

zur Vernehmlassungsvorlage über die Umsetzung des Gemeindegesetzes

0. Die wichtigsten verwendeten Abkürzungen

BVV	neue Verordnung über das Verfahren in den Behörden
BZO	Bau-und Zonenordnung der Gemeinde Altdorf
GEG	Gemeindegesetz (RB 1.1111)
gGO	geltende Gemeindeordnung
GR	Gemeinderat
GV	Gemeindeversammlung
GVV	neue Verordnung über das Verfahren an der Gemeindeversammlung
KV	Kantonsverfassung (RB 1.1101)
MGO	Muster-Gemeindeordnung der Justizdirektion
nGO	neue Gemeindeordnung (gemäss vorliegendem Entwurf)
RGPK	Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission
RRE	Reglement über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden (RB 3.2115)
VRPV	Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (RB2.2345)

1. Warum braucht es neue Vorschriften?

Am 1. Juni 2017 ist das neue Gemeindegesetz (GEG) in Kraft getreten. Dieses erfordert verschiedene Anpassungen auf Gemeindeebene. So verlangt es, die Gemeindeordnung dem kantonalen Recht anzupassen, eine Verfahrensordnung für die Gemeindeversammlung zu schaffen und eine solche für die Behörden. Die Vernehmlassungsvorlage des Gemeinderats dient diesem Zweck.

Das neue Gemeindegesetz des Kantons enthält zahlreiche Bestimmungen, die heute im Gemeinderecht enthalten sind. Daher wird insbesondere die Gemeindeordnung deutlich entlastet.

2. Welcher Systematik folgt die Vorlage?

Die Justizdirektion hat drei Musterverordnungen erarbeitet, um das kantonale Recht auf gemeindlicher Ebene umzusetzen. Die Vorlage des Gemeinderats folgt im Grundsatz diesen Musterverordnungen. Sie verzichtet dementsprechend darauf, das übergeordnete Recht auf Gemeindeebene zu wiederholen, denn das Gemeinderecht müsste jeweils angepasst werden, wenn der Kanton Änderung an seinen Rechtsvorschriften vornimmt. Das ist wenig sinnvoll. Eine Wiederholung rechtfertigt sich jedoch, wenn damit die Lesbarkeit der Verordnungen erleichtert wird.

Hingegen übernimmt die Vorlage das materielle Gemeinderecht, soweit es sich mit dem übergeordneten Recht verträgt und nach wie vor zweckmässig ist. Es ist nämlich wenig sinnvoll, geltendes Recht der Gemeinde, das sich grundsätzlich bewährt hat, nicht zu übernehmen oder zu verändern.

3. Warum drei Verordnungen statt nur eine?

Die geltende Gemeindeordnung enthält auch Verfahrensregeln für die Gemeindeversammlung und solche für die Behörden. Letztere sind jedoch lückenhaft. Zudem gelten sie nur für den Gemeinderat statt für alle Behörden der Gemeinde, wie das Artikel 18 GEG fordert. Auch die Regeln für die Gemeindeversammlung sind da und dort anpassungswürdig.

In systematischer Hinsicht ist festzuhalten, dass die Gemeindeordnung als "Verfassung der Gemeinde" betrachtet werden kann, die die Grundsätze des gemeindlichen Rechtslebens festschreiben soll. Reine Verfahrensbestimmungen gehören nicht dazu. Deshalb sind drei Verordnungen angezeigt:

- die Gemeindeordnung (GO), die die Grundsätze des gemeindlichen Rechts festschreibt;
- die Verordnung über das Verfahren an der Gemeindeversammlung (GVV), die Regeln enthält, wie das Verfahren an der Gemeindeversammlung ablaufen muss; und
- die Verordnung über das Verfahren in den Behörden (BVV), die aufzeigt, wie die Behörden ihre Sitzungen geordnet abhalten müssen.

4. Welches sind die wesentlichen materiellen Änderungen?

Grundsätzlich wird, wie gesagt, das geltende Recht der Gemeinde übernommen, soweit es sich mit dem übergeordneten Recht verträgt und nach wie vor zweckmässig ist. Daraus folgt,

dass die neuen Vorlagen nur wenige materielle Änderungen mit sich bringen. Die wichtigsten Änderungen werden im Folgenden kurz dargestellt.

A. Die wichtigsten materiellen Änderungen in der Gemeindeordnung (GO)

Artikel 5 Zuständigkeit der Gemeindeversammlung

Die gGO bestimmt die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung nicht deutlich. Artikel 15 gGO verweist auf die "Zuständigkeiten der Gemeindeversammlung", während Artikel 16 die Sachabstimmungen an der Gemeindeversammlung nur "namentlich" erwähnt. Andererseits erklärt Artikel 36 gGO den Gemeinderat zuständig, soweit die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt. Das Zusammenspiel zwischen den erwähnten Vorschriften ist deshalb klarer zu formulieren. Neu erklärt Artikel 5 nGO die Gemeindeversammlung als zuständig, sofern das übergeordnete Recht, die GO oder die besondere Gesetzgebung ihr diese Befugnis ausdrücklich übertragen. Und nach Artikel 20 Absatz 2 nGO ist der Gemeinderat zuständig, sofern nicht die Gemeindeversammlung oder eine andere Behörde zuständig erklärt ist. Mit diesen klaren Abgrenzungen lässt sich in jedem Fall deutlich ergründen, wer für eine bestimmte Aufgabe zuständig ist.

Artikel 6 Abstimmungen

Artikel 16 Buchstabe a gGO verweist hinsichtlich der Zuständigkeiten der Gemeindeversammlung auf die Kantonsverfassung. Rechtlich genügt das. Doch handelt es sich hier um grundsätzliche Befugnisse der Gemeindeversammlung, sodass es sich rechtfertigt, den Verweis auf die Kantonsverfassung zu verdeutlichen.

Artikel 11 Verfahren bei Urnenwahlen

Das Verfahren für die Wahlen an der Urne wird bestimmt durch das kantonale Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201). Dieses erlaubt den Gemeinden, sogenannte «stille Wahlen» einzuführen.

Nach geltendem Recht kennt die Gemeinde Altdorf keine stillen Wahlen. Der Gemeinderat verzichtet darauf, dieses Verfahren mit der nGO vorzuschlagen. Stille Wahlen werden regelmässig damit begründet, dass Kosten und Aufwand für «völlig unbestrittene Wahlen» vermieden werden sollen. Zu bedenken ist jedoch, dass vermeintlich unbestrittene Wahlen in Tat und Wahrheit vielleicht gar nicht so unbestritten sind und dass die Wahl nur unterbleibt, weil die Motivation der Stimmberechtigten fehlt, ein ordentliches Wahlverfahren zu

erzwingen. Hinzu kommt, dass mit stillen Wahlen den Wählerinnen und Wählern die Möglichkeit genommen wird, auch ohne Auswahl an Kandidierenden mit dem Einlegen eines leeren Wahlzettels ein politisches Statement abzugeben. Zudem ist die Legitimation der Behörden zweifellos grösser, wenn sie «echt» gewählt werden.

Es entspricht dem ureigensten Sinn der Demokratie, dass die Stimmberechtigten ihre Vertretungen in die Behörden wählen und nicht bloss «verfahrensmässig» zur Kenntnis nehmen. Die Einführung von stillen Wahlen ist ein Bedeutungsverlust der Lokalpolitik. Überdies sind stille Wahlen mit Risiken verknüpft, wie dies die Nebengeräusche bei der GR-Wahl in einer Nachbargemeinde im Herbst 2017 vor Augen geführt haben. Aus all diesen Gründen hält der Gemeinderat das geltende Wahlsystem für Altdorf geeigneter, legitimer und demokratischer als stille Wahlen.

Artikel 12 Urnenbüro

Nach Artikel 34 gGO besteht das Urnenbüro in der Regel aus dem gesamten Gemeinderat, aus dem Gemeindeschreiber bzw. der Gemeindeschreiberin, aus der Leitung der Finanzabteilung, dem Gemeindeweibel bzw. der Gemeindeweibelin und den Stimmzählern bzw. den Stimmzählerinnen.

Diese Organisation hat sich in der Praxis als allzu starr erwiesen. Angemessener ist es, die Wahl des Urnenbüros dem Gemeinderat zu überlassen, um im Einzelfall die sachgerechte Zusammensetzung zu bestimmen.

Regelmässig handeln, neben den Mitgliedern des Gemeinderats, Angestellte der Zentralverwaltung der Gemeinde als Abstimmungsbeamtinnen bzw. Abstimmungsbeamte. Diese Regel soll gesetzlich verankert werden, indem Artikel 12 Absatz 1 erklärt, dass die Mitglieder des Gemeinderats und die Angestellten der Zentralverwaltung ohne Weiteres als gewählte Abstimmungsbeamtinnen bzw. Abstimmungsbeamte gelten.

Artikel 13 Hinweis auf das kantonale Recht

Zusammen mit dem GEG regelt die KV die Bedeutung der verschiedenen Begriffe. Das entlastet das gemeindliche Recht.

Hervorzuheben ist der Begriff der Behörde, der sowohl für die nGO als auch für die GVV und die BVV bedeutsam ist. Nach Artikel 16 GEG gelten als «Behörden»: der Gemeinderat, der Schulrat, der Sozialrat und die selbstständigen Kommissionen nach Artikel 30 GEG. Diese Aufzählung ist abschliessend. Daraus folgt beispielsweise, dass das Alters- und Pflegeheim

Rosenberg als öffentlich-rechtliche Anstalt nicht den Regeln unterworfen ist, die für die «Behörden» gelten.

Artikel 17 Aufgabendelegation

Es ist zweckmässig und entspricht der Praxis, dass innerhalb einer Behörde gewisse Aufgaben delegiert werden. Artikel 4 BVV nimmt darauf ausdrücklich Bezug. Der Rahmen dazu ist allerdings mit der GO zu setzen.

Dass die Aufgabendelegationen in einem Reglement zu ordnen sind, entspricht den rechtsstaatlichen Anforderungen.

Während nach Artikel 39 Absatz 2 gGO Aufgaben "von geringerer Bedeutung" einzelnen Gemeinderatsmitgliedern oder Verwaltungsangestellten zur Erledigung übertragen werden können, sieht Artikel 17 Absatz 2 nGO vor, dass es sich um "genau umschriebene Aufgaben" handeln muss. Einerseits wird damit der Aufgabenkreis zwingend verdeutlicht, andererseits können damit nicht nur "Aufgaben geringerer Bedeutung" übertragen werden. Das ist sachgerecht, lässt sich doch im Einzelfall nur schwer ergründen, ob es sich bei der übertragenen Aufgabe um eine geringe oder um eine weniger geringe Aufgabe handelt. Der Einzelfall soll entscheiden. Hinzu kommt, dass das Reglement die Aufgaben deutlich umschreiben muss und dass allfällige Verfügungen der Stelle, der Aufgaben delegiert worden sind, selbstverständlich beim Gemeinderat angefochten werden können.

Artikel 19 Zusammensetzung des Gemeinderats

Nach Artikel 35 gGO besteht der Gemeinderat aus dem Präsidium, dem Vizepräsidium, dem Verwalter oder der Verwalterin, dem Sozialvorsteher oder der Sozialvorsteherin und drei Mitgliedern. Das entsprach der bisherigen Kantonsverfassung.

Mit dem neuen Gemeindegesetz ist auch die Kantonsverfassung geändert worden. Neu besteht der Gemeinderat aus dem Präsidium und mindestens vier weiteren Mitgliedern. Die Gemeindeordnung bestimmt die Zahl der Mitglieder (Artikel 111 Absatz 1 KV). Damit wollten das GEG und die KV ausdrücklich den Gemeinden mehr Flexibilität einräumen. Auch das Wahlprozedere sollte vereinfacht werden.

Artikel 19 nGO übernimmt diese einleuchtende Grundidee und verzichtet somit darauf, mit Ausnahme des Präsidiums die einzelnen Funktionen des Gemeinderats zwingend vorzuschreiben.

Artikel 20 Aufgaben des Gemeinderats

Was das Verhältnis zur Gemeindeversammlung betrifft, sei auf die Bemerkungen zu Artikel 5 nGO verwiesen.

Im Einzelnen enthält Artikel 38 gGO einen umfangreichen Katalog, der die Zuständigkeiten des Gemeinderats beschreibt. Materiell ändert sich daran nichts. Doch berücksichtigt Artikel 20 nGO das übergeordnete Recht, namentlich Artikel 24 GEG, der die Aufgaben des Gemeinderats kantonalrechtlich umschreibt. Artikel 20 Absatz 2 nGO kann sich deshalb damit begnügen, auf die Regelung der Kantonsverfassung und des GEG zu verweisen.

Darüber hinaus sind die gemeindlichen Zuständigkeiten aufgelistet, die der Gemeinderat wahrzunehmen hat.

Artikel 21 Ressortbildung

Artikel 40 gGO regelt die Ressortbildung ausführlicher als Artikel 21 nGO. Die ausführliche Darstellung erübrigt sich jedoch. Denn nach Artikel 19 Absatz 2 nGO konstituiert sich der Gemeinderat selbst, und darin enthalten ist die Ressortbildung. Sollen mit den Ressorts auch Kompetenzen übertragen werden, sind die Anforderungen an die Aufgabendelegation zu beachten (siehe Artikel 17 nGO).

Artikel 23 Aufgaben des Schulrats

Die Aufgaben des Schulrats ergeben sich weitgehend aus dem übergeordneten Recht. Der Aufgabenkatalog in der nGO kann sich deshalb kurzhalten. Gegenüber heute (siehe Artikel 63 gGO) wird er jedoch ergänzt um den Hinweis auf das kantonale Recht und die Wahl der Schulleitung.

Artikel 24 Sekretariat des Schulrats

Es entspricht langjähriger Praxis, dass der Gemeinderat den Schuladministrator oder die Schuladministratorin wählt. Artikel 24 Absatz 1 nGO schreibt diese Praxis fest.

Weil der Schuladministrator oder die Schuladministratorin jedoch vorwiegend für den Schulrat arbeitet, ist es angezeigt, ihn oder sie in fachlicher Hinsicht dem Schulrat zu unterstellen. Die Dienstaufsicht dagegen bleibt beim Gemeinderat als Wahl- und Anstellungsbehörde.

Artikel 25 Regionaler Sozialrat

Der regionale Sozialrat gründet auf dem Vertrag, den die Gemeinde Altdorf mit den Gemeinden Attinghausen, Bauen, Flüelen, Isenthal, Seedorf, Seelisberg und Sisikon am 1. Juli 2009 abgeschlossen hat. Darin sind der Sozialrat als Behörde sowie dessen Aufgaben beschrieben. Artikel 25 nGO übernimmt das ohne materielle Änderungen.

Artikel 26 professioneller Sozialdienst

Nach Artikel 8 Absatz 2 des erwähnten Vertrags (siehe Bemerkungen zu Artikel 25 nGO) können die Gemeinden dem professionellen Sozialdienst unter bestimmten Voraussetzungen zusätzliche Aufgaben übertragen. Das geltende Gemeinderecht sagt nicht ausdrücklich, wem diese Befugnis zusteht. Zwar ist davon auszugehen, dass diese Aufgabe dem Gemeinderat zufällt. Es dient aber der Klarheit, das in Artikel 26 Absatz 2 nGO ausdrücklich festzuhalten. Zudem wird hier verdeutlicht, dass der Gemeinderat die damit verbundenen Ausgaben beschliessen kann. Denn es macht wenig Sinn, den Gemeinderat zu ermächtigen, dem professionellen Sozialdienst zusätzliche Aufgaben zu übertragen, ihm aber zu verwehren, die damit verbundenen Ausgaben zu beschliessen.

Artikel 27 Kommissionen

Mit Artikel 29 und 30 schafft das GEG eine neue Konzeption der Kommissionen. Diese ist für die Gemeinden verbindlich. Die kantonale Regelung ist abzuschliessen, sodass sich Artikel 27 im Wesentlichen begnügen kann, darauf zu verweisen und die Einsetzung der Kommissionen zu verdeutlichen.

Artikel 28 Finanzhaushalt, Hinweis auf das kantonale Recht

Die geltende Gemeindeordnung stammt aus dem Jahr 1995. Inzwischen hat der Kanton zahlreiche Regelungen erlassen, die das Gemeinderecht verdrängen. Zu nennen ist vor allem das Reglement über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden (RRE; RB 3.2115). Dieses Reglement enthält zahlreiche Begriffe, die für den gemeindlichen Finanzhaushalt verbindlich sind. Erwähnt seien etwa die Begriffe der gebundenen und der neuen Ausgaben, jene der Kreditübertretung und der Kreditüberschreitung usw. Deshalb kann und muss die Gemeindeordnung diese Begriffe nicht für sich bestimmen. Sie kann auf das kantonale Recht verweisen. Das entlastet die Gemeindeordnung, ohne damit materielle Änderungen zu bewirken.

Artikel 29 bis 38 ergänzende Bestimmungen der Gemeinde

Die nGO übernimmt hier im Wesentlichen das geltende Recht. Das gilt namentlich auch für Artikel 36 bis 38 nGO, die von der Kreditübertretung und der Kreditüberschreitung handeln. Sie verdeutlichen diese Verfahren und vollziehen damit den Auftrag, den Artikel 40 RRE den Einwohnergemeinden überträgt.

Artikel 41 und 42 besondere Finanzkompetenzen der Behörden

Die besonderen Finanzkompetenzen des Gemeinderates und des Schulrates wurden letztmals 1995 festgelegt und werden nun angemessen erhöht. Neu ist der Gemeinderat befugt, neue bzw. neue wiederkehrende Ausgaben bis insgesamt Fr. 200'000.- (bisher: Fr. 150'000.-) zu beschliessen. Der Schulrat kann neue und neue wiederkehrende Ausgaben bis insgesamt Fr. 50'000.- beschliessen (bisher: Fr. 40'000.-). Die vorgeschlagenen Neuerungen sind mit den Regelungen anderer Urner Gemeinden vergleichbar. Die Verpflichtung zur Anhörung der RGPK wird der Neufestlegung der besonderen Finanzkompetenzen angepasst.

Artikel 43 Finanzplanung

Artikel 14 RRE verpflichtet die Gemeinden, einen Finanzplan zu erstellen. Es genügt, darauf hinzuweisen. Der ausführlichere Artikel 89 gGO ist materiell in der nGO aufgefangen. So ergibt sich die Befugnis des Gemeinderats, den Finanzplan zu erarbeiten, aus Artikel 20 Absatz 1 nGO. Und dass die RPGK in angemessener Weise beizuziehen ist, wenn der Finanzplan erarbeitet wird, ergibt sich aus dem Aufgabenkreis der RGPK, denn diese hat Geschäfte von finanzieller Tragweite auf ihre finanzielle Angemessenheit hin zu prüfen (Artikel 46 Absatz 2 nGO); auch darum geht es in der Finanzplanung. Schliesslich hat die Gemeindeversammlung von den Berichten der Behörden Kenntnis zu nehmen (Artikel 6 Buchstabe k nGO), was voraussetzt, dass die Behörde ihr diese Berichte, etwa den Finanzplan, zur Kenntnis bringt.

Artikel 46 Aufgaben der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK)

Die Aufgaben der RPK richten sich nach kantonalem Recht. Während der Prüfungsrahmen grundsätzlich gleich bleibt, erstreckt sich der Prüfungsinhalt auf die finanzrechtliche Zulässigkeit, auf die fachtechnische Richtigkeit und auf die finanzielle Angemessenheit der entsprechenden Vorlage (siehe dazu Artikel 54 GEG).

Ergänzend dazu bestimmt Artikel 46 Absatz 4 nGO, dass die RGPK zu prüfen hat, ob die Behörden und die Verwaltung ihre Zuständigkeiten einhalten und ihre Aufgaben ordnungs-

konform und rechtmässig erfüllen. Diese zusätzliche Aufgabe der RPK macht sie zu einer Geschäftsprüfungskommission, womit auch die neue Bezeichnung als "Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission" begründet ist. Die Ausweitung der Aufgaben der RGPK widerspiegelt die geltende Praxis. Bereits heute nimmt die RPK Aufgaben wahr, die über die eigentliche Rechnungsprüfung, d.h. die Feststellung finanzrechtlicher Zulässigkeit und fachtechnischer Richtigkeit, hinausgehen. Zudem kann mit der Stärkung der Kontrolle über Behörden und Verwaltung ein Demokratiedefizit korrigiert werden.

Artikel 47 Mittel der RGPK

Die Mittel, die der RPK zur Verfügung stehen, sind in Artikel 55 GEG umfassend beschrieben. Darauf verweist Artikel 47 Absatz 1 nGO. Absatz 2 verdeutlicht das und übernimmt so das geltende Recht (Artikel 69 Absatz 2 gGO).

Um der RPK ihre zusätzliche Aufgabe als Geschäftsprüfungskommission zu ermöglichen, soll sie, in Anlehnung an Artikel 55 GEG, berechtigt sein, alle Akten der Gemeinde einsehen, soweit das notwendig ist, um ihre Aufgaben zu erfüllen (Absatz 3).

Schliesslich gewährt Absatz 3 der RGPK das Recht, nicht nur Mitglieder der Behörden, sondern auch Gemeindeangestellte direkt zu befragen, wie das der heutigen Praxis entspricht.

Artikel 48 Beizug von Dritten durch die RGPK

Der Beizug ist bereits heute Praxis. Regelmässig prüft eine externe Revisionsstelle die Rechnung der Gemeinde. Das wird in Artikel 48 nGO ausdrücklich so vorgeschrieben.

Anders als heute (siehe Artikel 67 Absatz 3 gGO) muss die RGPK den Gemeinderat nicht mehr anhören, wenn sie aussenstehende Fachleute beziehen will, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Das ist zweckmässig, soll doch die RGPK eine Prüfung vornehmen, die in jeder Hinsicht von allfälligen Weisungen oder Empfehlungen des Gemeinderats losgelöst ist.

Artikel 49 Publikationsorgan

Wie heute dienen der Anschlagkasten, das Amtsblatt und das Internet den Behörden dazu, Mitteilungen an die Stimmberechtigten zu machen.

Neu ist Absatz 2, wonach die Rechtssammlung der Gemeinde rechtsverbindlich im Internet veröffentlicht wird. Das entspricht der heutigen Praxis und den Gepflogenheiten, die sich

eingebürgert haben. Wer kein Internet besitzt, kann diese Internetstellen auf der Gemeindekanzlei einsehen. Das dient der rechtsgleichen Behandlung aller Stimmberechtigten.

Artikel 51 Rechtspflege

Die VRPV gilt nach deren Artikel 1 auch für die Gemeinden. Der gemeindeinterne Rechtsmittelweg hat sich danach zu richten.

Eine Besonderheit gilt für Verfügungen, die der professionelle Sozialdienst erlässt. Für solche Verfügungen handelt der regionale Sozialrat als Rechtsmittelinstanz; Artikel 4 des Vertrags der Gemeinde Altdorf mit den beteiligten Gemeinden schreibt das zwingend vor.

Artikel 54 Anpassung fester Beträge

Nach Artikel 92 gGO ist es Aufgabe des Gemeinderats, die in der GO aufgeführten Frankenbeträge dem Landesindex der Konsumentenpreise anzupassen. Da es sich dabei um eine rein rechnerische Angelegenheit handelt, soll neu die Gemeindeverwaltung diese Aufgabe übernehmen – mit Genehmigungsvorbehalt durch den Gemeinderat.

Artikel 55 Inkrafttreten

Nachdem die Verordnung über das Verfahren an der Gemeindeversammlung (GVV) und die Verordnung über das Verfahren in den Behörden (BVV) neu als eigenständige Verordnungen ausgestaltet sind, müssen sie mit dem Inkrafttreten der nGO verknüpft werden. Das erfolgt mit der Inkrafttretensbestimmung.

B. Die wichtigsten materiellen Änderungen in der Verordnung über das Verfahren an der Gemeindeversammlung (GVV)

Wie bei der Gemeindeordnung übernimmt die Vorlage das geltende materielle Recht, soweit sich dieses mit dem übergeordneten Recht verträgt. Hier wie dort werden Wiederholungen aus dem kantonalen Recht vermieden. Die "Brücke" zum kantonalen Recht wird mit entsprechenden Hinweisen geschlagen. Das ermöglicht, die massgeblichen Bestimmungen einfach zu finden.

Artikel 5 Protokoll

Es entspricht einem Bedürfnis, einzelne Voten zur korrekten Protokollierung elektronisch aufzuzeichnen. Dieses Recht gewährt Artikel 5 Absatz 2 GVV. Aus Gründen des Datenschutzes sind jedoch diese Aufzeichnungen zu vernichten, sobald das Protokoll erstellt ist.

Nach Artikel 21 Absatz 2 gGO ist das Protokoll jeweils während acht Tagen vor der nächsten Gemeindeversammlung aufzulegen. Eine Berichtigungsmöglichkeit und ein Verfahren dazu fehlen. Diese Lücke schliesst Artikel 5 Absatz 4 GVV. Zudem muss das Protokoll spätestens 30 Tage nach der Gemeindeversammlung genehmigt und zur Einsicht aufgelegt werden, nicht erst acht Tage vor der nächsten Gemeindeversammlung. Das ist sachgerecht, denn allfällige Einwendungen und Berichtigungen lassen sich innert dieser Frist besser rekonstruieren und beurteilen, als wenn mehrere Monate zwischen der Gemeindeversammlung und der Einwendungsmöglichkeit liegen.

Artikel 6 Öffentlichkeit

Dass die Gemeindeversammlung öffentlich ist, ergibt sich aus Artikel 15 Absatz 1 GEG. Gleichzeitig bestimmt aber Artikel 15 Absatz 2 GEG, dass nicht stimmberechtigte Personen von den Stimmberechtigten getrennt zu platzieren sind. Dieses Gebot vollzieht Artikel 6 GVV.

Artikel 11 Verweis an die Urne

Gemäss Artikel 27 Absatz 2 der geltenden Gemeindeordnung kann an Gemeindeversammlungen bereits heute Antrag auf Urnenabstimmung gestellt werden. Ein solcher Antrag gilt als angenommen, wenn er eine Mehrheit findet. Neu soll das Recht, ein Geschäft an die Urne zu verweisen, einem Drittel der anwesenden Stimmberechtigten zustehen. Die Stimmbeteiligung an den Gemeindeversammlungen ist oft sehr tief und bewegt sich üblicherweise bei zwei Prozent. Das Erfordernis einer qualifizierten Minderheit stärkt die demokratischen Rechte der Stimmberechtigten.

Artikel 13 Antragsrecht

Das Antragsrecht deckt sich im Wesentlichen mit Artikel 24 gGO. Neu hingegen werden in Absatz 4 die Ordnungsanträge abschliessend aufgezählt. Das rechtfertigt sich, folgen doch diese Anträge einer besonderen Ordnung insofern, als darüber sofort abzustimmen ist.

Artikel 19 Wahlen

Das Wahlverfahren an der Gemeindeversammlung entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht (siehe Artikel 29 gGO). Neu und besonders zu bemerken ist Artikel 19 Absatz 4 Buch-stabe b nGO. Danach dürfen die einzelnen Wahlergebnisse erst bekannt gegeben werden, wenn über alle Kandidatinnen und Kandidaten abgestimmt worden ist. Das ist notwendig, um die Ergebnisse der weiteren Wahlen nicht zu beeinflussen und allen Vorgeschlagenen die gleichen Chancen einzuräumen.

Artikel 23 Inkrafttreten

Dazu sei auf die Bemerkungen zu Artikel 55 nGO verwiesen.

C. Die wichtigsten materiellen Änderungen in der Verordnung über das Verfahren in den Behörden (BVV)

Auch hier gilt, dass die Vorlage das geltende Recht möglichst übernimmt. Materielle Änderungen sind nur wenige zu verzeichnen.

Artikel 3 Nicht-Öffentlichkeit

Dass die Verhandlungen der Behörden nicht öffentlich sind, ist in Artikel 19 GEG vorgeschrieben und gilt bereits heute. Weil es sich um einen wichtigen Grundsatz handelt, ist es angezeigt, diesen in der BVV zu wiederholen.

Artikel 5 und 6 Präsidentialentscheidungen

Das geltende Recht unterscheidet nicht klar zwischen der vorsorglichen Massnahme einerseits und dem Präsidentialentscheid andererseits und den damit verbundenen Wirkungen. Die Vorlage behebt diesen Mangel, indem sie klar bestimmt, wann das Präsidium vorsorgliche Massnahmen bzw. einen Präsidentialentscheid treffen darf und welche Rechtswirkungen das erzeugt. Das dient der Klarheit.

Artikel 10 Beschlussfassung

Die Beschlussfassung übernimmt inhaltlich die Regelung in Artikel 81 KV. Beachtenswert ist jedoch Absatz 4, der die gefassten Beschlüsse für das ganze Kollegium als verbindlich

erklärt. Dieser, in der Praxis unbestrittenen Grundsatz, ist Ausdruck des Kollegialprinzips, das für alle Behörden gilt. Das Kollegialprinzip verlangt, dass Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Behörde auszufechten sind, während die ordnungsgemäss gefassten Beschlüsse im Aussenverhältnis loyal mitzutragen sind. Das dient im Wesentlichen auch der Glaubwürdigkeit einer Behörde. Mit Blick darauf ist es durchaus angezeigt, diesen wichtigen Grundsatz in der BVV ausdrücklich zu verankern.

Artikel 14ff. Ablauf der Behördensitzung

Die Vorlage strukturiert den Ablauf der Sitzungen und berücksichtigt dabei, dass diese Regeln nicht nur für den Gemeinderat, sondern für alle Behörden der Gemeinde gelten.

Artikel 23 Rückkommen

Nach Artikel 54 gGO kann die Behörde auf einen bereits gefassten Beschluss zurückkommen, wenn zwei Drittel der anwesenden Mitglieder das verlangen. Neu soll dieses Quorum gesenkt werden, sodass Rückkommen mit Mehrheitsentscheid beschlossen werden kann. Abgesehen davon, dass sich die einfache Mehrheit einfacher berechnen lässt als die Zweidrittelsmehrheit, sprechen vor allem inhaltliche Gründe für die Neuerung. Die Behörde entscheidet grundsätzlich mit Mehrheitsbeschluss, sodass nicht einleuchtet, weshalb für den Rückkommensentscheid eine höhere Hürde gesetzt werden sollte. Die Behörde bleibt so oder anders verantwortlich für ihre Beschlüsse.

Artikel 26 Inkrafttreten

Dazu sei auf die Bemerkungen zu Artikel 55 nGO verwiesen.