaffen. Das Gesetz soll ausserdem eine wichtige Grundlage für längerfristig ausgeglichene Haushalte bilden (vgl. RRB Nr. 882/2017 vom 21. November 2017, Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden, Bericht und Vorlage an den Kantonsrat, S. 1).

Im bisherigen, noch geltenden GOG ist in § 65 Abs. 1 vorgesehen, dass durch Beschluss der Gemeindeversammlung die Gemeindeverwaltung oder Teile davon versuchsweise den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) unterstellt werden können. Diese Bestimmung gilt gemäss § 97 lit. b GOG (Übergangsbestimmungen) bis zum Erlass neuer gesetzlicher Bestimmungen im FHG-BG weiter. In § 42 ff. des Entwurfs zum revidierten FHG-BG ist die WOV weiterhin vorgesehen und geregelt. Gemäss § 42 Abs. 3 dieses Gesetzes beschliessen die Stimmberechtigten über Einführung und Umsetzung der WOV. Der Beschluss bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat. Ein massgebliches Kriterium der WOV ist die Gliederung der Verwaltung in Einheiten, die jeweils ein Globalbudget erhalten. Bis zum jetzigen Zeitpunkt hat nur die Gemeinde Freienbach von der Möglichkeit der WOV Gebrauch gemacht. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Mehrzahl der Bezirke und Gemeinden im Kanton Schwyz weiterhin nach der klassischen Verwaltungsführung operieren werden (vgl. RRB Nr. 882/2017 vom 21. November 2017, S. 22). Für Gemeinden, die zur WOV wechseln wollen, bietet der Erlass der Gemeindeordnung Gelegenheit, diesen Wechsel vorzunehmen, indem in der Gemeindeordnung entsprechende Regelungen aufgenommen werden.

Art. 6 6. Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit

Abs. 1: Die Information der Öffentlichkeit wird bereits in § 45 KV und § 50 GOG postuliert. Zuständig für die Information ist der Gemeinderat, der diese Aufgabe

jedoch delegieren kann. Die Information hat periodisch oder aus besonderem Anlass zu erfolgen (vgl. § 50 Abs. 2 GOG). Das Amtsgeheimnis sowie öffentliche und private Interessen bleiben vorbehalten.

Abs. 2: Die Mitwirkung der Öffentlichkeit kann etwa durch schriftliche Vernehmlassungs- und Konsultationsverfahren, aber auch durch Orientierungsversammlungen, Sprechstunden, Ausstellungen von Projekten, Workshops und dergleichen erfolgen.

Art. 7 7. Zugang zu amtlichen Dokumenten der Verwaltung und Datenschutz

Abs. 1: In Anbetracht dessen, dass das Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz vom 23. Mai 2007 (ÖDSG, SRSZ 140.410) auch für die Organe der Gemeinden gilt, die hoheitlich handeln (vgl. § 2 Abs. 1 ÖDSG), genügt der Hinweis auf dieses Gesetz (vgl. auch § 76 Abs. 2 GOG).

Abs. 2: Die Publikation von Erlassen der Gemeinde soll in zeitgemässer Weise elektronisch erfolgen, wobei die Einsicht in und der Bezug von Gemeindeerlassen auf der Gemeindekanzlei weiterhin möglich sind. In § 50 Abs. 1 GOG ist vorgesehen, dass der Gemeinderat die Veröffentlichung seiner Beschlüsse in geeigneter Form anordnen kann. Nachdem Gemeinderatssitzungen im Gegensatz zu Gemeindeversammlungen (vgl. § 22 Abs. 1 GOG) nicht öffentlich sind (vgl. auch Art. 14 Abs. 4 Gemeindeordnung), wird die Veröffentlichung von Gemeinderatsbeschlüssen wohl nur einzelfallweise sowie im Rahmen von §§ 5 ff. ÖDSG in Frage kommen.

Art. 8 8. Amtsgeheimnis und Ausstandspflicht

Amtsgeheimnis und Ausstandspflicht sollten eigentlich bekannt und selbstverständlich sein. Es kann aber nicht schaden, wenn auch in der Gemeindeordnung auf die beiden wichtigen und grundlegenden Pflichten hingewiesen wird, zumal die Verletzung dieser Pflichten weitreichende Folgen haben kann und regelmässig mit einem Verlust des Vertrauens der Bürger in die Behörden verbunden ist.

Art. 9 9. Rechtsschutz

Beim Rechtsschutz wird auf die kantonale Gesetzgebung verwiesen. Nachdem in § 93 ff. GOG die einschlägigen Erlasse erwähnt werden (Verwaltungsrechtspflegengesetz vom 6. Juni 1974, VRP, SRSZ 234.110; Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 15. Oktober 1970, SRSZ 120.100), dürfte dieser Verweis genügen.

Art. 10 10. Petitionsrecht

Gemäss Art. 33 BV hat jede Person das Recht, Petitionen an Behörden zu richten; es dürfen ihr daraus keine Nachteile erwachsen (Abs. 1). Die Behörden haben von Petitionen Kenntnis zu nehmen (Abs. 2). Auch wenn das Petitionsrecht weder in der KV noch im GOG erwähnt wird, so gilt dieses Grundrecht selbstverständlich auch im Kanton Schwyz. Die Gemeindeordnung bietet Gelegenheit, das Petitionsrecht in Erinnerung zu rufen. Als Grundrecht und staatliche Garantie ermöglicht das Petitionsrecht eine sanktionsfreie Art der Kommunikation mit den Behörden, bildet für die Bürger eine Äusserungsgelegenheit sowie ein Ventil und räumt die Möglichkeit ein, von den Behörden gehört zu werden (vgl. Gerold Steinmann, St. Galler Kommentar zu Art. 33 BV, Rz. 2). Das Petitionsrecht umfasst alle Bitten, Beschwerden, Vorschläge, Kritiken und sonstigen Eingaben an die zuständigen Organe und Behörden, die ein bestimmtes Begehren enthalten und nicht die Voraussetzungen eines förmlichen Rechtsmittels oder eines politischen Rechts erfüllen. Der Zugang zur Gemeinde und deren Funktionsträgern soll jedermann bedingungslos, direkt und ohne Furcht vor irgendwelchen Rechtsnachteilen offenstehen. Dies gilt für alle natürlichen Personen, unabhängig von ihrem Alter, ihrer Nationalität und ihrem Wohnort, sowie auch für juristische Personen. Adressaten einer Petition sind alle kommunalen Organe, Instanzen oder Stellen (vgl. Andreas Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, 2. Auflage, Zürich / Basel / Genf 2017, S. 199). In der Praxis dürfte der Gemeinderat wohl der häufigste Adressat einer Petition sein. Es entspricht der Verfassungswirklichkeit einer Grosszahl der Kantone, dass die zuständige Behörde dem Petitionär eine Antwort gibt (vgl. Steinemann, a.a.O. Rz. 12; Baumann, a.a.O., S. 200). Diese soll innert angemessener Frist erfolgen. Nicht mehr angemessen dürfte die Frist sein, wenn die Beantwortung länger als ein Jahr auf sich warten lässt und somit mehr Zeit benötigt als die Behandlung einer Einzelinitiative (vgl. § 11 GOG).

Art. 11 1. Organe

In dieser Bestimmung werden die Organe der Gemeinde aufgezählt, wie sie sich aus §§ 8 ff. GOG ergeben.

Art. 12 a) Stimmberechtigte

Abs. 1: § 72 Abs. 1 KV bestimmt, dass Gemeinden demokratisch organisiert sind. In einer direkten Demokratie sind die Stimmberechtigten das oberste Organ (vgl. auch § 8 Abs. 1 GOG).

Abs. 2: Der Kreis und die Befugnisse der Stimmberechtigten müssen in der Gemeindeordnung nicht wiederholt werden, da sie sich aus der KV und den kantonalen Gesetzen ergeben.

Art. 13 b) Gemeindeversammlung

Abs. 1: Diese Formulierung entspricht § 8 Abs. 2 GOG, ergänzt mit dem Hinweis, dass sich die Befugnisse der Gemeindeversammlung nach Verfassung und Gesetz bestimmen.

Abs. 2: § 21 GOG entsprechend, wonach der Gemeinderat die Gemeindeversammlung vorzubereiten hat, wird ihm auch die Einberufung sowie die Bestimmung des Orts und des Zeitpunkts der Versammlung übertragen. Bzgl. der Form der Einladung kann auf § 20 GOG verwiesen werden.

Abs. 3: Dieser (Eventual-)Absatz befasst sich mit der noch zu diskutierenden Möglichkeit, Konsultativabstimmungen durchführen zu können. Die Zulässigkeit von Konsultativabstimmungen wird zuweilen als fraglich betrachtet, weil dafür eine kantonale gesetzliche Grundlage fehle (vgl. Huwyler, a.a.O., S. 103). Konsultativabstimmungen müssten jedenfalls so ausgestaltet werden, dass eine Einflussnahme der Gemeindeversammlung in abschliessende Kompetenzbereiche der einzelnen Gemeindeorgane zwingend ausgeschlossen wäre. Zudem ginge es nicht an, sie im Versammlungssystem durchzuführen, wenn eine Gemeinde allgemein das Urnen-

system eingeführt hat. Denkbar wären Konsultativabstimmungen, wo es um den Zusammenschluss mit einer anderen Gemeinde, die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation oder den Grundsatzentscheid über die Vollamtlichkeit von Behörden geht, mithin also um Sachgebiete, in denen ohnehin die abschliessende Zuständigkeit der Gemeindeversammlung gegeben ist und erkundet werden soll, ob sich weitergehende Abklärungen des antragstellenden Gemeinderats lohnen (vgl. Huwyler, a.a.O., S. 170). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist die Durchführung von Konsultativabstimmungen im Kanton, in den Gemeinden und Bezirken nicht zulässig, solange hierfür keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage besteht. Die Frage, ob es zur Einführung der Möglichkeit von Konsultativabstimmungen auf kommunaler Ebene einer gesetzlichen Grundlage auf Stufe des kantonalen Rechts bedarf, oder ob die Gemeinden autonom wären, in ihrer Gemeindeordnung die erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, hat das Verwaltungsgericht offengelassen. Es würden die Regeln über die Rechtssetzungsbefugnisse der Gemeinden in ihren Autonomiebereichen gelten, wobei sich die Frage stelle, ob die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts auf der Gemeindeebene durch das kantonale Recht abschliessend geregelt sei, oder ob es Raum für kommunale Rechtsetzung gebe. Auf keinen Fall gehe es an, dass sich die Gemeindeversammlung über Konsultativabstimmungen in Zuständigkeiten einmische, welche in den Aufgabenbereich der Exekutive fallen. Wenn Konsultativabstimmungen zulässig seien, so hätten diejenigen Verfahrensvorschriften analog Anwendung zu finden, die für die ordentlichen Volksabstimmungen vorgesehen seien, vorausgesetzt, dass sie sich auch für konsultative Volksbefragungen als sachgerecht erweisen (vgl. EGV-SZ 1981, Nr. 3, S. 12 ff. mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall kann es nur um antizipierende Konsultativabstimmungen gehen. Diese Art von Konsultativabstimmungen beinhaltet einen Gegenstand, über den die befragte Stimmbürgerschaft zu einem späteren Zeitpunkt einen endgültigen Entscheid zu treffen hat (vgl. EGV-SZ 1981, Nr. 3, S. 7; Baumann, a.a.O., S. 493). Das kann beispielsweise neben den bereits erwähnten Gegenständen die Frage nach dem Standort eines zu planenden Gemeindehauses sein, bevor den Stimmberechtigten ein diesbzgl. Sachgeschäft vorgelegt wird. Fakt ist, dass im kantonalen Recht Konsultativabstimmungen nicht verboten werden. Zieht man sodann in Betracht, dass die Stimmberechtigten eine Gemeindeordnung erlassen (vgl. § 12 Abs. 1 lit. a GOG) und darin ihre Gemeindeorganisation selber bestimmen können, so ist die Annahme nicht unberechtigt, dass den Gemeinden in ihren Gemeindeordnungen auch die Einführung von Konsultativabstimmungen zumindest stillschweigend erlaubt ist.

Art. 14 c) Gemeinderat

Abs. 1: Diese Formulierung entspricht derjenigen in § 42 Abs. 1 Satz 1 GOG.

Abs. 2: Der Gemeinderat ist der Vertreter der Gemeinde und als solcher tritt er insbesondere auch in Rechtsverfahren und bei Rechtsgeschäften auf.

Abs. 3: Der Gemeinderat ist eine Kollegialbehörde. Es besteht Stimmpflicht (§ 46 Abs. 4 GOG). Die Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefasst (§ 46 Abs. 5 Satz 1 GOG) und als Kollegialbeschlüsse ohne Bekanntgabe von Minderheitsmeinungen kommuniziert.

Abs. 4: Im Gegensatz zur Gemeindeversammlung sind die Beratungen des Gemeinderats niemandem zugänglich, auch nicht den Medien. Sie sind nicht öffentlich und es gilt für die Ratsmitglieder das strikte Gebot der Verschwiegenheit (Amtsgeheimnis). Der Gemeinderat als Kollegium befindet darüber, was von seinen Beratungen an die Öffentlichkeit gelangen darf, sofern denn nicht private oder öffentliche Interessen entgegenstehen (vgl. § 50 GOG). Die Voten und das Stimmverhalten der einzelnen Ratsmitglieder dürfen nicht bekannt gegeben werden.

Art. 15 aa) Zusammensetzung

Abs. 1: Neben dem Gemeindepräsidenten und dem Säckelmeister besteht der Gemeinderat aus drei bis sieben Mitgliedern (vgl. § 36 Abs. 1 GOG). Die Anzahl der Mitglieder ist in der Gemeindeordnung festzulegen (vgl. Huwyler, a.a.O., S. 30 f.). Das bedeutet dann auch, dass jede Änderung der Zahl der Gemeinderatsmitglieder eine Revision der Gemeindeordnung durch die Stimmberechtigten bedingt.

Abs. 2: Wenn man nicht will, dass es Gemeinderatsmitglieder ohne Portefeuille gibt, muss jedem Mitglied ein Ressort zugewiesen werden. In der Gemeindeordnung ist vorgesehen, dass der Gemeinderat und nicht die Stimmberechtigten über Art und Anzahl der Ressorts entscheidet und diese seinen Mitgliedern zuweist, zumal es sich um Organisationsfragen handelt, welche schliesslich auch die Gemeindeverwaltung betreffen. Nicht zu verkennen ist, dass eine Änderung der Anzahl Ressorts in der Regel auch die Zahl der Gemeinderatsmitglieder verändert, worüber dann wieder die Stimmberechtigten entscheiden müssen.

Abs. 3: Hier wird erwähnt, dass die Mitglieder des Gemeinderats nebenamtlich tätig sind. Die Einführung von Vollämtern würde eine Revision der Gemeindeordnung und im Hinblick auf die finanziellen Konsequenzen wohl auch einen Beschluss der Stimmberechtigten erfordern. Darüber, ob es nötig ist, an dieser Stelle auf die Zurverfügungstellung der erforderlichen Zeit für die Ausübung des Gemeinderatsamts hinzuweisen, kann diskutiert werden. Eine solche Bestimmung in der Gemeindeordnung dürfte jedenfalls dann Sinn machen, wenn ein Gemeinderatsmitglied wider Erwarten nicht bereit wäre, die nötige Zeit für die pflichtgemässe Ausübung seines Amtes aufzuwenden. Dann hätte man mit dieser Bestimmung allenfalls eine Grundlage, um disziplinarische Massnahmen treffen zu können (vgl. § 83 f. GOG).

Art. 16 bb) Aufgaben

Abs. 1: Gemäss § 42 Abs. 2 GOG stehen dem Gemeinderat alle Befugnisse zu, sofern sie nicht durch kantonales oder kommunales Recht einem anderen Gemeindeorgan vorbehalten sind und er sie nicht nach § 43 GOG übertragen hat. Daraus ergibt sich eine Kompetenzvermutung zugunsten des Gemeinderats.

Abs. 2: Die Festsetzung von Jahres- und Legislaturzielen gehört zur strategischen Tätigkeit des Gemeinderats. Dass sich daraus keine Ansprüche auf Leistungen der Gemeinde ergeben, wird der Klarheit halber erwähnt.

Abs. 3: Nach § 12 Abs. 2 GOG können die Stimmberechtigten den Erlass eines Personal- und Besoldungsreglements, wofür sie gemäss § 12 Abs. 1 lit. e GOG zuständig sind, dem Gemeinderat übertragen. Diese Bestimmung korrespondiert mit § 7 Abs. 3 des bisherigen GOG. Offenbar gibt es bzgl. der Delegation an den Gemeinderat zwei verschiedene Meinungen. Die erste Meinung besagt, dass es sich bei dieser Delegation um eine Blankodelegation handelt (vgl. Huwyler, a.a.O., S. 40), während eine andere Meinung davon ausgeht, dass die grundlegenden Bestimmungen zum kommunalen Personalrecht in einem Erlass der Stimmberechtigten enthalten sein müssen (vgl. August Mächler, Rechtsauskunft an die Gemeinde per E-Mail vom 27. November 2017). Angesichts des praktisch gleichen Wortlauts im bisherigen und im neuen GOG sowie in Anbetracht dessen, dass bisher von einer Blankodelegation ausgegangen wurde, dürfte auch weiterhin von einer generellen Delegation auszugehen sein. Solche generellen Ermächtigungen sind

dem Gemeinderecht des Kantons Schwyz nicht fremd, können doch die Stimmberechtigten den Gemeinderat gestützt auf § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung vom 27. November 1986 (SRSZ 311.100) in Verbindung mit § 96 Abs. 2 lit. e GOG auch ermächtigen, Grundstücke zu Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungszwecken zu erwerben und Interessenten zu bestimmten Bedingungen abzugeben (vgl. RRB 495/2017 vom 27. Juni 2017, S. 17).

Abs. 4: Der Gemeinderat gibt sich selber eine Geschäftsordnung.

Art. 17 cc) Unvereinbarkeit

Unvereinbarkeitsregelungen finden sich in § 38 und § 61 Abs. 1 GOG. In der Gemeindeordnung wird die Unvereinbarkeit auf den Fall Gemeinderatsamt - Angestellte der Gemeinde ausgedehnt. Ob der angestellte Mitarbeitende in leitender oder untergeordneter Funktion für die Gemeinde tätig ist, dürfte keine Rolle spielen, geht es doch im Wesentlichen darum, dass sich niemand selber beaufsichtigt und zudem nicht unnötig Situationen geschaffen werden, die zum Ausstand führen können.

Art. 18 dd) Entschädigungen

Die Befugnis des Gemeinderats, die Entschädigungspflicht bzw. die eigene Besoldung und diejenige der weiteren Behörden und Kommissionen festzusetzen, findet sich in § 75 GOG. Es wird davon ausgegangen, dass es sich dabei um gebundene Ausgaben handelt (Huwyler, a.a.O., S. 51).

Art. 19 d) Gemeindepräsident

Abs. 1: Aufgaben des Gemeindepräsidenten finden sich nicht nur im öffentlichen Recht, sondern auch im Privatrecht (z. B. Anordnung der Versteigerung gefundener Sachen gemäss § 2 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14. September 1978 [EGzZGB, SRSZ 210.100] oder Leitung der Versteigerung von Grundstücken gemäss § 9 Abs. 1 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Obligationenrecht vom 25. Oktober 1974 [EGzOR, SRSZ 217.100]).

Abs. 2: Wird die Unterschriftsberechtigung von Gemeindepräsident und Gemeindeschreiber delegiert, so ist zu beachten, dass auch die delegierte Unterschriftsberechtigung immer eine kollektive (Doppelunterschrift) sein muss (vgl. RRB Nr. 495/2017 vom 27. Juni 2017, S. 23).

Abs. 3: Ist auch der Vizepräsident verhindert, so tritt das namentlich bezeichnete Gemeinderatsmitglied oder das nach Amtsjahren älteste Mitglied des Gemeinderats an seine Stelle (vgl. § 63 GOG). Welche der beiden Varianten zum Zuge kommen soll, kann der Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung regeln.

Art. 20 e) Säckelmeister

Abs. 1: Gemäss neuem GOG wird der Säckelmeister durch die Stimmberechtigten in sein Amt gewählt (vgl. § 15 Abs. 1 lit. a GOG). Soweit ersichtlich, haben sich bei seinen gesetzlichen Aufgaben keine wesentlichen Änderungen ergeben.

Abs. 2: Die Stellvertretung kann der Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung regeln.

Art. 21 f) Gemeindeschreiber

Abs. 1: Neu kann der Gemeindeschreiber von den Stimmberechtigten gewählt oder aber vom Gemeinderat mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag angestellt werden (§ 66 Abs. 1 GOG). Der Regierungsrat betrachtet die Wahl des Gemeindeschreibers durch die Stimmberechtigten nach wie vor als Grundsatz (vgl. RRB Nr. 495/2017 vom 27. Juni 2017, S. 28). Daraus muss wohl geschlossen werden, dass bei fehlender Regelung der Gemeindeschreiber weiterhin vom Volk gewählt wird. Es empfiehlt sich, in der Gemeindeordnung festzulegen, welche Variante zum Zuge kommen soll, zumal es sich um eine nicht unwichtige Frage handelt, kann doch die Art der Ernennung die Stellung des Gemeindeschreibers im Gemeinderat, in der Gemeindeverwaltung, aber auch beim Bürger beeinflussen. Gleichzeitig kann in der Gemeindeordnung auch die Stellvertretung geregelt werden.

Abs. 2: Die Aufzählung der Aufgaben des Gemeindeschreibers ist nicht abschliessend. So hat auch der Gemeindeschreiber noch privat-rechtliche Aufgaben

und Befugnisse, indem er beispielsweise Beurkundungen und Beglaubigungen vornehmen kann (vgl. §§ 19 f. EGzZGB).

Art. 22 g) Rechnungsprüfungskommission

Abs. 1: Die Aufgaben und Befugnisse der Rechnungsprüfungskommission werden in §§ 50 ff. des neuen FHG-BG geregelt. Hinzuweisen ist, dass diese Kommission keine Geschäftsprüfungskommission ist. Ein entsprechendes Postulat wurde vom Kantonsrat im Rahmen der GOG-Revision als erledigt abgeschrieben.

Abs. 2: Die Rechnungsprüfungskommission hat von Gesetzes wegen aus mind. drei Mitgliedern zu bestehen (vgl. § 61 Abs. 1 GOG). Gemäss Behördenverzeichnis besteht die Rechnungsprüfungskommission der Gemeinde aus sechs Mitgliedern. Die Anzahl der Mitglieder ist wie diejenige des Gemeinderats in der Gemeindeordnung festzulegen.

Abs. 3: Hier wird die Unvereinbarkeit geregelt.

Art. 23 h) Weitere Behörden und Kommissionen

Abs. 1: Unter den Begriff Behörden fallen Gremien, die Entscheidungskompetenzen haben, wie etwa Schulrat, Fürsorgebehörde und Einbürgerungsbehörde. Kommissionen sind dagegen Gremien, die dem Gemeinderat für bestimmte Sachgeschäfte Antrag stellen und grundsätzlich keine abschliessende Entscheidungskompetenz haben (vgl. RRB Nr. 495/2017 vom 27. Juni 2017, S. 25). Die Gemeinden sind verpflichtet, die vom kantonalen Recht vorgesehenen Behörden und Kommissionen zu wählen (§ 53 Abs. 1 GOG). Der Gemeinderat ist befugt und, soweit die Gemeindeordnung oder ein Beschluss der Stimmberechtigten es anordnet, verpflichtet, Kommissionen zu wählen (§ 53 Abs. 2 GOG).

Abs. 2: Im Entwurf der Gemeindeordnung ist keine Pflicht des Gemeinderats statuiert, wonach dieser auch Kommissionen zu wählen hat, welche nicht im kantonalen Recht vorgesehen sind. Er kann dies aber tun, sei es in Form von Kommissionen, Subkommissionen oder Projektorganisationen.

Abs. 3: Präsiert werden die Kommissionen in der Regel vom zuständigen Gemeinderatsmitglied. Dies macht Sinn und zwar nur schon deshalb, weil gemäss § 59 GOG nur der Gemeindepräsident und der Säckelmeister als Aussenstehende das Recht haben, an den Sitzungen der Behörden und Kommissionen mit beratender Stimme teilzunehmen.

Abs. 4: Die hier zur Diskussion stehenden Behörden und Kommissionen sind in der Regel Fachgremien. Deshalb sollte bei ihrer Besetzung die Fachkompetenz der Mitglieder primäres Kriterium sein. Aber auch die anderen Kriterien wie Geschlecht, Alter und Parteizugehörigkeit sollten im Sinne einer Durchmischung berücksichtigt werden. Es besteht keine Vorschrift, dass nur Parteimitglieder oder nur Mitglieder von Parteien, welche im Gemeinderat vertreten sind, in den Kommissionen Einsitz nehmen dürfen.

Abs. 5: Der Beizug von externen und internen Fachpersonen mit beratender Stimme ist möglich.

Abs. 6: Ein Pflichtenheft wird weniger für die vom kantonalen Recht vorgesehenen Behörden und Kommissionen nötig sein, denn diese haben in der Regel bereits klare gesetzliche Vorgaben, sondern für die anderen zusätzlichen Kommissionen. Zuständig für den Erlass des Pflichtenhefts ist der Gemeinderat.

Art. 24 i) Gemeindeverwaltung
 aa) Aufgaben

Abs. 1: Die Aufgaben der Gemeindeverwaltung sind mannigfaltig. Die Aufzählung muss sich daher auf den Hinweis beschränken, dass sich diese Aufgaben aus der Gesetzgebung und den vom Gemeinderat erteilten Aufträgen ergeben.

Abs. 2: Der Begriff der anerkannten Grundsätze der guten Verwaltungsführung findet sich auch in § 63 Abs. 1 lit. c KV, wo er sich auf die kantonale Verwaltung bezieht.

Abs. 3: Für das Anstellungsverhältnis der Mitarbeitenden ist die an den Gemeinderat delegierte Dienst- und Gehaltsordnung für das Personal der Gemeinde und ihrer Anstalten massgebend.

Art. 25 bb) Geschäftsfelder

Abs. 1: Die Schaffung von Geschäftsfeldern und deren Organisation liegt in der Kompetenz des Gemeinderats. Die Regelung findet in einem Erlass des Gemeinderats statt.

Abs. 2: In den Geschäftsfeldern werden die Beschlüsse der Stimmberechtigten und des Gemeinderats umgesetzt, was als operative Tätigkeit oder Führung der Gemeinde zu bezeichnen ist.

Abs. 3: An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass die Arbeiten in den Geschäftsfeldern im Lichte und im Sinne der strategischen Ziele des Gemeinderats auszuführen sind. Die verlangte hohe Qualität und das Kostenbewusstsein gehören zu einer guten Verwaltungsführung.

Art. 26 cc) Geschäftsleitung

Abs. 1: Die Zusammensetzung der Geschäftsleitung wird hier definiert.

Abs. 2: Der Gemeinderat erlässt für die Geschäftsleitung eine entsprechende Geschäftsordnung, welche deren Aufgaben und Zielsetzungen definiert.

Art. 27 j) Vermittler

Der Vermittler wird von den Stimmberechtigten gewählt (vgl. § 15 Abs. 1 lit. a GOG). Seine Tätigkeit richtet sich im Wesentlichen nach der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, SR 272).

§ 28 1. Geschlechtsneutrale Formulierung

Dem Umstand, dass geschlechtsneutrale Formulierungen nicht überall möglich sind und die Lesbarkeit erschweren können, wird mit einem entsprechenden Hinweis begegnet.

§ 29 2. Urnenabstimmung, Genehmigung, Inkrafttreten, Publikation

Abs. 1: Die Gemeindeordnung muss von den Stimmberechtigten an der Urne angenommen (§ 12 Abs. 1 lit. a GOG) und vom Regierungsrat genehmigt werden (§ 86 GOG).

Abs. 2: Da gestützt auf die Gemeindeordnung div. kommunale Erlasse auszuarbeiten oder anzupassen sein werden, dürfte es sich empfehlen, dass der Gemeinderat den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gemeindeordnung bestimmt. Diese ist zu veröffentlichen und auf der Gemeindeganzlei zur Einsicht bereitzuhalten (vgl. § 88 GOG).