



Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindeggesetz)

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 24. Januar 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Antrag auf Teilrevision des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindeggesetz, GG; BGS 171.1) vom 4. September 1980. Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Gründe für die Teilrevision
4. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen
5. Ergebnis der Vernehmlassung
6. Finanzielle Auswirkungen
7. Änderung bisherigen Rechts
8. Parlamentarische Vorstösse
9. Zeitplan
10. Anträge

1. In Kürze

Kanton Zug unterzieht das Gemeindeggesetz einer Teilrevision

Das Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindeggesetz) datiert vom 4. September 1980 und ist somit gut dreissig Jahre alt. In dieser Zeit erfuhr das Gesetz diverse Änderungen, die vorwiegend im Zusammenhang mit der Änderung anderer kantonaler Gesetze standen. Eine umfassende Revision des Gemeindeggesetzes blieb bis heute indessen aus.

Die Gesetzesrevision bezweckt im Wesentlichen eine Anpassung des Gemeinderechts an die heutigen Gegebenheiten. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere aufsichts-, organisations- und verfahrensrechtliche Fragen.

Stärkung der Organisationsautonomie der Gemeinden

Mit der Teilrevision wird eine Kompetenzdelegationsnorm geschaffen, die die Möglichkeit einräumt, einzelne Aufgaben und selbstständige Verwaltungsbefugnisse des Gemeinderates an untere Dienststellen zu delegieren. Die neue Bestimmung eröffnet den Gemeinden einen erheblich erweiterten Organisationsspielraum und schafft die Voraussetzungen zur Schaffung moderner Verwaltungsstrukturen.

Die Teilrevision sieht zudem vor, die Verwaltungsführung von Dienststellen mit Leistungsauftrag und Globalbudget auf Gemeindeebene zu ermöglichen. Die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage entspricht einem breiten Bedürfnis der Gemeinden.

Klarere und weitergehende Kompetenzen für Rechnungsprüfungskommission

Ein weiteres Bedürfnis vieler Gemeinden besteht darin, die Aufgabenbereiche der Rechnungsprüfungskommission genauer zu formulieren und damit auch klarer gegenüber denjenigen der Geschäftsprüfungskommission, wie sie Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat einführen können, abzugrenzen. Insbesondere sollen die Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission mittels Gemeindebeschluss stark erweitert werden können, sodass diese in Gemeinden ohne Grossen Gemeinderat nicht nur die Funktion einer Rechnungs-, sondern faktisch auch einer Geschäftsprüfungskommission übernehmen kann.

Verschiedene parlamentarische Vorstösse

Mit dieser Teilrevision wird die Motion von Anna Lustenberger-Seitz betreffend Anpassung des Gemeindegesetzes an die kirchlichen Realitäten vom 27. Juni 2002 (Vorlage Nr. 1035.1 - 10929) umgesetzt. Die Motion von Beat Sieber und Peter Diehm betreffend Einführung einer gemeindlichen Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK) vom 9. September 2010 (Vorlage Nr. 1967.1 - 13532) wird im Rahmen dieser Teilrevision behandelt.

2. Ausgangslage

Im 2001 wurden die Gemeinden von der Direktion des Innern eingeladen, sich zu revisionsbedürftigen Punkten des Gemeindegesetzes zu äussern. Die Eingaben der Gemeinden fanden Eingang in ein Thesenpapier, das dem Regierungsrat vorgelegt wurde. Im 2003 entschied der Regierungsrat, die Durchsicht der einzelnen Revisionspunkte habe ergeben, dass es sich um kleinere Änderungen handle, für die zur Zeit keine Notwendigkeit auf eine Revision bestehe. Dieser Entscheid wurde den Gemeinden mitgeteilt. Dort wurde ferner in Kürze festgehalten, wie bestimmte Revisionspunkte behandelt werden; so wurde gesagt, dass § 36 Abs. 1 Ziff. 2 (Genehmigungsvorbehalt für allgemeinverbindliche Gemeindereglemente) in einer später notwendigen Revision des Gemeindegesetzes gestrichen und die Revision von § 59 (Aufgabenbereich der Einwohnergemeinden) in die Kantonsratsvorlage zur Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden einbezogen werde. Die Revision der §§ 64 Abs. 2 Ziff. 3 und 65 Ziff. 2 (Urnenwahl des Gemeindeschreibers) sei schliesslich im Rahmen der Totalrevision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes zu prüfen. Während die Aufhebung der Urnenwahl der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber in der Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 angenommen wurde, erfuhren die übrigen Bestimmungen noch keine bzw. nur teilweise eine Änderung (so etwa § 59 Abs. 1 Ziff. 3 im Zusammenhang mit dem Polizeiorrganisationsgesetz, PolOrg, BGS 512.2; vgl. dazu § 28 Ziff. 7 PolOrgG).

Im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. August 2002 wurde sodann beantragt, die Motion von Anna Lustenberger-Seitz betreffend Anpassung des Gemeindegesetzes an die kirchlichen Realitäten (Vorlage Nr. 1035.1 - 10929) sei unter Einbezug in die laufende Teilrevision des Gemeindegesetzes erheblich zu erklären. Am 29. August 2002 wurde die Motion in diesem Sinne erheblich erklärt. Im Zwischenbericht zu den per Ende März 2008 zur Berichterstattung fälligen parlamentarischen Vorstössen wurde im entsprechenden Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 6. Mai 2008 unter anderem ein Fristerstreckungsantrag betreffend Motion von Anna Lustenberger-Seitz bis Ende Dezember 2011 gestellt (Vorlage Nr. 1669.1 - 12721). Am 26. Juni 2008 stimmte der Kantonsrat diesem Fristerstreckungsgesuch zu.

In der Folge nahm eine dreizehnköpfige Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden sowie der Finanzdirektion unter der Leitung der Direktion des Innern ihre Arbeit auf. Diese Arbeitsgruppe fand sich zwischen Mai und Oktober 2010 zu vier Sitzungen zusammen, in denen sämtliche Revisionspunkte diskutiert

wurden. Die nun vorliegenden, ausformulierten Vorschläge der revidierten Gesetzesbestimmungen sowie die nachfolgenden in diesem Bericht enthaltenen Überlegungen sind zu einem wesentlichen Teil das Ergebnis dieses breit geführten Diskurses in der Arbeitsgruppe.

3. Gründe für die Teilrevision

Das Gemeindegesetz wurde innerhalb der letzten dreissig Jahre seines Bestehens lediglich punktuell im Zusammenhang mit anderen Gesetzesänderungen (z.B. Wahl- und Abstimmungsgesetz; Finanzhaushaltsgesetz; Einführungsgesetz zur Registerharmonisierung) revidiert. Die Teilrevision des Gemeindegesetzes bezweckt eine Anpassung des Gemeinderechts an die heutigen Gegebenheiten. Das Gemeindegesetz ist im Wesentlichen ein Organisationsgesetz. Im Vordergrund stehen deshalb insbesondere organisatorische sowie verfahrensrechtliche Fragen. Die Organisationsfreiheit der Gemeinden soll in mancherlei Hinsicht gestärkt werden.

3.1 Kompetenzdelegation

Mit dieser Teilrevision wird eine Kompetenzdelegationsnorm geschaffen, die die Möglichkeit einräumt, einzelne Aufgaben und selbstständige Verwaltungsbefugnisse des Gemeinderates an untere Dienststellen zu delegieren. Eine Bestimmung in diesem Umfang fehlt bisher gänzlich. Zwar können gemäss § 17 Abs. 2 Entscheide einzelner Mitglieder des Gemeinderates sowie Verfügungen von Kommissionen und Beamten mit Verwaltungsbeschwerde beim Gemeinderat angefochten werden. Diese Bestimmung allein schafft keine genügende gesetzliche Grundlage, um Kompetenzen des Gemeinderates an untere Dienststellen zu delegieren. Auch § 87 Abs. 2, gemäss dem der Gemeinderat die Besorgung bestimmter Geschäfte einem Ratsausschuss oder einzelnen seiner Mitglieder übertragen kann, vermag alleine nicht zu befriedigen. Zwar handelt es sich hierbei um eine Delegationsnorm, die jedoch die Übertragung bestimmter Geschäfte nur in beschränktem Umfang, nämlich nur innerhalb des Rates, zulässt. Die neue Delegationsnorm eröffnet den Gemeinden einen erheblich erweiterten Organisationsspielraum und schafft die Voraussetzungen zur Schaffung moderner Verwaltungsstrukturen.

3.2 Leistungsauftrag und Globalbudget

Die Gemeinden sollen - weitgehend analog zur kantonalen Regelung - ihre Dienststellen mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets führen können.

Mit Kantonsratsbeschluss betreffend Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget vom 6. Mai 2010 wurden auf kantonaler Ebene die Grundlagen für die wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltungstätigkeit geschaffen. Mit diesem Beschluss wurden eine Reihe kantonalen Erlasse sowie die Verfassung geändert. § 7 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz, OG; BGS 153.1) regelt die Steuerung der Verwaltungstätigkeit und hält im Grundsatz neu fest, dass die Ämter sowie die Staatskanzlei mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets geführt werden. Im Finanzhaushaltsgesetz ist in vorliegendem Zusammenhang insbesondere § 32 FHG (Globalbudget) von Bedeutung. Diese Bestimmung lautet neu wie folgt: "Das Globalbudget umfasst den Saldo aus dem Total der Aufwände und dem Total der Erträge einer Verwaltungseinheit pro Jahr. Voraussetzung für ein Globalbudget ist das Vorliegen eines Leistungsauftrags." Ziele der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sind eine bessere Kundenorientierung, erhöhte Transparenz bezüglich Zielen, Leistungen und Ergebnissen sowie Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung. Inhaltlich geht es darum, dass Leistungsaufträge die jährlichen Leistungsziele

le der Ämter und Dienststellen definieren. Das Globalbudget umfasst die zur Zielumsetzung benötigten finanziellen Ressourcen.

Mit der Gemeindegesetzrevision soll die Verwaltungsführung von Dienststellen mit Leistungsauftrag und Globalbudget - wie gesagt - auch auf Gemeindeebene ermöglicht werden. Die Vorarbeiten zur Revision dieses Gesetzes haben verdeutlicht, dass die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage einem breiten Bedürfnis der Gemeinden entspricht. Während auf kantonaler Ebene die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget - von bewilligten Ausnahmen abgesehen (§ 7 Abs. 2 OG) - zwingend ist, bleibt diese auf kommunaler Ebene fakultativ. Der Grundsatzentscheid, ob eine Gemeinde mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden soll oder nicht, obliegt der Gemeindeversammlung (§ 18a Abs. 1). In § 32 FHG wird das Globalbudget definiert und festgelegt, dass dafür ein Leistungsauftrag vorausgesetzt wird. Diese Bestimmung gilt, gestützt auf § 1 Abs. 2 FHG, auch für die Einwohner-, Bürger- und Kirchengemeinden (nicht jedoch für die Korporationsgemeinden). Sie bietet aber keine genügende Rechtsgrundlage, um die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget einführen und umsetzen zu können. Aus diesem Grunde ist es notwendig, den Leistungsauftrag auf Gemeindeebene - analog zur kantonalen Regelung (§ 7 OG) - im Gemeindegesetz zu regeln. Die Verankerung im Gemeindegesetz schafft zudem die Voraussetzung, dass auch die Korporationsgemeinden mit Globalbudget und Leistungsauftrag geführt werden können.

3.3 Rechnungsprüfungskommission

Gründlich revidiert werden auch die Bestimmungen über die Rechnungsprüfungskommission. Seitens vieler Gemeinden besteht das Bedürfnis, die Aufgabenbereiche der Rechnungsprüfungskommission präziser zu formulieren und damit auch klarer gegenüber denjenigen der Geschäftsprüfungskommission, wie sie Gemeinden mit Grossem Gemeinderat einführen können (§§ 107 f.), abzugrenzen. Die Revision trägt diesem Anliegen dahingehend Rechnung, als dass die Aufgaben und Befugnisse der jeweiligen Akteurinnen und Akteure konkreter umschrieben und den heutigen Gegebenheiten angepasst werden. Insbesondere sollen die Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission mittels Gemeindebeschluss stark erweitert werden können, sodass die Rechnungsprüfungskommission faktisch die Funktion einer Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission übernehmen kann. Neu können nun auch Gemeinden ohne Grossem Gemeinderat durch Gemeindebeschluss der Rechnungsprüfungskommission weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen.

3.4 Weitere Revisionspunkte

Nebst den genannten Bereichen werden zahlreiche weitere organisatorische Bestimmungen revidiert, die den Gemeinden mehr Autonomie ermöglichen, darüber hinaus aber auch solche, die beispielsweise die Präzisierung der Gemeinde- und Finanzaufsicht des Regierungsrats gegenüber den Gemeinden betreffen.

4. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Autonomie (§ 3)

Die Gemeinden erlassen die für ihre Organisation und für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Gemeindeordnungen bzw. entsprechenden Organisationsbeschlüsse oder Statuten. Darüber hinaus regeln sie ihre Aufgabenerledigung in Reglementen. Die grundlegenden Organisa-

tionserlasse der Gemeinden sind die Gemeindeordnungen bzw. die entsprechenden Organisationsbeschlüsse oder Statuten, die jede Gemeinde zwingend erlassen *muss*. Sie müssen im Minimum diejenigen Regeln enthalten, die für das organisatorische Funktionieren einer Gemeinde unabdingbar sind. In einer Gemeindeordnung sind daher etwa die Finanz- und Budgetkompetenzen sowie die Aufgaben und Befugnisse der Gemeindeorgane und das Verfahren für die Wahl der Organe festzuschreiben, soweit die Gemeinden dieses Verfahren selber bestimmen können. Insbesondere für die von den Gemeinden zu erfüllenden Aufgaben ist es den Gemeinden selbstverständlich unbenommen, diese ebenfalls in der Gemeindeordnung oder in einzelnen Reglementen zu regeln. Das Bestehen einer generellen Pflicht zum Erlass einer Gemeindeordnung bzw. von entsprechenden Organisationsbeschlüssen oder Statuten dient der Transparenz des geltenden Rechts und der Rechtssicherheit der Bürgerinnen und Bürger. Angesichts der Tragweite solcher Erlasse ist es angezeigt, diese künftig der obligatorischen Urnenabstimmung zu unterstellen; ein blosser Gemeindebeschluss an der Gemeindeversammlung ist dafür zu wenig breit abgestützt (vgl. dazu nachfolgend Ziff. 4.24 und 4.25). Ebenfalls aus Gründen der Transparenz wird schliesslich festgeschrieben, dass sämtliche Erlasse öffentlich zugänglich und überdies systematisch zu ordnen sind. In einigen Gemeinden finden sich zwar bereits heute einzelne gemeindliche Erlasse auf den jeweiligen Homepages der Gemeinden (vgl. beispielsweise Stadt Zug, Baar oder Steinhausen). Namentlich in denjenigen Gemeinden jedoch, die ihre organisatorischen Bestimmungen und Kompetenzen in verschiedenen Einzelbeschlüssen geregelt haben, erweist sich der Zugang zu den entsprechenden Reglementen - sofern diese überhaupt öffentlich zugänglich sind - oft als schwierig und wenig kundenfreundlich.

4.2 Stimmregister (§ 5a)

Die neuere Gesetzestechnik verwendet bei der Bezeichnung von Bestimmungen mit mehrmaliger Verwendung derselben Zahl nicht mehr wie bis anhin die hochgestellten "bis", "ter" etc., sondern neu die Kleinbuchstaben "a", "b" etc. Aus diesem Grunde wird § 5^{bis} neu zu § 5a. Von dieser redaktionellen Änderung sind im Gemeindegesetz weiter die bisherigen §§ 5^{ter} und 17^{bis} betroffen. Nachfolgend werden diese redaktionellen Anpassungen nicht mehr explizit ausgeführt.

4.3 Verfahren (§ 5b)

Bis heute gilt für die Wahl der Gemeindeorgane, soweit die Kantonsverfassung nicht die Urnenwahl vorschreibt (§ 78 Abs. 1 lit. c; Behörden der Einwohnergemeinde), das offene Handmehr (§ 5^{ter} Abs. 1). Neu soll die Wahl der Gemeindeorgane in den Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden schriftlich und geheim nach dem absoluten Mehr der gültig abgegebenen Stimmen vorgenommen werden, sofern durch Gemeindebeschluss nicht die Urnenwahl vorgeschrieben ist (vgl. dazu nachstehend auch Ziff. 4.27; vorbehalten bleibt zudem § 77 Abs. 3, wonach die Mehrheit der anwesenden stimmberechtigten Personen für Wahlen der Gemeindeorgane gemäss § 5b Abs. 1 das offene Handmehr verlangen kann). Im ersten Wahlgang gilt das absolute Mehr der gültig abgegebenen Stimmen. Bei der Berechnung des absoluten Mehrs fallen leere und ungültige Stimmen ausser Betracht. Im zweiten Wahlgang können - wie bei Urnenwahlen (§ 56 Abs. 3 WAG) - neue Wahlvorschläge eingereicht werden. Beim zweiten Wahlgang entscheidet das relative Mehr. In der Reihenfolge der erhaltenen Stimmen sind so viele Kandidatinnen oder Kandidaten für gewählt zu erklären, als noch Mandate zu besetzen sind. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los. Dieses wird von der Gemeindeschreiberin bzw. dem Gemeindeschreiber gezogen. Unter demokratischen Gesichtspunkten trägt die geheime Wahl den kleinräumigen Verhältnissen in diesen Gemeinden besser Rechnung. Darüber

hinaus wird damit das Wahlgeheimnis gewahrt, was bei offenen Abstimmungen nicht der Fall ist.

Überdies soll künftig für die geheimen Wahlen durch Gemeindebeschluss festgesetzt werden können, dass anstelle des freien Vorschlags aus der Mitte der Wählenden vorgängig Wahlvorschläge bei der Gemeindekanzlei einzureichen sind (vgl. Abs. 3 neu). Frist, Form und Verfahren sollen sich nach dem entsprechenden Gemeindebeschluss richten (und nicht etwa nach den Bestimmungen im Wahl- und Abstimmungsgesetz, die für die Urnenwahlen ein äusserst detailliertes Wahlvorschlagsprocedere vorsehen; vgl. dazu die §§ 31 ff. des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen [Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1] vom 28. September 2006). Die Schaffung einer solchen Regelung berücksichtigt insbesondere den Umstand, dass diejenigen Gemeinden, die ihre Organe in der Gemeindeversammlungen wählen, hierfür in aller Regel reine Wahlversammlungen veranstalten. Mit der hier vorgeschlagenen Kann-Bestimmung soll den Gemeinden für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlversammlungen und die Wahlen selbst eine grössere Organisationsfreiheit eingeräumt werden. In einem allfälligen zweiten Wahlgang können auch nach Einführung eines solchen Wahlanmeldeverfahrens an derselben Versammlung neue Wahlvorschläge eingereicht werden.

4.4 Wahlfähigkeit (§ 6)

In § 6 Ziff. 2 wird der Begriff "Gemeindebeamter" verwendet. Mit der Annahme des total revidierten Personalgesetzes (BGS 154.21) vom 1. September 1994 (Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994; vgl. auch Matthias Michel, Beamtenstatus im Wandel, Dissertation, Zürich 1998, S. 29) wurde in der Zuger Verwaltung der Beamtenstatus abgeschafft. Im Übrigen ist es mit Bezug auf die Wahlfähigkeit von Kommissionsmitgliedern eine Selbstverständlichkeit, dass die Gemeinden keine Personen bestellen, die urteilsunfähig bzw. entmündigt sind. Sowohl nach bisherigem als auch nach revidiertem Recht können aber - wie die Stadt Zug in ihrer Vernehmlassung zu Recht ausführt - urteilsunfähige bzw. entmündigte Personen, die keine hoheitliche Befugnisse inne haben oder keinen mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Behörden angehören, für gewisse Hilfsfunktionen (z.B. im Werkhof, in der Abfallbewirtschaftung oder im Reinigungsdienst) angestellt werden. § 6 Ziff. 2 soll daher ersatzlos gestrichen werden.

4.5 Unvereinbarkeiten (§ 7)

In § 7 Abs. 1 Satz 2 werden die Begriffe "Beamte und Angestellte einer Gemeinde" durch die Begriffe "Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter" ersetzt (vgl. dazu vorstehend Ziff. 4.4). Es wird zudem präzisiert, dass die Unvereinbarkeiten in § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 jeweils innerhalb derselben Gemeinde gelten.

Gemäss § 1 des Rechtsstellungsgesetzes (BGS 151.2) üben die Mitglieder des Regierungsrates seit dem 1. Januar 2009 ihr Mandat im Vollamt aus. Nebst der in diesem Zusammenhang in § 3 des Rechtsstellungsgesetzes geregelten Unvereinbarkeit findet sich unter anderem für Mitglieder des Regierungsrates auch im Gemeindegesetz eine Unvereinbarkeitsbestimmung (§ 7). Aufgrund der Ausgestaltung des Regierungsratsamtes als Vollamt ist es faktisch nicht mehr möglich, nebst dem Amt des Regierungsrats noch ein Gemeinderatsmandat zu übernehmen. Aufgrund der Tatsache, dass dem Regierungsrat die Aufsicht über die Gemeinden zukommt (§ 33 Abs. 1), gilt es auch, allfällige Interessenkonflikte zu vermeiden, ein Umstand, den es sowohl bei einem Gemeinderatsmandat als auch bei einem Mitglied einer Rechnungsprüfungskommission zu beachten gilt. § 7 Abs. 2 wird somit mit Bezug auf die Mitglieder des Regierungsrates obsolet. Gleiches gilt - mit analoger Begründung - auch für den in § 7 Abs. 2 genannten Landschreiber. Aus diesem Grunde ist § 7 Abs. 2 gänzlich aufzuheben.

Das Vollamt des Regierungsrates erfordert weitere Gesetzesänderungen (vgl. die nachstehenden Ausführungen unter Ziff. 7.3).

4.6 Ausstandspflicht (§ 10)

In § 10 werden in Abs. 1 die Begriffe "Gemeindebeamte und -angestellte" und in Abs. 4 der Begriff "Gemeindebeamten" durch die Begriffe "Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter" ersetzt (vgl. dazu vorstehend Ziff. 4.4 und 4.5). Ferner sollen mit einer separaten Vorlage (Revision von § 20 Kantonsverfassung im Zusammenhang mit der Revision des Wahl- und Abstimmungs-gesetzes) die Ausstandspflichten entsprechend gelockert werden, was auch einem in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen der Einwohnergemeinden entspricht.

4.7 Protokollführung (§ 11)

Über die Verhandlungen der Gemeindeversammlungen, der Gemeindebehörden und der Kommissionen ist Protokoll zu führen. Festzuhalten sind dort unter anderem die Beschlüsse, bei Abstimmungen auch die Stimmzahl. Es entspricht aber gemäss Stellungnahme der Einwohnergemeinden (ausser Stadt Zug) nicht der Praxis und würde von den Stimmberechtigten nicht verstanden, wenn selbst bei klaren Abstimmungen die genaue Stimmzahl eruiert werden müsste. Vielmehr wird heute bei den Abstimmungsergebnissen von "mehrheitlich" oder "grossmehrheitlich" gesprochen. Nur bei knappen Ergebnissen wird genau ausgezählt. Die Vorlage wird in diesem Sinne angepasst. Es wird also im Gesetzestext verdeutlicht, dass es bei der Protokollierung von Beschlüssen bei Abstimmungen ausreicht, wenn das Stimmenverhältnis und nicht die exakte Stimmzahl festgehalten wird.

4.8 Akteneinsicht (§ 12)

In dieser Bestimmung wird das Akteneinsichtsrecht in die Protokolle der Gemeindeversammlung, der Gemeindebehörden und der Kommissionen sowie die Akten der erledigten Geschäfte geregelt. Es handelt sich hierbei um ein beschränktes Öffentlichkeitsprinzip auf kommunaler Ebene.

Bis zur Umsetzung der vom Kantonsrat am 25. März 2010 erheblich erklärten Motion von Stephan Schleiss und Werner Villiger betreffend Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Zug, (Vorlage 1711.1 - 12813) soll im Sinne einer Zwischenlösung ein neuer Abs. 4 und 5 hinzugefügt werden, der die Akteneinsicht mit der heutigen Praxis in Einklang bringt. Nachdem die Protokolle der Gemeindeversammlungen in einzelnen Gemeinden jeweils im Internet aufgeschaltet sind und diese zudem in den Einwohnerkontrollen zur Einsicht aufliegen, können auch andere Personen als Stimmberechtigte Einsicht in die Protokolle nehmen (vgl. Abs. 1). Im Kanton Zug herrscht bezüglich des geltend zu machenden berechtigten Interesses eine gefestigte Praxis. Gemäss dieser Praxis sind die Hürden an das berechnete Interesse nicht allzu hoch zu setzen, das Akteneinsichtsrecht der Stimmberechtigten wird "eher grosszügig gehandhabt" (Kreisschreiben der Direktion des Innern in: GVP 1987/88, S. 180; GVP 1995/96, S. 127 ff.). Diese Praxis kommt dem Öffentlichkeitsprinzip schon sehr nahe. Protokolle der Gemeindebehörden und der Kommissionen sowie Akten erledigter Geschäfte (oder auch blosse Auszüge der besagten Dokumente) können sodann im Amtsblatt oder auf der Internetseite einer Gemeinde veröffentlicht werden. Daten von Privatpersonen sind dabei zu anonymisieren (Abs. 4). Sind Protokolle oder Akten im Amtsblatt oder auf der Internetseite einer Gemeinde veröffentlicht, so gilt deren Inhalt als bekannt (Abs. 5). Die Zustellung von Entscheiden an die Betroffene

nen dagegen richtet sich selbstverständlich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (§§ 18 ff., insbes. § 21 Abs. 1 VRG: Zustellung durch die Post).

4.9 Amtsgeheimnis (§ 13)

Eine Anpassung an die Formulierung des Amtsgeheimnisses für das Staatspersonal (§ 29 des Personalgesetzes) ist im Zuge der Teilrevision des Gemeindegesetzes angezeigt. Damit kann diesbezüglich eine einheitliche Regelung bei Gemeinden und Kanton erreicht werden, was insbesondere auch sinnvoll ist, da die meisten gemeindlichen Personalvorschriften auf das kantonale Personalgesetz verweisen. Die Einwohnergemeinden beantragen jedoch, den bisher im Gemeindegesetz verwendeten Begriff "Schweigepflicht" beizubehalten, da dieser klarer zum Ausdruck bringe, dass unter diesen nicht bloss die Mitglieder von Gemeindebehörden, sondern auch die gemeindlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fallen. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass der Begriff "Schweigepflicht" sowohl mit kantonrechtlichen Bestimmungen (vgl. z.B. § 29 des Personalgesetzes: Amtsgeheimnis) als auch mit bundesrechtlichen Normen (vgl. z.B. Art. 320 StGB, SR 311.0: Verletzung des Amtsgeheimnisses) nicht in Einklang stünde. Aus der revidierten Bestimmung im Gemeindegesetz geht zudem klar hervor, dass nicht nur gewählte Behördemitglieder, sondern auch gemeindliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dem Amtsgeheimnis unterstehen. Am Begriff "Amtsgeheimnis" ist deshalb festzuhalten.

4.10 Organisation der Kommissionen (§ 14)

§ 14 Abs. 1 bestimmt, dass eine Kommission aus mindestens drei Mitgliedern besteht. Der Sinn dieser Bestimmung liegt darin, dass die Zahl 3 der kleinstmöglichen Zahl zur Mehrheitsbildung entspricht. Dies ist offensichtlich, weshalb auf eine derartige Regelung ohne weiteres verzichtet werden kann. Abs. 2 dieser Bestimmung bleibt dagegen unverändert bestehen. Die SVP hat im Rahmen der Vernehmlassung ausgeführt, dass gemeindliche Kommissionen mannigfache und wichtige Aufgaben hätten. Es rechtfertige sich aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gründen, die Wahlergebnisse auch in den Kommissionen wiederzuspiegeln. Soweit Fachleute in einer Kommission Einsitz nähmen, sollten die Parteien aufgefordert werden, entsprechende Fachleute, die sich in allen Parteien finden, zu stellen. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass für die Zugehörigkeit einer Kommission in erster Linie die jeweiligen Fachkenntnisse einer Person und nicht deren allfällige Parteizugehörigkeit massgebend sind. Bei einer gesetzlichen Vorgabe, wie dies die SVP beantragt, liefen die Gemeinden angesichts dieser zusätzlichen Voraussetzung Gefahr, dass sich gegebenenfalls nicht genügend Personen für eine Fachkommission finden liessen.

4.11 Amtsübergabe (§ 15)

Diese Bestimmung ist überholt und überflüssig. Anderer Meinung ist hier die SVP, die am Grundsatz, dass neu gewählte Behördenmitglieder von den bisherigen Amtsinhaberinnen bzw. Amtsinhabern eingeführt werden, festhalten will, weil dies zu einer Stärkung der *politischen* Verantwortlichen führe und sich diese bei der Amtsübergabe nochmals über laufende Geschäfte persönlich austauschen könnten. Die Frage, wie und durch wen neu gewählte Behördemitglieder in ihr Amt sowie Kaderpersonen in ihre Aufgaben eingeführt werden, fällt aber nach Überzeugung des Regierungsrats in die Organisationsautonomie der Gemeinden; es liegt in deren eigenem Interesse, hierfür die notwendigen Vorkehrungen zu treffen. § 15 Abs. 1 ist daher ersatzlos zu streichen. Demgegenüber soll auf das Protokoll bei der Amtsübergabe (§ 15 Abs. 2) nicht verzichtet werden; es dient nicht nur der Aufzählung der übergebenen Aufgaben und Geschäfte, sondern kann die bisherige Amtsinhaberin bzw. den bisherigen Amtsinhaber bei Untätigkeit oder unerlaubter Handlung der neuen Amtsinhaberin bzw. des neuen Amtsinha-

bers vor Verantwortlichkeitsansprüchen schützen. Das Protokoll soll unter anderem über die wichtigsten erledigten und noch hängigen Geschäfte, allfällig zu beachtende Fristen und/oder besondere Vorkommnisse bezüglich der besagten Geschäfte Aufschluss geben. Eine gesetzliche Normierung, was im Protokoll alles aufgeführt werden muss, geht aber - entgegen den Anträgen einzelner Vernehmlassungsteilnehmenden (Katholische Kirchgemeinde Zug und SP) - zu weit. Die Regelung derartiger Einzelfragen fällt wiederum in die Organisationsautonomie der Gemeinden.

4.12 Rechtsschutz (§ 17)

Die Revision des Rechtsschutzes betrifft § 17 Abs. 2. Der dort verwendete Begriff "Beamte" wird durch "Dienststellen" ersetzt (vgl. dazu vorstehend Ziff. 4.4). Zudem werden neben den Entscheiden einzelner Mitglieder des Gemeinderates auch die Entscheide von Ratsausschüssen aufgeführt (vgl. nachstehend auch Ziff. 4.31). In Übereinstimmung mit dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (§ 4 und §§ 18 ff. VRG) wird künftig im Gemeindegesetz nicht mehr der Begriff "Verfügung", sondern der im VRG mehrheitlich verwendete Begriff "Entscheid" verwendet. Mit dem revidierten § 17 Abs. 2 drängt sich eine entsprechende Änderung in § 40 VRG auf (vgl. dazu nachstehend Ziff. 7.1).

4.13 Vertretung im Beschwerdeverfahren (§ 18)

Sinnvollerweise soll der Gemeinderat die Gemeinde auch bei Beschwerden gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse vertreten. In der Praxis bleibt in aller Regel nicht genügend Zeit, um hierzu noch eine Gemeindeversammlung einzuberufen, um die Vertretung anders zu regeln. Absatz 2 ist deshalb bezüglich Beschwerden gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse zu streichen. Bei Beschwerden gegen Beschlüsse des Grossen Gemeinderates stellt sich diese Problematik nicht, tagt dieser doch nahezu in einmonatlichen Abständen.

4.14 Leistungsauftrag und Globalbudget (4. Abschnitt; § 18a)

§ 18a Abs. 1 definiert die Möglichkeit, die dem Gemeinderat unterstellten Organe mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets zu führen. In Verbindung mit § 32 FHG wird damit für sämtliche Gemeindearten die gesetzliche Grundlage geschaffen. Der Grundsatzentscheid, ob eine Gemeinde mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden soll oder nicht, obliegt der Gemeindeversammlung. Mithin ist es jeder Gemeinde selbst überlassen, sich dafür oder dagegen zu entscheiden.

In diesem Zusammenhang soll ferner darauf hingewiesen werden, dass im Kanton Zug die Begriffe "Leistungsauftrag" und "Leistungsvereinbarung" unterschiedlichen Zwecken dienen und strikt voneinander zu trennen sind. Während Leistungsvereinbarungen die Übertragung öffentlicher Aufgaben an von der Verwaltung unabhängige Dritte beinhaltet, sind die Leistungsaufträge für die Verwaltungseinheiten relevant. Nur diese definieren die Aufgabenerfüllung einem dem Gemeinderat unterstellten Organ nach Anordnung des Gemeinderates.

§ 18a Abs. 2 umschreibt die Inhalte eines Leistungsauftrags. Der Leistungsauftrag muss zumindest den Grundauftrag der dem Gemeinderat unterstellten Organ, die wesentlichen zu erbringenden Leistungen (gegliedert nach Leistungsgruppen), die Leistungsziele und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung enthalten. Die Festlegung von Wirkungszielen ist hingegen nicht zwingend. Die Auflistung ist nicht abschliessend, um eine allfällige zukünftige Weiterentwicklung der Inhalte eines Leistungsauftrages zu ermöglichen.

Gemäss **§ 18a Abs. 3** werden die Leistungsaufträge jährlich vom Gemeinderat beschlossen. Mehrjährige Leistungsaufträge sind damit - analog zum Kanton - ausgeschlossen. Mit der vorgesehenen Regelung im Gemeindegesetz soll auf Stufe Gemeinde der Konnex zwischen Leistungsauftrag und Globalbudget ebenfalls deutlich aufgezeigt werden. Damit müssen auch keine vom FHG abweichenden Kriterien für Budget-Übertragungen auf das Folgejahr festgelegt werden, wie sie für mehrjährige Leistungsaufträge nötig wären. Der administrative Aufwand zur Erruierung, weshalb das Budget nicht ausgeschöpft wurde und unter welchen Voraussetzungen eine Übertragung möglich wäre, wird damit vermieden.

§ 18a Abs. 4 und 5 verdeutlichen den starken inneren Konnex, der zwischen Leistungsauftrag und Globalbudget besteht. Die Gemeindeversammlung genehmigt die Leistungsaufträge, einschliesslich Globalbudget, gleichzeitig mit dem Budget.

Auf kantonaler Ebene ist die Genehmigung des Leistungsauftrages als Ganzes ein zentraler Regelungsbestandteil. Wird ein Leistungsauftrag abgelehnt, legt der Regierungsrat dem Kantonsrat bis im Februar des Budgetjahres einen neuen Leistungsauftrag vor. Diese Möglichkeit ist dem Regierungsrat auch vorbehalten, falls der Kantonsrat das Globalbudget ändert oder dessen Genehmigung ablehnt. Diese Lösung wird auch auf Gemeindeebene als sinnvoll beurteilt. Durch die Genehmigung als Ganzes wird sichergestellt, dass nicht in die operative Verantwortung des Gemeinderates eingegriffen wird. In dessen Verantwortung verbleibt die konkrete Ausgestaltung der Leistungsaufträge.

Absatz 5 Satz 1 regelt das Vorgehen, wenn ein Leistungsauftrag zurückgewiesen oder verändert wird. Sofern die Gemeindeversammlung die Genehmigung eines Leistungsauftrages verweigert, ist damit automatisch das zusammenhängende Globalbudget nicht genehmigt. In der Folge muss beides der Gemeindeversammlung nochmals zur Genehmigung vorgelegt werden. Dieselbe Regelung gilt analog auch für den Fall, dass die Gemeindeversammlung zwar den Leistungsauftrag genehmigt, das Globalbudget aber zurückweist.

Bei Rückweisung des Budgets ist gemäss § 22 Abs. 3 FHG bis Ende Februar ein neues Budget vorzulegen. Diese Frist gilt nicht für die Korporationsgemeinden. Im Grundsatz muss die Möglichkeit bestehen, den Leistungsauftrag bzw. das Globalbudget zu überarbeiten und dem Volk zur erneuten Abstimmung vorzulegen (vgl. § 18a Abs. 5). Bei zeitweiliger Verweigerung der Genehmigung der Leistungsaufträge ist entsprechend § 22 Abs. 4 FHG vorzugehen; hiernach ist die Exekutive ermächtigt, die für die Verwaltungsführung unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

§ 18a Abs. 6 bildet die Grundlage für die jährliche Berichterstattung des Gemeinderates an die Gemeindeversammlung betreffend die Erfüllung der Leistungsaufträge.

Inhaltlich lässt sich die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget - entgegen der Auffassung der Stadt Zug - nicht vollständig einem der bestehenden Gesetzesabschnitte im 1. Titel des Gemeindegesetzes zuordnen. Thematisch ähnlich gelagert sind der bisherige 3. Abschnitt "Grundsätze zur Geschäftsführung" und der bisherige 4. Abschnitt "Gemeindehaushalt". Um die Neuregelung redaktionell sinnvoll einzubinden, soll daher die Verwaltungsführung mit Globalbudget und Leistungsauftrag zwischen die genannten Abschnitte eingeordnet werden (neu Abschnitt 4; die bisherigen Abschnitte 4 - 6 im 1. Titel werden zu 5 - 7).

4.15 Finanzaufsicht (§ 23)

Im 5. Abschnitt (bisher 4. Abschnitt) des Gemeindegesetzes werden wenige Bereiche des Gemeindehaushalts geregelt (§§ 19 - 23), die nicht explizit im Finanzhaushaltgesetz festgehalten sind. Bevor die Gemeinden der Direktion des Innern das Budget und die Jahresrechnung einreichen (§§ 20 Abs. 1 und 22 Abs. 1), erfolgt die materielle und formelle Prüfung durch die Rechnungsprüfungskommission (§§ 94 - 96). Daraufhin erfolgt die Genehmigung durch die Gemeindeversammlung (§ 69 Ziff. 5). Die Direktion des Innern prüft das Budget und die Jahresrechnung nach geltender Praxis noch hinsichtlich der Erfordernisse von § 23 Abs. 1 und § 22 Abs. 1 FHG. Die bisherige Regelung war sehr allgemein gehalten und umschrieb die Finanzaufsicht lediglich derart, dass der Regierungsrat die in den §§ 37 ff. vorgesehenen Massnahmen ergreifen konnte, wenn die Finanzbeschlüsse und die Vermögensverwaltung einer Gemeinde mit den Grundsätzen einer gesunden Finanzverwaltung unvereinbar waren und wenn durch einen Gemeinderats- oder Gemeindebeschluss erhebliche Vermögenswerte gefährdet wurden. Es wurde aber nicht gesagt, was unter "Grundsätzen einer gesunden Finanzverwaltung" oder "Gefährdung erheblicher Vermögenswerte" konkret zu verstehen ist. Der neue § 23 definiert klar, dass die Direktion des Innern in Ergänzung zu den Prüfungen der Rechnungsprüfungskommission überprüft, ob die genehmigten Budgets (§ 20) und Jahresrechnungen (§ 22) die formellen Voraussetzungen des Finanzhaushaltgesetzes erfüllen. Dort werden diejenigen Bereiche, die die Aufsicht zu prüfen hat, konkret und präzise definiert und umschrieben, was die nachfolgenden Beispiele veranschaulichen:

- a) Nach § 3 Abs. 1 FHG haben die Gemeinden die Laufende Rechnung, die Investitionsrechnung und die Bilanz nach allgemeinen anerkannten kaufmännischen Grundsätzen wahrheitsgetreu, vollständig, klar und übersichtlich dazustellen.
- b) Gemäss § 6 FHG ist in der Laufenden Rechnung eine Geldflussrechnung auszuweisen. Diese Rechnung gibt Auskunft über Liquidität einer Gemeinde und ist von grosser Wichtigkeit.
- c) In § 10 FHG wird vorgeschrieben, dass die Finanzbuchhaltung nach einem zeitgemässen, anerkannten und verbreiteten Standard im Bereich der Rechnungsführung öffentlicher Körperschaften geführt werden muss.
- d) Nach § 12 FHG ist die Jahresrechnung mit einem aussagekräftigen Anhang zu ergänzen. Darin sind alle in der Bilanz nicht aufgeführten Eventualverpflichtungen sowie weitere wichtige Informationen aufzuführen.
- e) In den §§ 13 und 14 FHG werden die Bewertungsgrundsätze und die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen im Detail vorgeschrieben.
- f) Gemäss § 22 Abs. 2 Bst. d und § 23 Abs. 1 Bst. g FHG müssen die Budgets und die Jahresrechnungen Kennzahlen enthalten, die im öffentlichen Rechnungswesen üblich sind.

In § 23 Abs. 2 wird zudem neu festgehalten, dass die Direktion des Innern den Gemeinderat schriftlich über das Ergebnis der Prüfung informiert. Der Bericht enthält bei Bedarf Empfehlungen und allfällige Beanstandungen. Eine solche Bestimmung existierte bislang nicht.

In § 23 Abs. 3 wird festgehalten, dass der Regierungsrat als die für die Finanzaufsicht verantwortliche Behörde dann einschreitet, wenn die Voraussetzungen von § 37 erfüllt sind. Im Unterschied zur bisherigen Regelung sowie auch im Unterschied zum allgemeinen Aufsichtsrecht über die Gemeinden (§§ 33 ff., 37) ist das Einschreiten des Regierungsrats unter den gegebenen Voraussetzungen nicht mehr als blosser Kann-Bestimmung, sondern als zwingende Norm ausgestaltet. Dies lässt sich in zweierlei Hinsicht begründen: Erstens ermahnt der Regierungsrat den Gemeinderat auch im Rahmen der allgemeinen Aufsicht über die Gemeinden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind (§ 37). Zweitens sind Beanstandungen im Be-

reich des Gemeindehaushalts, die im Sinne von § 37 als Missstand qualifiziert werden müssen, keine Bagatellen, die es erlauben würden, nur fakultativ ein aufsichtsrechtliches Mittel zu ergreifen. Im Falle eines Missstands wird die Gemeinde durch die Finanzaufsicht somit mindestens ermahnt. Nicht erfasst von § 23 Abs. 3 sind selbstverständlich diejenigen Fälle, in denen die Direktion des Innern im Sinne von § 23 Abs. 2 in ihrem Bericht an den Gemeinderat Empfehlungen und allfällige Beanstandungen festhält, die die Voraussetzungen von § 37 nicht erfüllen; nicht jede Beanstandung entspricht auch gleichzeitig einem Missstand. Damit ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt.

4.16 Genehmigungsvorbehalt (§ 36)

Die genehmigungsbedürftigen Geschäfte werden bisher in § 36 Abs. 1 Ziff. 1 - 7 aufgezählt. Der Grundsatz der Gemeindeautonomie, der in diesem Bereich bedeutet, dass die zuständige Direktion bzw. der Regierungsrat verpflichtet ist, einen gemeindlichen Beschluss zu genehmigen, der nicht rechtswidrig oder offenkundig unangemessen ist, wird mit der vorliegenden Revision nicht angetastet (vgl. auch Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 12. Januar 1979, Gemeindegesetz, S. 23 zu § 35). Im Gegenteil, nun sollen allgemeinverbindliche Gemeindereglemente nicht mehr unter den Genehmigungsvorbehalt fallen. Hingegen sollen neben Gemeindeordnungen auch entsprechende Organisationsbeschlüsse oder Statuten zur Genehmigung vorgelegt werden. Dies drängt sich im Kanton Zug mit dem Wegfall des Genehmigungsvorbehalts für allgemeinverbindliche Gemeindereglemente auf, weil abgesehen von der Stadt Zug, der Gemeinden Baar und Steinhausen sowie der Evangelisch-Reformierten Kirchgemeinde Zug die übrigen Gemeinden über keine Gemeindeordnung im Sinne von § 36 Abs. Ziff. 1 verfügen. § 3 Abs. 2 hält zwar fest, dass die Gemeinden die für ihre Organisation und für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Gemeindeordnungen, Satzungen und Reglemente erlassen. Dennoch regelt die überwiegende Zahl der Zuger Gemeinden ihre Angelegenheiten spezifisch nach den jeweiligen Bereichen in Reglementen bzw. entsprechenden Organisationsbeschlüssen. Da die grundlegenden Organisationserlasse der Gemeinden, also die Gemeindeordnungen bzw. die entsprechenden Organisationsbeschlüsse, jede Gemeinde zwingend erlassen muss und künftig der obligatorischen Urnenabstimmung unterstellt werden sollen (vgl. nachfolgende Ziff. 4.24 und 4.25), ist es angezeigt, diese Erlasse unter dem Genehmigungsvorbehalt zu belassen.

Neben der Aufhebung von § 36 Abs. 1 Ziff. 2 sollen auch Beschlüsse über die Einrichtung öffentlich-rechtlicher Anstalten oder die Beteiligung an solchen nicht mehr unter Genehmigungsvorbehalt stehen (§ 36 Abs. 1 Ziff. 4).

Weiter müssen bislang gemäss § 36 Abs. 1 Ziff. 5 Verbandsordnungen und allgemeinverbindliche Reglemente von Zweckverbänden zur Genehmigung vorgelegt werden. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Zweckverbände im Gemeindegesetz separat in den §§ 44 - 52 geregelt werden. Gemäss § 45 Abs. 2 bedürfen die Vereinbarung und die Verbandsordnungen der Genehmigung des Regierungsrates. Es erübrigt sich daher, die Verbandsordnungen in § 36 Abs. 1 Ziff. 5 zu erwähnen. Zudem stehen die beiden Bestimmungen insofern in einem Widerspruch, als dass im Falle von § 45 Abs. 2 die Verbandsordnung vom Regierungsrat, im Falle von § 36 Abs. 1 Ziff. 5 jedoch "nur" von jener Direktion zu genehmigen ist, in deren Fachbereich das Geschäft schwergewichtig fällt. Der Regierungsrat entscheidet bloss dann, wenn die Direktion das Geschäft ganz oder teilweise nicht zu genehmigen erwägt oder die Genehmigung unter Auflagen erteilt werden soll (§ 36 Abs. 1). Der in § 36 Abs. 1 Ziff. 5 enthaltene Genehmigungsvorbehalt für allgemeinverbindliche Reglemente von Zweckverbänden soll - entsprechend den allgemeinverbindlichen Reglementen gemäss § 36 Abs. 1 Ziff. 2 - ebenfalls fallen gelassen werden.

Im Übrigen gilt der Genehmigungsvorbehalt für diejenigen Beschlüsse, die das kantonale Recht (Spezialgesetzgebung) ausdrücklich vorsieht.

In der Praxis stellt sich immer wieder die Frage, ob der Genehmigungsakt deklaratorischer oder konstitutiver Natur ist. Hierzu ist festzustellen, dass sowohl die Überschrift von § 36 ("Genehmigungsvorbehalt") als auch der Wortlaut in Abs. 1 ("bedürfen der Genehmigung") keinen Auslegungsspielraum für die Annahme einer bloss deklaratorischen Wirkung des kantonalen Genehmigungsaktes zu lassen. Der Umstand, dass die Genehmigung konstitutive Wirkung entfaltet, ergibt sich zudem auch klar aus dem Wortlaut im Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 12. Januar 1979, Gemeindegesetz, S. 23, wonach der Genehmigungsvorbehalt bedeutet, "dass die Beschlüsse erst mit ihrer Genehmigung durch den Regierungsrat in Rechtskraft erwachsen". Im Übrigen geht auch die herrschende Lehre im Verhältnis Kanton/Gemeinde grundsätzlich davon aus, dass der kantonale Genehmigungsakt rechtsbegründend bzw. konstitutiv ist und damit Gültigkeitserfordernis darstellt. Angesichts dieser klaren Rechtslage kann somit darauf verzichtet werden, die konstitutive Wirkung der Genehmigung im Gemeindegesetz ausdrücklich zu erwähnen.

4.17 Aufsichtsrechtliches Einschreiten; Voraussetzungen (§ 37); Ermahnung der Gemeindebehörde (§ 37a)

Im Bereich des Gemeinderechts finden sich die gesetzlichen Grundlagen für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten in den §§ 37 - 39. Im heute geltenden § 37 werden die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten durch die Aufsichtsbehörde genannt: "Stellt die Aufsichtsbehörde einen Missstand in der Gemeindeverwaltung oder eine Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben fest, mahnt der Regierungsrat den Gemeinderat, Abhilfe zu schaffen." Nach gefestigter Praxis und herrschender Auffassung ist unter "Missstand" bzw. unter "Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben" im Sinne von § 37 die Verletzung von klarem materiellem Recht, die Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder die Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen zu verstehen (vgl. RRB vom 20. Oktober 1998, in: GVP 97/98, S. 265 f.; RRB vom 8. September 1992, in: GVP 91/92, S. 260; RRB vom 5. November 1991, in: GVP 91/92, S. 275; Marco Weiss, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Diss. Zürich 1983, S. 76). Die Aufsichtsbehörde darf aber nicht schon bei einfachen Rechtsverletzungen einschreiten, so etwa wenn sie eine Gesetzesauslegung oder Sachverhaltswürdigung der unteren Instanz zwar nicht billigt, diese aber doch mit guten Gründen für vertretbar hält (vgl. Kölz / Bosshart / Röhl, VRG, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19 - 28, N 39; Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Zürich 2000, Vorb. § 140 - 150, Ziff. 8.5).

§ 37 Abs. 2 führt - unter Berücksichtigung der vorstehend dargelegten Rechtslage - aus, dass ein Missstand in der Gemeindeverwaltung oder die Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben namentlich bei der Verletzung von klarem materiellem Recht, der Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder der Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vorliegt. Der neu formulierte § 37 hat nebst der begrifflichen Klarheit den weiteren systematischen Vorteil, dass er einerseits die Voraussetzungen des aufsichtsrechtlichen Einschreitens in allgemeiner Weise umschreibt und definiert. Andererseits wird das mildeste aufsichtsrechtliche Mittel - die Ermahnung - im Vergleich zum geltenden Recht in einem separaten § 37a geregelt; Voraussetzungen und Mittel werden somit nicht mehr wie bis anhin miteinander vermischt, sondern klar auseinander gehalten.

Die Neuordnung des Aufsichtsrechts in den §§ 37 und 37a verfolgt keine Änderung der bisherigen Praxis. Ein Einschreiten von Amtes wegen erfolgt nicht schon bei einfachen Rechtsverletzungen, sondern erst dann, wenn unhaltbare Zustände festgestellt werden, die schlicht nicht toleriert werden können. Dies ergibt sich im Übrigen schon aus dem Begriff des "klaren Rechts". Klares Recht liegt vor, wenn eine im Rahmen bewährter Auslegung sich bewegende Interpretation den Sinn eines Satzes oder Rechtsbegriffes deutlich ergibt. Voraussetzung ist, dass sich bei der Rechtsanwendung unter Berücksichtigung bewährter Auslegung und Rechtsprechung keine begründeten Zweifel ergeben. Auch wenn die genaue Bedeutung einer Gesetzesbestimmung dem Wortlaut nicht eindeutig entnommen werden kann, kann sie doch klar sein im Hinblick auf den Sinn, der ihr nach bewährter Lehre und Rechtsprechung beigelegt wird. Entscheidend ist, dass die eingehenden rechtlichen Erwägungen zu einem einzig möglichen Schluss führen (Max Guldener, Schweizerisches Zivilprozessrecht, Zürich 1979, 158, Anm. 15). Klares Recht wird somit dann verletzt, wenn eine Rechtsanwendung schlechterdings unhaltbar bzw. direkt unvertretbar ist. Umgekehrt wird klares Recht nicht verletzt, wenn eine Rechtsauffassung diskutabel ist, also dann, wenn eine Rechtsnorm eine Interessenabwägung verlangt oder ein weitgehendes Ermessen einräumt.

4.18 Massnahmen der Aufsichtsbehörde (§ 39)

Der in § 39 Abs. 1 Ziff. 1 und 3 verwendete Begriff "Verfügung" wird durch den Begriff "Entscheid" ersetzt (vgl. zum Begriff "Verfügung" bzw. "Entscheid" vorstehend Ziff. 4.12).

4.19 Reglemente und Verfügungen (§ 49)

Der in der Überschrift zu § 49 und in Abs. 1 verwendete Begriff "Verfügung" wird durch den Begriff "Entscheid" ersetzt (vgl. vorstehend Ziff. 4.12).

Wie vorstehend unter Ziff. 4.16 erwähnt, soll zudem der in § 36 Abs. 1 Ziff. 5 enthaltene Genehmigungsvorbehalt für allgemeinverbindliche Reglemente von Zweckverbänden - entsprechend den allgemeinverbindlichen Reglementen gemäss § 36 Abs. 1 Ziff. 2 - ebenfalls fallen gelassen werden.

4.20 Allgemeine Bestimmungen über Bestand sowie Aufenthalt und Niederlassung von Schweizern (§§ 55 - 57f)

Dieser Abschnitt enthält in § 57a unter anderem auch Bestimmungen über die Hinterlegung von Heimatschein und Heimatausweis. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass auch in den §§ 10a und 10b der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (kant. BüV; BGS 121.31) vom 25. November 1992 Bestimmungen über den Heimatschein enthalten sind. In den §§ 10a und 10b kant. BüV geht es um das Ausstellen von Heimatausweisen und um die Kontrolle der abgegebenen Heimatausweise. Diese Handlungen zählen indessen zu den Aufgaben der Einwohnerkontrolle der Einwohnergemeinden, die in den §§ 57a ff. geregelt sind. Zumal die Bürgergemeinden gar keine Heimatausweise mehr ausstellen, macht es keinen Sinn, die §§ 10a und 10b weiterhin in der kantonalen Bürgerrechtsverordnung zu belassen. § 10a kant. BüV wird stattdessen - mit Ausnahme von Abs. 1 - im Gemeindegesetz aufgenommen. § 10a Abs. 1 kant. BüV besagt nämlich, dass die Einwohnerkontrolle mit dem Heimatausweis den Aufenthalt im Sinne einer Aufenthaltsgemeinde gemäss Art. 3 lit. c des Registerharmonisierungsgesetzes bestätigt; diese Bestimmung wird aber bereits von § 57a Abs. 1 Satz des Gemeindegesetzes erfasst. Ebenso kann auf die Übernahme von § 10b kant. BüV verzichtet werden, weil es sich hier lediglich um eine organisatorische Bestimmung handelt.

Weiter wird § 57f alte Fassung zu §57g; aufgehoben werden jedoch die Absätze 1 und 4, weil hier eine Materie geregelt wird, die bereits durch das Datenschutzgesetz abgedeckt ist.

4.21 Einzelne Aufgaben (§ 59)

In § 59 werden - nicht abschliessend - einzelne Aufgaben genannt, die den Einwohnergemeinden obliegen. Dieser Bestimmung kommt eine allgemeine Orientierungsfunktion zu, indem sie die wichtigsten Aufgabenbereiche der Einwohnergemeinden aufzählt und von denjenigen der Bürger- (§ 120), Kirch- (§ 129) und Korporationsgemeinden (§ 137) unterscheidet.

Die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung ist gemäss § 59 Abs. 1 Ziff. 3 eine zentrale gemeindliche Aufgabe. Die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung beinhaltet folgerichtig, dass Gemeinden Reglemente erlassen und zu deren Einhaltung Kontrollen durchführen müssen; die täglichen Patrouillen der Zuger Polizei und ihre Präsenz - welche primär der Prävention von Straftaten und der Gefahrenabwehr gemäss § 1 des Polizeigesetzes (PolG; BGS 512.1) dient - sollen einen funktionierenden Ordnungsdienst der Gemeinden nicht ersetzen. Die redaktionelle Umformulierung von § 59 Abs. 1 Ziff. 3 stellt sicher, dass die Gemeinden auch für die Kontrolle der Bestimmungen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung zuständig sind und folglich gesetzlich verpflichtet werden, deren Einhaltung auch zu kontrollieren.

Hingegen soll die Zuständigkeit der Gemeinden betreffend die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit aus § 59 Abs. 1 Ziff. 3 gestrichen werden. Bis anhin enthält § 59 Abs. 1 Ziff. 3 den Verweis auf die öffentliche Sicherheit deshalb, weil beispielweise die Feuerwehr oder das Hundewesen Aufgaben der Gemeinden sind und diese Belange im weitesten Sinne auch die Sicherheit betreffen. Dies allein rechtfertigt es jedoch nicht, Sicherheit als Gemeindeaufgabe im Gemeindegesetz zu erwähnen:

- Sicherheitsbelange - d.h. Vorfälle, bei denen Gefahrenabwehr oder eine Prävention hinsichtlich Gefahrenabwehr notwendig wird - fallen gemäss § 1 Abs. 1, § 1 Abs. 2 lit. a sowie § 5 PolG grundsätzlich in die Zuständigkeit des Kantons, soweit nicht die Spezialgesetzgebung eine andere Lösung vorsieht. Eine Zuordnung dieser Kompetenz an die Gemeinden ist somit systemfremd.
- Der Spezialbereich Feuerschutz liegt bereits aufgrund von § 2 des Gesetzes über den Feuerschutz (BGS 722.21) in der Zuständigkeit der Gemeinden. Eine Streichung des Begriffs Sicherheit aus § 59 Abs. 1 Ziff. 3 führt damit nicht dazu, dass die Gemeinden keine Feuerwehren mehr betreiben dürfen.
- Der Bereich Hundewesen wird aktuell durch das (geplante) Hundegesetz neu geregelt, wobei die Möglichkeit besteht, das Hundewesen neu dem Kanton zuzuordnen. Ebenfalls ist anzumerken, dass die Zuger Polizei gestützt auf § 5 PolG interveniert, wenn ein Hund gefährlich wird. Soweit das Thema Hundewesen sicherheitsbezogen ist, besteht somit bereits eine primäre Zuständigkeit des Kantons gemäss § 1 Abs. 2 lit. a PolG.
- Durch die Entfernung des Begriffs der Sicherheit aus dem Kompetenzbereich der Gemeinden gemäss dem Gemeindegesetz wird letztlich auch eine klarere Abgrenzung zwischen "Ruhe und Ordnung" als Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und "Ordnung und Sicherheit" als Zuständigkeitsbereich des Kantons.

Betreffend der Ausgestaltung des Ordnungsdienstes zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sind die Gemeinden autonom:

- Den Gemeinden steht die Möglichkeit offen, private Sicherheitsdienste zu engagieren, die sich ohne polizeiliche Kompetenz auf Kontrollen beschränken und Widerhandlungen im Auftrag der Gemeinde der Polizei zur Anzeige bringen. Kompetent agierende private Sicherheitsdienste können allein durch ihre Anwesenheit erheblich zur Gewährleistung von Ruhe und Ordnung beitragen.
- Die Gemeinden können gestützt auf § 17 PolOrgG von der Zuger Polizei Sicherheitsassistentinnen und -assistenten beiziehen, welche für die Aufgabenerledigung im Bereich Ruhe und Ordnung ausgebildet sind und gleichzeitig im Notfall die gemeindlichen Bestimmungen im Bereich Ruhe und Ordnung mittels polizeilich-hoheitlicher Gewalt durchsetzen können.
- Die Gemeinden können ein eigenes Ordnungsamt aufbauen, welches spezialisiertes Personal ausbildet und anstellt (inkl. ein Backoffice, welches Beanstandungen und Beschwerden erledigt). Das Ordnungsamt kann ohne polizeiliche Kompetenzen Kontrollen vornehmen und Widerhandlungen bei der Polizei zur Anzeige bringen.

Weiter wird § 59 Abs. 1 Ziff. 9 aufgehoben. Die Aufgaben des öffentlichen Verkehrs sind im Gesetz über den öffentlichen Verkehr (GöV, BGS 751.31) vom 4. Mai 2007 eingehend geregelt. Seit der letzten Revision des GöV bzw. dem ZFA hat der Kanton die umfassende Verantwortung für den öffentlichen Verkehr im Kanton übernommen, inkl. dem damaligen Ortsverkehr der Gemeinden. Gemäss § 4 GöV haben die Gemeinden nun nur noch untergeordnete Aufgaben im öffentlichen Verkehr zu erfüllen.

In den Vorarbeiten zur Gemeindegesetzrevision hat sich seitens der Gemeinden weiter klar heraus kristallisiert, dass der Aufgabenkatalog um die familienergänzende Kinderbetreuung zu erweitern ist, da diese heute eine wichtige Aufgabe der Einwohnergemeinde darstellt. Die Lebens- und Familienformen haben sich seit Mitte des 20. Jahrhunderts zum Teil wesentlich verändert. Die Pluralisierung der Lebens- und Familienformen führt dazu, dass der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung aus verschiedenen Gesichtspunkten eine wichtige Bedeutung zukommt. Sie schafft unter anderem die Voraussetzungen dafür, Familie und Beruf besser miteinander vereinbaren zu können. Weiter besteht die Möglichkeit, dass Kindern aus sozial benachteiligten Familien bessere Bildungsmöglichkeiten eröffnet werden können. Zudem wirkt sich die Begegnung mit anderen Kindern und Erwachsenen grundsätzlich positiv auf die soziale Entwicklung der Kinder aus. Die familienergänzende Kinderbetreuung ist eine Gemeindeaufgabe und soll deshalb auch im Aufgabenkatalog der Einwohnergemeinden aufgeführt werden.

Neu aufgenommen im Aufgabenkatalog der Einwohnergemeinden wird die Langzeitpflege sowie die ambulante und stationäre Akut- und Übergangspflege. Nach geltendem Recht sind die Gemeinden für die Langzeitpflege zuständig (vgl. § 4 Abs. 3 Spitalgesetz; BGS 826.11), während der Kanton die Spitalversorgung sicherzustellen und auch zu finanzieren hat (§ 4 Abs. 1 Spitalgesetz). Eine wesentliche Ausnahme in dieser Aufgabenteilung stellte bis heute die Verpflichtung des Kantons zur Sicherstellung der Schwerpunktversorgung in der stationären Langzeitpflege dar (§ 4 Abs. 2 Spitalgesetz). Mit der Neuordnung der Spitalplanung und -finanzierung ist vorgesehen, dass sich der Kanton definitiv aus der Langzeitpflege zurückzieht und die Kategorie der Pflegeheime mit regionalem Schwerpunktprogramm (Pflegezentrum Baar, Pflegezentrum Ennetsee [Cham], Luegeten Zentrum für Pflege und Betreuung [Menzingen], Betagtenzentrum Neustadt [Zug]) aufgegeben wird. Dem Regierungsrat scheint deshalb der Zeitpunkt gegeben und die Aufgabe der Langzeitpflege als wichtig genug, diese ebenfalls speziell aufzuführen.

4.22 Übertragung von Aufgaben (§ 61)

Gemäss § 61 Abs. 1 kann die Einwohnergemeinde die Erfüllung einzelner Aufgaben durch Vertrag einer gemischtwirtschaftlichen oder privaten Unternehmung oder Organisation übertragen. Bei der Regelung betreffend Übertragung öffentlicher Aufgaben mit hoheitlichen Tätigkeiten kann es sich um Bereiche handeln, die für die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben von erheblicher Tragweite sind (z.B. Übertragung polizeilicher Aufgaben). Bis heute fällt lediglich die Beschlussfassung über die Gründung von oder Beteiligung an privaten Unternehmungen oder Organisationen sowie über die Gewährung von Darlehen an solche in die Kompetenz der Legislative (§ 69 Ziff. 8). Der Vollständigkeit halber soll aber auch der Entscheid betreffend Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte in die Kompetenz der Legislative (§ 69 Ziff. 11) aufgenommen werden.

Bei der Revision dieser Bestimmung geht es im Wesentlichen darum sicherzustellen, dass nicht mehr und mehr hoheitliche Aufgaben ausgelagert werden, ohne dass die Stimmbürgerinnen und -bürger dazu noch etwas sagen können. Die "Übertragung öffentlicher Aufgaben" im Sinne von § 61 erfasst indessen lediglich diejenigen Aufgaben, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erfüllt werden. Ein Gemeinwesen handelt in Ausübung hoheitlicher Gewalt, wenn es einen Entscheid trifft, wodurch eine oder mehrere Personen verbindlich und erzwingbar zu einem Handeln, Unterlassen oder Dulden verpflichtet werden (vgl. BGE 102 Ia 387 E. 4 S. 391, mit Hinweisen). Nur diejenigen Aufgaben also, die im eben genannten Sinne hoheitliche Gewalt implizieren, bedürfen der Zustimmung der Legislative. Nicht erfasst sind daher beispielsweise Fälle, in denen eine Gemeinde zwecks Überwachung einer Anlage oder Veranstaltung einen Sicherheitsdienst (z.B. Securitas) engagiert. Mitarbeitende derartiger Organisationen kommen keinerlei hoheitliche Befugnisse zu; sie können etwa keine Zwangsmassnahmen (z.B. Verhaftung von Personen) anordnen, sondern lediglich Personalien aufnehmen und dergleichen; hierbei handelt es sich nicht um hoheitliche Aufgaben.

4.23 Organe (§ 64)

Oberstes Organ der Gemeinde sind die Stimmberechtigten (§ 64 Abs. 1). Die weiteren Organe der Einwohnergemeinde sind gemäss § 64 Abs. 2 der Gemeinderat, das Gemeindepräsidium, die Gemeindeschreiberin, der Gemeindeschreiber, die Rechnungsprüfungskommission, weitere Kommissionen sowie die Angestellten. Diese weiteren Organe der Einwohnergemeinde sind gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 12. Januar 1979, Gemeindegesetz, S. 34, "als gewählte Organe zu bezeichnen, da sie ihr Mandat durch die Wahl erhalten." Aus heutiger Sicht entspricht dieser Organbegriff indessen nur noch teilweise den gemeindegeseztlichen Grundlagen. Streng genommen würde dies nämlich bedeuten, dass beispielsweise die Gemeindeschreiberin bzw. der Gemeindeschreiber (§ 64 Abs. 2 Ziff. 3) aufgrund der heutigen Rechtslage kein Organ mehr wäre, da sie bzw. er nicht mehr an der Urne gewählt, sondern vom Gemeinderat angestellt wird (§ 84 Abs. 2). Diese Schlussfolgerung würde indessen zu fragwürdigen Ergebnissen führen, kommen der Gemeindeschreiberin bzw. dem Gemeindeschreiber doch verschiedene Befugnisse zu, aufgrund dessen ihnen sehr wohl Organfunktion zukommt. So besteht der Gemeinderat aus fünf Mitgliedern und der Gemeindeschreiberin bzw. dem Gemeindeschreiber mit beratender Stimme (§ 83 Abs. 1). Zudem sind Ratsbeschlüsse kollektiv zu unterzeichnen, in der Regel vom Gemeindepräsidium und von der Gemeindeschreiberin bzw. vom Gemeindeschreiber (§ 85 Abs. 1). Schliesslich werden in § 92 die Aufgaben der Gemeindeschreiberin bzw. des Gemeindeschreibers festgehalten; danach besorgt sie bzw. er unter anderem die weiteren Geschäfte, die ihr bzw. ihm durch Gesetz oder

vom Gemeinderat übertragen sind (§ 92 Ziff. 6). Daraus zeigt sich, dass der Organbegriff vielmehr über die Aufgaben und Befugnisse als über die Wahl definiert wird.

§ 64 Abs. 2 Ziff. 6 nennt als weitere Organe der Einwohnergemeinden "die Angestellten". Hier liegt es allerdings auf der Hand, dass nicht sämtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine Organfunktion zukommt. Nicht jede Mitarbeiterin und nicht jeder Mitarbeiter handelt für die Gemeinde Dritten gegenüber mit hoheitlichen Befugnissen. Mit anderen Worten kommt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nur dann eine Organfunktion zu, sofern ihnen einzelne Aufgaben und selbstständige Verwaltungsbefugnisse übertragen worden sind. Aus diesem Grunde wird die Organbezeichnung "die Angestellten" durch "Dienststellen" ersetzt. Diese Bezeichnung nimmt direkt Bezug auf die neu vorgesehene Kompetenzdelegationsnorm (vgl. dazu nachstehend Ziff. 4.31). Entscheidbefugte Dienststellen - und nur solche - gelten als Organe im Sinne von § 64 Abs. 2 Ziff. 6. Eine Dienststelle kann selbstverständlich auch bloss durch eine einzelne Person gebildet werden.

Bei den "weiteren Kommissionen" (§ 64 Abs. 2 Ziff. 5) ist vorstehend genannter Zusammenhang mit der bestehenden Bestimmung über die entscheidbefugten Kommissionen (§ 97 Abs. 1) bereits hergestellt. Die "weiteren Kommissionen" sind also - wie die Einwohnergemeinden und die SVP in ihren Vernehmlassungen zu Recht ausführen - nur dann Organe, wenn sie über bestimmte Befugnisse in Verwaltungsangelegenheiten verfügen (z.B. Kommissionen gemäss § 97 Abs. 1 oder Schul-, Feuerschutz-, Bau- und Gesundheitskommissionen). Keine Organfunktion kommt dagegen in aller Regel den beratenden Kommissionen zu (§ 97 Abs. 2). In § 64 Abs. 2 Ziff. 5 wird diese Differenzierung nun explizit vorgenommen.

4.24 Sachabstimmungen (§ 66)

Wie vorstehend unter Ziff. 4.1 ausgeführt, müssen die Gemeinden die für ihre Organisation und für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Gemeindeordnungen bzw. entsprechenden Organisationsbeschlüsse oder Statuten zwingend erlassen. Angesichts der Tragweite dieser Erlasse sind diese künftig der obligatorischen Urnenabstimmung zu unterstellen (§ 66 Abs. 2); ein blosser Gemeindebeschluss an der Gemeindeversammlung scheint dafür zu wenig breit abgestützt. § 69 Ziff. 1 ist daher aufzuheben.

In § 66 Abs. 2 Ziff. 1 wird in Übereinstimmung mit einer Vielzahl von Bestimmungen im Wahl- und Abstimmungsgesetz (vgl. §§ 31, 33, 35, 36, 52, 56, 60 und 65 WAG) der Zeitpunkt zur Einreichung des dort genannten Begehrens zur Durchführung einer Urnenabstimmung von 18 Uhr auf 17 Uhr vor verschoben. Diese Zeit entspricht den üblichen Öffnungszeiten der Gemeindekanzleien.

In § 66 Abs. 3 wird anstelle des Begriffs "Voranschlag" neu der Begriff "Budget" verwendet. Dies deshalb, weil im revidierten Gemeindegesetz im Bereich von Leistungsauftrag und Globalbudget (§ 18a), der Finanzaufsicht (§ 23) sowie der Rechnungsprüfungskommission (§§ 94 ff.) anstelle von "Voranschlag" neu ebenfalls von "Budget" die Rede ist. Die Begriffe müssen identisch sein, andernfalls sich gegebenenfalls unnötige Fragen stellen. Ebenso wird im Finanzhaushaltgesetz ausschliesslich der Begriff "Budget" verwendet (vgl. insbesondere § 22 FHG).

Gemäss § 66 Abs. 5 ist die Urnenabstimmung in der Regel innert zwei Monaten nach der Gemeindeversammlung durchzuführen. Dies ist aus organisatorischen Gründen jedoch kaum möglich (Vorbereitung und Druck der Vorlagen, Zustellung etc.). Daher soll die Urnenabstimmung in der Regel neu innert drei Monaten (vgl. dazu analog § 70 Abs. 2) nach der Gemeinde-

versammlung durchzuführen sein, spätestens jedoch zusammen mit dem nächsten nach Ablauf dieser Frist stattfindenden eidgenössischen oder kantonalen Urnengang.

4.25 Befugnisse (§ 69)

§ 69 Ziff. 1 ist aufzuheben (vgl. vorstehend Ziff. 4.24). Aufgrund der vorstehend erläuterten neuen bzw. veränderten Bestimmungen (§ 18a und § 61), welche die in § 69 enthaltenen Befugnisse der Gemeindeversammlung erweitern, muss zudem § 69 Ziff. 4 (Beschlussfassung über den Voranschlag, den Steuerfuss und die übrigen Gemeindesteuern sowie Genehmigung der Leistungsaufträge) und § 69 Ziff. 11 (Übertragung von Aufgaben an Dritte im Sinne von § 61 Abs. 1, sofern diesen hoheitliche Befugnisse zukommen) entsprechend ergänzt werden. Der heutige § 69 Ziff. 11 wird schliesslich zu Ziff. 12, weil es sich hier um eine Auffangbestimmung handelt, welche auf die in Spezialgesetzen umschriebenen Befugnisse hinweist; Auffangbestimmungen werden systematisch sachgerecht am Schluss aufgeführt.

4.26 Verhandlungsordnung (§ 75); Anträge der Stimmberechtigten (§ 76)

Beim Antrag auf Schluss der Beratung handelt es sich um einen Ordnungsantrag im Sinne von § 76 Abs. 2; gemäss dieser Bestimmung entscheidet die Versammlung unverzüglich über Ordnungsanträge, wie Anträge auf Verschiebung der Beratung oder Abstimmung, Redezeitbeschränkungen, Rückweisung an den Gemeinderat oder eine Kommission, Überweisung an eine Kommission. § 75 Abs. 3 stellt somit im Verhältnis zu § 76 Abs. 2 eine *lex specialis* dar. Die Intention des Gesetzgebers für die Sonderbehandlung des Ordnungsantrags auf Schluss der Beratung dürfte der Umstand gewesen sein, dass über ein Geschäft nach Annahme eines solchen Antrags nicht mehr beraten werden kann (vgl. § 75 Abs. 3 Satz 2). Im Gegensatz dazu kann bei den Ordnungsanträgen gemäss § 76 Abs. 2 die Beratung zur gegebenen Zeit fortgeführt werden. Die praktische Bedeutung des Antrags auf Schluss der Beratung ist indessen äusserst gering. Von daher lässt es sich vertreten, den Antrag auf Schluss der Beratung in § 76 Abs. 2 zu integrieren und mithin als allgemeinen Ordnungsantrag zu behandeln. Neu soll allerdings die strikte Regelung, wonach über Ordnungsanträge unverzüglich abzustimmen ist, in der Art etwas gelockert werden, dass bis zur Erledigung des Ordnungsantrags die Beratung über den Hauptgegenstand unterbrochen wird. Diese Regelung erlaubt und bringt klar zum Ausdruck, dass über Ordnungsanträge gegebenenfalls noch beraten werden darf. In bestimmten Fällen kommt diese Möglichkeit einer Notwendigkeit gleich, dann etwa, wenn beispielsweise unklar ist, ob es sich bei einem Antrag auf Rückweisung eines Geschäftes um einen echten oder unechten Rückweisungsantrag handelt. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts macht nämlich eine Unterscheidung zwischen echtem und unechtem Rückweisungsantrag. Danach fällt eine echte Rückweisung eines Geschäftes in Betracht, wenn die Gemeindeversammlung eine behördliche Vorlage als diskussionswürdig, mangels hinreichender Informationen aber noch nicht als entscheidungsreif erachtet, spontan aber nicht sachgerecht ändern kann. Dies gilt namentlich für Geschäfte, welche tatsächlich in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen und für welche der Gemeinderat zusätzliche Entscheidungsgrundlagen beschaffen und allfällige Änderungen vorschlagen kann. Ein unechter Rückweisungsantrag unterscheidet sich vom echten dadurch, dass er eine Änderung der Vorlage bezweckt oder sinngemäss auf eine Ablehnung der Vorlage zielt. Während über einen echten Rückweisungsantrag separat abgestimmt werden muss, kann über einen unechten Rückweisungsantrag in der Schlussabstimmung befunden werden (Urteil vom 4. Mai 2006, 1P.820/2005; Thalmann, a.a.O., N 2.1 und 2.2 zu § 52). Bedenken darüber, dass wenn über Ordnungsanträge nicht mehr zwingend unverzüglich abgestimmt werden muss, sich die Versammlungsdauer in die Länge ziehen könnte, können mit der Redezeitbeschränkung begegnet werden; sind zahlreiche Wortbegehren gestellt, kann der Präsident die Redezeit beschränken (§ 75 Abs. 2).

Präzisierend wird in § 76 Abs. 2 schliesslich noch ausgeführt, dass die Rück- oder Überweisung an eine "bestehende" Kommission erfolgt; anderenfalls könnte die Bestimmung so aufgefasst werden, dass noch während der nämlichen Gemeindeversammlung eine Kommission bestellt werden könnte. Vielmehr aber ist an der nämlichen Gemeindeversammlung eine Rück- und Überweisung eines Geschäfts nur an bereits bestehende Kommissionen möglich. Hierzu vertritt die SVP allerdings die Auffassung, dass die Gemeindeversammlung die Überweisung auch an eine neue, ad-hoc-Kommission, beschliessen können müsse. Es gebe keinen Grund, die Gemeindeversammlung als oberstes Organ der Gemeinde in ihrem Entscheid einzuschränken, indem sie nur die Überweisung an eine *bestehende* Kommission beschliessen könne. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Kommissionen als solche durch den Gemeinderat eingesetzt werden. Der Antrag der SVP impliziert jedoch, dass die Gemeindeversammlung selber Kommissionen ins Leben rufen würde, was zu entsprechenden Kompetenzkonflikten führen würde. In diesem Zusammenhang führen denn auch die Einwohnergemeinden zu Recht aus, es sei wichtig, dass die Versammlung ein Geschäft nur an eine bereits bestehende Kommission überweisen könne. Andernfalls könnte die Gemeindeversammlung ad hoc selber Kommissionen einsetzen und auch wieder auflösen. Eine solche Kommission würde dann vom Gemeinderat geführt, könnte aber von diesem nicht wieder aufgelöst werden. Dies wäre eine Verletzung des Gewaltentrennungsprinzips. Anders als beim Grossen Gemeinderat gibt es in Gemeinden mit Gemeindeversammlungen keine Kommissionen der Legislative.

Der Revisionsvorschlag betreffend der §§ 75 und 76 wird von den Einwohnergemeinden ausdrücklich begrüsst.

4.27 Wahlen und Abstimmungen (§ 77)

Wie bereits ausgeführt, soll die Wahl der Gemeindeorgane in den Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden (unter Vorbehalt von § 5b und § 77 Abs. 3) schriftlich und geheim nach dem absoluten Mehr der gültig abgegebenen Stimmen vorgenommen werden (vgl. vorstehend Ziff. 4.3). Die geheime Abstimmung dient der Sicherung der freien Willensbildung und Willensäusserung. Durch die geheime Stimmabgabe soll verhindert werden, dass jemand unter Druck nicht seinen tatsächlichen Willen zum Ausdruck bringen kann. Sie wird damit dem Grundsatz gerecht, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (vgl. BGE 119 Ia 272 E. 3a und insbes. Cornel Borbély, *Der Grundsatz der geheimen Abstimmung*, Bern 2005, N 8 - 32). Wenn jedoch die Mehrheit der anwesenden stimmberechtigten Personen es verlangt, entscheidet bei Wahlen der Gemeindeorgane gemäss § 5b Abs. 1 das offene Handmehr. Die Wahlen sind diesfalls für jedes Behördemitglied gesondert vorzunehmen. Im offenen Wahlverfahren erfolgen die Wahlen auf freien Vorschlag aus der Mitte der Wählenden. Wenn nicht mehr Kandidierende vorgeschlagen werden als Mandate zu vergeben sind, können die Vorgeschlagenen in einer gemeinsamen Abstimmung gewählt werden, sofern keine stimmberechtigte Person die Einzelabstimmung verlangt. § 5b Abs. 5 ist sinngemäss anwendbar. Dies hat zur Folge, dass § 77 Abs. 2 und 3 entsprechend angepasst werden müssen. Neu regelt § 77 Abs. 2 und 3 nur noch die Wahlen, § 77 Abs. 4 und 5 dagegen nur noch die Abstimmungen. § 77 Abs. 5 (vormals Abs. 4) bestimmt dabei in anderer Weise als bisher die Abstimmungsfolge bei mehreren sich gegenüberstehenden Anträgen. Da es mitunter zu den schwierigeren verfahrensrechtlichen Fragen gehört, welche Anträge in einer Abstimmung einander gegenüber zu stellen sind, ist es sinnvoll, eine Bestimmung analog § 61 Geschäftsordnung Kantonsrat (BGS 141.1) aufzunehmen, welche die doch äusserst relevante Reihenfolge gesetzlich regelt.

4.28 Interpellation (§ 81)

Werden Interpellationen spätestens zehn Tage vor der Gemeindeversammlung schriftlich dem Gemeinderat eingereicht, so sind sie gemäss § 81 Abs. 2 sofort zu beantworten. Die zehntägige Frist für die Einreichung von Interpellationen ist sehr kurz bemessen. Es liegt jeweils mindestens ein Wochenende dazwischen und bei den häufig im Dezember stattfindenden Gemeindeversammlungen meistens auch noch ein Feiertag (Maria Empfängnis). Wird eine Interpellation genau zehn Tage vor der Versammlung eingereicht, ist die Zeit für eine fundierte Antwort wie gesagt zu kurz bemessen. Neu ist vorgesehen, die Frist auf 20 Tage zu verlängern.

4.29 Aufgaben und Befugnisse (§ 84)

§ 84 regelt die Aufgaben und Befugnisse des Gemeinderates. Nirgends explizit geregelt ist indessen, dass dem Gemeinderat die Aufsicht über die gesamte Gemeindeverwaltung zusteht. Eine solche Bestimmung ist in § 84 Abs. 1 zwingend aufzunehmen (vgl. analog auf Stufe Kanton § 2 Abs. 1 Satz 2 des Organisationsgesetzes [BGS 153.1]: *"Ihm [dem Regierungsrat] obliegt die Aufsicht über die Staatsverwaltung."*)

4.30 Vertretung der Gemeinde nach aussen (§ 85)

Die Gemeinden haben erklärt, dass der in § 85 Abs. 3 genannte Fall aussergewöhnlich selten auftrete. Für den Fall, dass tatsächlich eine zivilrechtliche Klage angehoben werden müsse, erachtet es die Mehrheit der Gemeinden als richtig, die Anhebung der Klage in die Kompetenz des Gemeinderats zu legen. Zur Begründung wurde - abgesehen von der geringen praktischen Bedeutung dieser Bestimmung - etwa darauf hingewiesen, dass die nötige finanzielle Grundlage im Budget beispielsweise unter "Freier Kredit des Gemeinderats" festgelegt werden könne. Manche Gemeinden hielten sogar dafür, die besagte Bestimmung könne ersatzlos gestrichen werden, da diese aus einer Zeit stamme, in der es noch keine Finanzhaushaltgesetze bzw. Reglemente über die Ausgabenkompetenzen gegeben habe. Hinzu komme, dass nach der bisherigen Regelung in dringenden Fällen eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einberufen werden müsste. Aufgrund dieser Überlegungen sieht der vorliegende Revisionsvorschlag vor, § 85 Abs. 3 ersatzlos zu streichen.

4.31 Bestimmung und Aufteilung der Amtsbereiche (§ 87); Kompetenzdelegation (§ 87a)

In der Überschrift zu § 87 sowie in Abs. 1 dieser Bestimmung wird der Begriff "Amtsbereich" durch den zeitgemässen Begriff "Aufgabenbereich" ersetzt.

Für die in der Praxis häufig gestellte Frage, ob und wenn ja, welche Kompetenzen des Gemeinderats an untere Dienststellen in welchem Umfang delegiert werden dürfen, findet sich im Gemeindegesetz keine Antwort. Aus dem geltenden Recht ergeben sich bis heute einzig die nachfolgenden Delegationsbeschränkungen bzw. -möglichkeiten:

- a) Soweit das kantonale Recht Aufgaben ausdrücklich dem Gemeinderat überträgt, besteht keine Organisationsautonomie der Gemeinde. In diesen Fällen kann die Zuständigkeit zur Erledigung der Aufgaben nicht unteren Verwaltungsstellen übertragen werden;
- b) wo das kantonale Recht dem Gemeinderat ausdrücklich Delegationsbefugnisse einräumt, kann dieser die Zuständigkeit in eigener Kompetenz übertragen;
- c) sind die Zuständigkeiten und Kompetenzen des Gemeinderates ohne Delegationsermächtigung in einem allgemeinverbindlichen Gemeindereglement oder in einer Gemeindeordnung festgehalten, so können diese nur durch die Gemeindeversammlung delegiert werden;

- d) die Übertragung von Aufgaben an einzelne Gemeinderäte oder an einen Gemeinderatsausschuss sowie die Zeichnungsberechtigung für einzelne Amtsbereiche kann der Gemeinderat in eigener Kompetenz vornehmen (§ 87 Abs. 1);
- e) die Einsetzung von Kommissionen für besondere, in der Regel zeitlich befristete Aufgaben steht dem Gemeinderat zu (§ 97 Abs. 2). Diese haben in der Regel nur eine beratende oder vorbereitende Funktion, jedoch keine weiteren Verwaltungsbefugnisse;
- f) bei der Übertragung von allgemeinen Aufgaben und selbstständigen Verwaltungsbefugnissen an eine Kommission steht die Delegationsbefugnis gemäss § 97 Abs. 1 in Verbindung mit § 69 Ziff. 2 der Gemeindeversammlung zu.

Angesichts der grossen Bedeutung, die der Frage der Kompetenzdelegation bezüglich der Organisation der Gemeinden zukommt, ist - analog zur Kompetenzdelegationsnorm auf kantonaler Ebene (§ 6 des Organisationsgesetzes; BGS 153.1) - vorzusehen, nebst der im Gemeindegesetz bereits enthaltenen Delegationsbestimmung (§ 87 Abs. 2 alte Fassung wird - teilweise neu formuliert - zu § 87a Abs. 1) eine noch weiter gehende Kompetenzdelegationsnorm zu schaffen: Gemäss § 87a Abs. 2 sind Ratsausschüsse und einzelne Mitglieder des Gemeinderates ermächtigt, die ihnen kraft Gesetz oder Delegation zustehenden Kompetenzen an die ihnen direkt unterstellten Dienststellen zu delegieren. Die neue Delegationsnorm eröffnet den Gemeinden somit einen erheblich erweiterten Organisationsspielraum und schafft die Voraussetzungen, moderne Verwaltungsstrukturen zu bilden. Zudem kann sich die Exekutive in bestimmten Bereichen effektiv entlasten. Vgl. hierzu die nachfolgenden Beispiele:

- a) Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern (Gastgewerbegesetz; BGS 943.11) vom 25. Januar 1996
 - Erteilung und Entzug von Bewilligungen für gastgewerbliche Tätigkeiten (§ 7)
 - Bewilligungen von Gesuchen um generell verlängerte Öffnungszeiten im Gastgewerbe (§ 13)
 - Bewilligung für Kleinhandel mit gebrannten Wassern (§§ 17 und 18)
- b) Verordnung über den Strassenverkehr und die Strassensignalisation (BGS 751.21) vom 22. Februar 1977
 - Anordnung von dauernden und vorübergehenden Verkehrsbeschränkungen (§§ 5 und 6)
 - Erteilung und Entzug von Bewilligungen für Strassenreklamen (§ 13)
 - Signalisation der Gemeindestrassen (§ 19 Abs. 3)
- c) Gesetz über den Feuerschutz (BGS 722.21) vom 15. Dezember 1994
 - Erteilung von Brandschutzbewilligungen (§ 18)
 - Ersatzvornahme für den Kaminfegerdienst (§ 24)
- d) Planungs- und Baugesetz (BGS 721.11) vom 26. November 1998
 - Auflage von Baugesuchen (§ 45 Abs. 1)
 - Entscheid über den Verzicht der Auflage und Publikation (§ 45 Abs. 4)

Als weitere Beispiele kommen in Frage: Die Einschätzung der Grundstückgewinnsteuern (in der Stadt Zug erfolgt diese durch eine gewählte Kommission), Verfügungen betreffend Krankenversicherungsobligatorium, Festsetzung von Sozialhilfeleistung, Erteilen von Taxibewilligungen oder Stellungnahmen zu Einbürgerungsgesuchen.

Zumal nicht nur Ratsausschüsse und einzelne Mitglieder des Gemeinderates (§ 87a Abs. 1), sondern neu auch Dienststellen (§ 87a Abs. 2) im Bereich der übertragenen Aufgaben entscheidbefugt sind, muss sich der Rechtsschutz künftig auch auf diese Entscheide erstrecken. Bei einem derartigen Entscheid handelt es sich jedoch nur faktisch um einen Entscheid der Dienststelle, de jure ist es ein Entscheid eines Ratsausschusses oder eines einzelnen Mitgliedes des Gemeinderates, der aufgrund der Kompetenzdelegation (§ 87a Abs. 2) in Einzelkom-

petenz gefällt werden darf. Solche Entscheide können folglich mit Verwaltungsbeschwerde beim Gemeinderat (und nicht beim Ratsausschuss oder bei einem einzelnen Mitglied des Gemeinderates) angefochten werden. Der ordentliche Rechtsweg "Gemeinde - Regierungsrat - Verwaltungsgericht - Bundesgericht" kann nicht durch eine Kompetenzdelegation innerhalb des Gemeinderates unterbrochen bzw. verlängert werden. § 87a Abs. 3 verlangt schliesslich, dass die gemäss Abs. 1 und 2 delegierten Kompetenzen in geeigneter Form zu publizieren sind. Aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit muss sowohl für die Behörden als auch für die Bürgerinnen und Bürger ersichtlich sein, wem welche Kompetenzen zustehen bzw. mittels Delegationsbeschluss übertragen wurden.

4.32 Geschäftsordnung (§ 88)

Das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs für die Zurücknahme oder Änderung eines schon gefassten Beschlusses (§ 88 Abs. 1 Ziff. 4) hat in einigen Gemeinden wiederholt zu Unsicherheiten geführt: Welche Absicht verfolgt die Gesetzgebung mit dieser Vorschrift? Gilt sie bloss für eine Zurücknahme bzw. Änderung eines Beschlusses an derselben Sitzung, an der dieser gefasst wurde? Wenn nein, wie lange muss der Beschluss zurückliegen, damit dieses qualifizierte Mehr nicht mehr gilt? Bei älteren Beschlüssen: Wie wird die Information sichergestellt über das Stimmenverhältnis, mit welcher der seinerzeitige Beschluss gefasst worden ist? Nebst den Unsicherheiten, die diese Bestimmung erzeugt, stellt sich die Frage, ob sie darüber hinaus nicht auch gegen das Demokratieprinzip (die Mehrheit entscheidet) verstösst. Bei einem Rat mit fünf Ratsmitgliedern erfordert die Vorschrift faktisch stets mindestens einen Entscheid im Verhältnis von vier zu eins. Der Sinn der vorliegenden Bestimmung liegt in der Rechtssicherheit. Einmal gefasste Beschlüsse sollen nicht nach kurzer Zeit wieder umgestossen werden können. Daran ist festzuhalten. Danach ist für die Zurücknahme oder Änderung eines Beschlusses grundsätzlich weiterhin eine Stimme mehr als diejenige des Mehrs der Mitglieder erforderlich. Hingegen soll dieses Erfordernis moderat angepasst werden. Nach Ablauf eines Jahres seit Inkrafttreten eines Beschlusses allerdings entscheidet für dessen Zurücknahme oder Änderung das einfache Mehr. Mit dieser Lösung ist die Rechtsbeständigkeit einmal gefasster Beschlüsse zumindest über einen bestimmten Zeitraum gewährleistet.

In § 88 Abs. 1 Ziff. 6 wird der Begriff "Präsidialverfügungen" durch "Präsidialentscheide" ersetzt (vgl. vorstehend Ziff. 4.12; in diesem Sinne wird auch die Überschrift von § 90 und Abs. 1 dieser Bestimmung angepasst; vgl. nachfolgend Ziff. 4.34). Weiter ist in § 88 Abs. 1 Ziff. 6 zu präzisieren, dass dem Rat nur Präsidialentscheide gemäss § 90 Abs. 2 und dies nur zur Orientierung (und nicht wie bis anhin zur Genehmigung; vgl. dazu entsprechend § 90 Abs. 2) vorgelegt werden müssen. Nicht vorgelegt werden müssen Präsidialentscheide von untergeordneter Bedeutung (§ 90 Abs. 1; Gegenstand solcher untergeordneter Entscheide können nur Formalien und Bagatellen sein) sowie Beschlüsse, die das Gemeindepräsidium auf dem Zirkularweg einholt (§ 90 Abs. 2).

4.33 Aufgaben und Befugnisse (§ 89)

In § 89 Ziff. 3 werden die Begriffe "Gemeindebeamten und -angestellten" durch die Begriffe "Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter" ersetzt (vgl. dazu vorstehend Ziff. 4.4 und 4.5).

4.34 Präsidialverfügungen (§ 90)

Zu Abs. 1 vgl. vorstehend Ziff. 4.12 und 4.32

In Abs. 2 werden nebst den Massnahmen, die das Gemeindepräsidium unverzüglich treffen darf, neu auch Zirkularbeschlüsse geregelt: *"Wenn unverzüglich Massnahmen zu treffen sind, handelt das Gemeindepräsidium für den Gemeinderat oder holt den Beschluss auf dem Zirkularweg ein."* Die Orientierung des Rats über die getroffenen Massnahmen entfällt selbstverständlich bei Zirkularbeschlüssen.

4.35 Aufgaben (§ 92)

In dieser Bestimmung werden die Aufgaben der Gemeindeschreiberin bzw. des Gemeindeschreibers festgehalten. Nebst den in § 92 Ziff. 1 - 5 genannten Aufgaben besorgt sie bzw. er die weiteren Geschäfte, die durch Gesetz oder vom Gemeinderat übertragen sind (§ 92 Ziff. 6). Unter die "weiteren Geschäfte" fallen namentlich die Aufgaben im Bereich der Führung (sowohl in administrativer als auch in personeller Hinsicht) sowie Management- und Unterstützungsarbeiten für den Gemeinderat. Aufgrund dieser komplexen Aufgabenstellung kann es sich unter Umständen als schwierig erweisen, wenn die in § 92 Ziff. 1 - 5 genannten Aufgaben allesamt zwingend durch die Gemeindeschreiberin bzw. den Gemeindeschreiber ausgeführt werden müssen. Aus diesem Grunde sieht der Revisionsvorschlag in § 92 Abs. 2 neu eine Delegationsnorm vor, gemäss der der Gemeinderat bestimmte Aufgaben des Gemeindeschreibers an anderen Dienststellen übertragen kann. Damit entfällt in § 92 Ziff. 5 der Teilsatz "soweit der Gemeinderat die Führung nicht einem anderen Beamten übertragen hat." Diese Delegationsnorm geht neu in § 92 Abs. 2 auf. Als Aufgabe der Gemeindeschreiberin bzw. des Gemeindeschreibers entfällt in § 92 Ziff. 5 schliesslich die Führung der Zivilstandsregister; diese werden heute von den Zivilstandsbeamtinnen und -beamten geführt.

4.36 Mitgliederzahl (§ 94)

In § 94 wird für die Rechnungsprüfungskommission neu die minimale Mitgliederzahl (drei) festgelegt, wobei diese durch Gemeindebeschluss erhöht werden kann. Auf die Bedeutung dieser Regelung wird nachfolgend unter Ziff. 4.37 eingegangen.

4.37 Aufgaben und Befugnisse (§ 94a)

In § 94a Abs. 1 wird neu auf die Grundlagen hingewiesen, auf die sich die Rechnungsprüfungskommission bei ihrer Arbeit zu stützen hat. Die gesetzlichen Grundlagen umfassen namentlich das Finanzhaushaltgesetz (FHG) sowie die einschlägigen Bestimmungen über den Gemeindehaushalt im Gemeindegesetz und in den jeweiligen Gemeindeordnungen. Der Hinweis auf die "allgemein anerkannten Grundsätze der Revision" macht deutlich, dass etwa Buchungen nur mit Belegen vorgenommen werden dürfen oder die ausgewiesenen Vermögenswerte vorhanden und korrekt bewertet sein müssen. Es empfiehlt sich, dass die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission Fachkenntnisse im Bereich des Rechnungswesens, der Rechnungslegung und der Revision mitbringen. Der Regierungsrat verzichtet jedoch darauf, für die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission entsprechende fachliche Wählbarkeitsvoraussetzungen vorzuschreiben (vgl. § 6). Einerseits fällt es in die Wahlfreiheit der Stimmberechtigten und liegt es im Interesse der Gemeinden und örtlichen Parteien selbst, fähige Personen zu wählen bzw. zur Wahl vorzuschlagen. Andererseits ermöglicht der neue § 94a Abs. 4, dass die Rechnungsprüfungskommission Sachverständige beiziehen kann, sofern die Durchführung ihrer Aufgaben besondere Fachkenntnisse erfordert oder im Rahmen der ordentlichen Prüfung nicht gewährleistet werden kann. Diese Verpflichtung stellt im Vergleich zur bisherigen Bestimmung eine Verschärfung dar; bisher konnte sie den Zuzug von Expertinnen und Experten dem Gemeinderat lediglich beantragen. Die neu geschaffene Kompetenz ist nebst der Sicherstellung einer professionellen Rechnungsprüfung auch deshalb wichtig, um die Unabhängigkeit

der Rechnungsprüfungskommission gegenüber den zu prüfenden Gremien sicherzustellen. Diese Bestimmung darf aber nicht so ausgelegt werden, dass die Rechnungsprüfungskommission ihre Aufgaben generell an Dritte auslagert. Es geht hier ausschliesslich um die Beurteilung und Prüfung von Sachverhalten, die besondere Fachkenntnisse erfordern. Sowohl nach heute geltendem Recht als auch gemäss Revisionsvorschlag tragen die gewählten Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission die Verantwortung für die Rechnungsprüfung. Der Beizug externer Revisoren bedeutet also nicht, dass die Rechnungsprüfung aus dem Verantwortungsbe- reich der Rechnungsprüfungskommission fällt. Auch wenn fachliche Voraussetzungen für die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission gesetzlich nicht vorgeschrieben werden, so ist bei ihnen dennoch vorauszusetzen, dass sie das Handbuch "Harmonisiertes Rechnungs- legungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM)" der Konferenz der Kantonalen Finanzdi- rektoren kennen. Bezüglich Bestimmungen, die speziell die Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte betreffen, können sie sich auf der Website des Schweizerischen Rechnungsle- gungsgremiums für den öffentlichen Sektor www.srs-csppc.ch informieren.

In § 94a Abs. 2 Bst. b werden neu auch die Leistungsaufträge erwähnt. Diese sind selbstver- ständlich nur dann zu prüfen, wenn die Dienststellen einer Gemeinde nach den Grundsätzen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets ge- führt werden (vgl. vorstehend Ziff. 4.14).

§ 94a Abs. 3 schafft für Gemeinden ohne Grossen Gemeinderat neu die Möglichkeit, durch Gemeindebeschluss der Rechnungsprüfungskommission weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen zu können, namentlich die Ausübung der Oberaufsicht über den Gemeinderat und über die Gemeindeverwaltung, die Berichterstattung über Vorlagen, die Prüfung der Geschäfts- führung des Gemeinderates sowie die Überprüfung einzelner Dienststellen oder einzelner Ge- schäfte. Die Rechnungsprüfungskommission mit erweiterten Aufgaben und Befugnissen erlangt damit faktisch die Bedeutung einer Geschäftsprüfungskommission, die bis heute nur Gemein- den mit Grossem Gemeinderat einsetzen können (§§ 107 f.). Die erweiterten Aufgaben und Be- fugnisse sind denn auch allesamt aus den §§ 107 f. entnommen. Mit der Schaffung von § 94a Abs. 3 trägt die Revision einem seit längerer Zeit bestehenden Bedürfnis der Gemeinden ohne Grossen Gemeinderat Rechnung, der Rechnungsprüfungskommission mehr Aufgaben übertra- gen zu können bzw. die Grundlagen für die Einsetzung einer Geschäftsprüfungs- oder Rech- nungs- und Geschäftsprüfungskommission zu schaffen. Der Umstand, dass die Rechnungsprü- fungskommission gemäss § 94a Abs. 3 nicht als Geschäftsprüfungs- oder Rechnungs- und Ge- schäftsprüfungskommission (RGPK) bezeichnet wird, ist materiell nicht von Bedeutung, hinge- gen wird mit der Beibehaltung der Bezeichnung "Rechnungsprüfungskommission" Klarheit be- züglich der Wahlart geschaffen. Während Mitglieder einer ständigen Geschäftsprüfungskom- mission in Gemeinden mit Grossem Gemeinderat durch das Parlament eingesetzt, heisst also: durch das Parlament gewählt werden, müssten diese in Einwohnergemeinden ohne Grossen Gemeinderat - gleich wie die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission - an der Urne ge- wählt werden; mithin müsste § 78 Abs. 1 Bst. c der Kantonsverfassung geändert werden, was wiederum eine obligatorische Volksabstimmung bedingen würde (§ 79 Abs. 3 KV). Kommt hin- zu, dass mit einer solchen Lösung auch eine ganze Reihe von Bestimmungen im Gemeindege- setz selbst angepasst werden müssten, was mit der Bezeichnung "Rechnungsprüfungskom- mission" nun vermieden werden kann.

Die Aufsicht über die Tätigkeit des Gemeinderates und die Oberaufsicht über die Gemeinde- verwaltung steht aber weiterhin der Gemeindeversammlung zu (§ 69 Ziff. 10). Sie nimmt diese mittels der entsprechenden Volksrechte (Motion, § 80; Interpellation, § 81) wahr. Die Existenz einer Rechnungsprüfungskommission mit erweiterten Aufgaben beschränkt diese Kompetenzen

nicht. Vielmehr übt sie die Aufsicht über den Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung nur aus, sofern ihr diese Aufgaben mittels Gemeindeversammlungsbeschluss übertragen werden.

Mit diesem Revisionsvorschlag wird die Motion von Beat Sieber und Peter Diehm betreffend Einführung einer gemeindlichen Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK) vom 9. September 2010 (Vorlage Nr. 1967.1 - 13532) umgesetzt (vgl. dazu nachstehend Ziff. 8.2).

4.38 Berichterstattung (§ 96)

Die Direktion des Innern übt gemäss § 23 in Verbindung mit § 33 Abs. 2 die Finanzaufsicht aus (vgl. vorstehend Ziff. 4.15). Diese Aufgabe kann sie aber nur dann sinnvoll und effizient erfüllen, wenn sie hierfür über die notwendigen Unterlagen verfügt. Aus diesem Grunde ist § 96 derart zu revidieren, dass die Direktion des Innern umgehend und umfassend über alle Prüfungsergebnisse der Rechnungsprüfungskommission informiert wird. Bisher musste die Direktion des Innern lediglich dann informiert werden, wenn die Rechnungsprüfungskommission "erhebliche Pflichtverletzungen, Missstände oder strafbare Handlungen" festgestellt hatte.

4.39 Grundsätze (§ 97)

Der Erlass allgemeinverbindlicher Gemeindereglemente fällt in die Kompetenz der Gemeindeversammlung (§ 69 Ziff. 2). Folglich fällt auch die Übertragung einzelner Befugnisse durch Gemeindereglement in Kompetenz der Gemeindeversammlung. Anders als in § 87a Abs. 1, darf der Gemeinderat diejenigen Kompetenzen, die ihm durch Gesetz verliehen sind, nicht selbstständig auf Dritte (§ 61) oder - wie vorliegend - auf Kommissionen übertragen. Die Kompetenzdelegation erfolgt in diesen Fällen immer durch Gemeindebeschluss. In Analogie jedoch zum neuen § 87a Abs. 1 wird § 97 Abs. 1 neu formuliert: "Durch Gemeindebeschluss können in einzelnen, genau bezeichneten Bereichen Entscheidungsbefugnisse des Gemeinderates in Verwaltungsangelegenheiten einer Kommission übertragen werden." Die delegierten Kompetenzen sind zudem künftig in geeigneter Form zu publizieren.

§ 97 Abs. 2 bleibt dagegen unverändert; diese Bestimmung regelt diejenigen Kommissionen, die der Gemeinderat in eigener Kompetenz einsetzen kann. Ihnen werden keine Befugnisse des Gemeinderates übertragen, und sie haben in der Regel nur beratende Funktion.

4.40 Gemeindebeamte und Angestellte (I.); Grundsatz (§ 99)

Redaktionelle Änderung (vgl. dazu vorstehend Ziff. 4.4 und 4.5).

4.41 Besondere Funktionen: a) Rechnungsführer (§ 100); b) Gemeindeweibel (§ 101)

Der Wortlaut von § 100 Abs. 1 ist nicht mehr zeitgemäss. Vielmehr liegt es ohnehin im Interesse und der Verantwortung des Gemeinderats, fachlich qualifizierte Personen als Rechnungsführerinnen und Rechnungsführer einzustellen. Im Übrigen werden auch für die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission keine fachlichen Wählbarkeitsvoraussetzungen vorgeschrieben. Aufgrund dieser Überlegungen lässt es sich vertreten, § 100 Abs. 1 ersatzlos zu streichen. Mithin entfällt die Überschrift "Besondere Funktionen" sowie unter § 101 der Buchstabe "b"; unter § 101 verbleibt allein die Überschrift "Gemeindeweibel". In § 101 Ziff. 2 wird zudem der Begriff "Verfügungen" durch "Entscheiden" ersetzt (vgl. dazu vorstehend Ziff. 4.12).

4.42 Geschäftsprüfungs- und Untersuchungskommission (§ 107)

Die §§ 107 f. regeln die Geschäftsprüfungs- und Untersuchungskommission der Gemeinden mit Grosse Gemeinderat. Aufgrund der revidierten Bestimmungen über die Rechnungsprüfungskommission drängen sich in § 107 Abs. 2 wenige, aber dennoch bedeutsame Änderungen auf. In der revidierten Bestimmung prüft die ständige Geschäftsprüfungskommission weiterhin den Voranschlag, wobei dieser Begriff in Übereinstimmung mit den vorstehenden Bestimmungen neu "Budget" lautet. Neu hinzu kommt die Prüfung der Leistungsaufträge (vgl. hierzu § 94a Abs. 2 Ziff. 1 und 2). Schliesslich wird in § 107 Abs. 3 der Begriff "Verwaltungsstellen" ersetzt durch den Begriff "Dienststellen"; auch diese Änderung erfolgt in Übereinstimmung mit vorstehenden Bestimmungen (vgl. dazu die §§ 17 Abs. 2, 18a Abs. 1 und 6, 64 Abs. 2 Ziff. 6, 87a Abs. 2, 92 Abs. 2 und 94a Abs. 3).

4.43 Vom Referendum ausgeschlossene Geschäfte (§ 111)

In § 111 Abs. 2 Ziff. 1 ist der Begriff "Voranschlag" durch den Begriff "Budget" zu ersetzen (vgl. dazu vorstehend Ziff. 4.42).

4.44 Kirchenrat (§ 134); Pfarrwahl (§ 135)

Die am 29. August 2002 unter Einbezug in eine Teilrevision des Gemeindegesetzes erheblich erklärte Motion von Kantonsrätin Anna Lustenberger-Seitz und fünf Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern vom 27. Juni 2002 betreffend Anpassung des Gemeindegesetzes an die kirchlichen Realitäten (vgl. vorstehend Ziff. 2 und nachstehend Ziff. 8.1) wird im Sinne der Motionäre umgesetzt. § 135 lautet neu wie folgt: "Die Kirchgemeindeversammlung bzw. der Grosse Gemeinderat wählt die Pfarrerin bzw. die Pfarrer oder die Pfarreileitung." Im Rahmen der Vorarbeiten der Gesetzesrevision wurde hingegen bezüglich § 134 diskutiert und geprüft, ob die Pfarreileitung tatsächlich von Amtes wegen im Kirchenrat einzubinden sei bzw. ob die Pfarreileitung lediglich mit beratender Stimme im Kirchenrat vertreten sein soll. Die Diskussion ist nicht neu; sie wurde bereits in der parlamentarischen Beratung im Jahre 1980 bei der Einführung des Gemeindegesetzes geführt. Als kritisch wurde insbesondere betrachtet, dass der Kirchenrat die Aufsichtsbehörde der Mitarbeitenden ist, zu denen auch die Pfarrer zählen. Pfarrpersonen als Mitglieder des Kirchenrates einerseits und als Mitarbeitende andererseits würden sich somit gleichsam selber beaufsichtigen. Diesen Bedenken wurde im Wesentlichen damit begegnet, dass im Falle von allfälligen Interessenkollisionen auch für Pfarrpersonen die Ausstandsregeln (§ 10) gelten. Da sich das besagte Dilemma jedoch mittels Ausstandsregeln nicht auflösen lässt, ist § 134 Satz 2 derart zu ersetzen, dass durch Gemeindebeschluss bestimmt werden kann, dass die Pfarrerinnen bzw. die Pfarrer oder die Pfarreileitung vom Kirchenrat zu Themen und Fragestellungen mit theologischen und religiösen Komponenten mit beratender Stimme beigezogen werden können (vgl. nachstehend Ziff. 5.2, Kirchenrat / Pfarrwahl sowie Ziff. 8.1).

5. Ergebnis der Vernehmlassung

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 6. Juni 2011 bis 20. September 2011. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden alle Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden des Kantons, die im Kantonsrat Zug vertretenen politischen Parteien sowie das Verwaltungsgesicht des Kantons Zug. Eingegangenen sind insgesamt 35 Stellungnahmen. Die Vernehmlassung des Verbands Zuger Bürgergemeinden wird unterstützt von den Bürgergemeinden Zug, Oberägeri, Unterägeri, Menzingen, Baar, Cham, Steinhausen, Risch, Walchwil und Neuheim.

Die Bürgergemeinden Oberägeri und Unterägeri haben hierzu Ergänzungen eingereicht. Die Bürgergemeinde Hünenberg hat eine unabhängige Stellungnahme eingereicht. Vernehmlassungen sind weiter von allen im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien eingegangen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug hat auf eine Stellungnahme ausdrücklich verzichtet, da bei der Teilrevision fast ausschliesslich Fragen zu behandeln seien, welche nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Tätigkeit des Verwaltungsgerichts stünden. Ebenso ausdrücklich verzichtet hat die Katholische Kirchgemeinde Oberägeri mit dem Hinweis, dass die Teilrevision ohne weitere Bemerkungen als sinnvoll erachtet wird. Keine Stellungnahmen sind schliesslich eingegangen von der Katholischen Kirchgemeinden Unterägeri und Menzingen sowie von den Baarer Korporationen Blickensdorf, Deiniken, Grüt / Allenwinden und Inwil.

5.1 Allgemeine Bemerkungen

Insbesondere seitens der Einwohnergemeinden wird konstatiert, dass die Teilrevision des Gemeindegesetzes ein altes Anliegen der Gemeinden ist und sie in den letzten Jahren verschiedentlich auf revisionsbedürftige Punkte hingewiesen haben. Dass dieses Anliegen nun aufgenommen und die Gemeinden im Rahmen einer Arbeitsgruppe in die Erarbeitung des nun vorliegenden Entwurfes einbezogen wurden, wird sehr begrüsst. Geschätzt wird auch, dass das Gemeindegesetz nach wie vor ohne zusätzliche Verordnung auskommt. Besonders geschätzt wird, dass die Organisationsfreiheit der Gemeinden bzw. die Gemeindeautonomie durch das neue Gesetz in einzelnen Bereichen gestärkt wird. Grundsätzlich zustimmend zur Teilrevision lassen sich ausdrücklich auch die Bürgergemeinde Hünenberg, die Katholische Kirchgemeinde Risch, die Grünliberale Partei, die SP sowie mit bestimmten Vorbehalten die FDP - die Liberalen und die SVP vernehmen.

Die CVP möchte hingegen eine Totalrevision und steht einer Teilrevision des Gemeindegesetzes überwiegend ablehnend gegenüber. Wegen des Alters des Gemeindegesetzes (31 Jahre), der für einen Laien schwer nachvollziehbaren Systematik und der Fülle der anstehenden Veränderungen drängt sich aus ihrer Sicht eine Totalrevision des Gemeindegesetzes auf. Grundsätzlich positiv steht die CVP der Stärkung der Gemeindeautonomie und der weitergehenden Kompetenzen der Rechnungsprüfungskommission gegenüber. Auch die Regelung zur Einführung von Leistungsauftrag und Globalbudgets findet Zustimmung, wenngleich sich ihr Fragen betreffend der Umsetzung in die Praxis stellen. Die von der CVP angeregte Totalrevision wird schliesslich auch seitens der Einwohnergemeinden (mit Ausnahme der Stadt Zug) erwähnt; sie erwarten, dass die Teilrevision lediglich ein Zwischenschritt sei, um die wichtigsten Anliegen umzusetzen, in den nächsten Jahren jedoch eine Totalrevision an die Hand genommen werde.

Bezüglich dem Begehren nach einer Totalrevision des Gemeindegesetzes weist der Regierungsrat darauf hin, dass nur dann von einer Totalrevision gesprochen werden kann, wenn sämtliche Bestimmungen eines Rechtserlasses revidiert (formelle Totalrevision) oder ein Erlass in seinen wichtigsten Grundzügen (materielle Totalrevision) geändert wird. Letzteres wäre beim Gemeindegesetz etwa dann der Fall, wenn die Gemeindestrukturen oder die Aufgabenverteilung zwischen Kantonen und Gemeinden bzw. zwischen den Gemeindearten grundlegend geändert würden. Für solche grundlegenden Veränderungen besteht derzeit jedoch keine Akzeptanz. Da vorliegend jedoch ein Teil der Gesetzesbestimmungen geändert und einige Regelungsbereiche lediglich punktuell angepasst werden, handelt es sich um eine Teilrevision. Das Alter des geltenden Gemeindegesetzes allein rechtfertigt noch keine Totalrevision und es ist auch nicht davon auszugehen, dass durch Umstellung der bisherigen Bestimmungen eine bessere Übersichtlichkeit erreicht werden könnte.

5.2 Zentrale Anträge

Gemeindeautonomie:

Die Vernehmlassungsergebnisse haben gezeigt, dass hinsichtlich der Frage, ob Gemeindeordnungen bzw. entsprechende Organisationsbeschlüsse zwingend zu erlassen seien oder nicht, Unklarheit besteht. Während die Katholischen Kirchgemeinden Cham-Hünenberg, Risch und Zug ein Obligatorium zur Einführung einer Gemeindeordnung begrüssen, gehen die Einwohnergemeinden davon aus, dass der Erlass einer solchen nicht zwingend sei, was aus der revidierten Fassung aber zu wenig klar hervor gehe. Der Regierungsrat hat im Bericht und Antrag ausgeführt und begründet, dass und weshalb der Erlass einer Gemeindeordnung bzw. von entsprechenden Organisationsbeschlüssen zwingend ist. Er will an diesem Grundsatz festhalten. Der Regierungsrat teilt jedoch die Ansicht, dass der Revisionsvorschlag dies zu wenig deutlich zum Ausdruck bringt. § 3 Abs. 2 wird deshalb neu so formuliert, dass die Gemeinden die für ihre Organisation und für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Gemeindeordnungen bzw. entsprechenden Organisationsbeschlüsse oder Statuten erlassen müssen. Darüber hinaus regeln sie ihre Aufgabenerledigung in Reglementen. Sämtliche Erlasse sind schliesslich aus Gründen der Transparenz und Kundenfreundlichkeit systematisch zu ordnen und öffentlich zugänglich.

Wahl der Gemeindeorgane; Verfahren:

Die Regelung, wonach die Wahl für die in der Gemeindeversammlung zu wählenden Gemeindeorgane künftig geheim (und nicht mehr mittels offenem Handmehr) stattfinden muss, stiess bei einem Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden auf Ablehnung (Verband Zuger Bürgergemeinden, Bürgergemeinden Hünenberg und Unterägeri, Katholische Kirchgemeinden Neuheim, Risch, Steinhausen, Walchwil und Zug, Korporationsgemeinden Baar-Dorf, Hünenberg, Ober- und Unterägeri, Walchwil und Zug sowie CVP). Die Gegnerinnen und Gegner der geheimen Wahl beantragen, die bisherige Fassung beizubehalten oder mindestens die Möglichkeit der Wahl mittels offenem Handmehr weiterhin zu belassen. Der Regierungsrat kommt den Gegnerinnen und Gegnern insofern entgegen, indem er zwar am Grundsatz der geheimen Wahl festhalten will, neu aber § 77 Abs. 3 vorbehalten bleibt. Nach dieser Bestimmung kann die Mehrheit der anwesenden stimmberechtigten Personen für Wahlen der Gemeindeorgane gemäss § 5b Abs. 1 das offene Handmehr verlangen. Zehn Einwohnergemeinden beantragen schliesslich, die Wahl der Gemeindeorgane im WAG (BGS 131.1) zu regeln. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass das WAG nur für diejenigen Wahlen gilt, die an der Urne durchgeführt werden (§ 1 Abs. 1 WAG).

Unvereinbarkeiten:

Die Einwohnergemeinden (mit Ausnahme der Stadt Zug) werfen die Frage auf, ob es sinnvoll sei, dass Angestellte einer Gemeinde zwar nicht Mitglied der Rechnungsprüfungskommission, wohl aber Mitglied des Gemeinderates sein können. Die Gemeinderatsstätigkeit werde so erheblich erschwert, müsse doch ein Gemeinderatsmitglied, das auch bei der Gemeinde angestellt sei, bei allen personalrechtlichen Fragen und auch bei Angelegenheiten der eigenen Abteilung in den Ausstand treten. Zudem sei die Aufgabenverteilung eingeschränkt, weil darauf Rücksicht zu nehmen sei, dass das entsprechende Gemeinderatsmitglied nicht das Ressort übernehme, mit dem es beruflich tangiert sei; eine Lehrperson beispielsweise dürfte nicht die Abteilung Bildung, ein Mitarbeiter der Abteilung Bau, nicht die Bauabteilung übernehmen. Aus Sicht der Antrag stellenden Gemeinden müsste deshalb die Unvereinbarkeit nicht nur im Verhältnis "Gemeindeangestellte / Rechnungsprüfungskommissionsmitglieder", sondern auch im Verhältnis "Gemeindeangestellte / Gemeinderätinnen und -räte", im Minimum jedenfalls im Verhältnis "leitende Gemeindeangestellte / Gemeinderätinnen und -räte", gelten. Der Regierungsrat will auf

eine solche Ausweitung der Unvereinbarkeiten verzichten. Er will keine Einschränkung des passiven Wahlrechts für Mitglieder von Gemeindeexekutiven (Stärkung des Milizgedankens).

Recht auf Akteneinsicht:

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende würden es begrüßen, wenn das Akteneinsichtsrecht weiter, als dies die Revision vorsieht, im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips gelockert würde (GLP und SP; zehn Einwohnergemeinden bzgl. § 12 Abs. 1; Katholische Kirchgemeinden Baar, Cham-Hünenberg, Neuheim). Anderen Gemeinden wiederum geht die Öffnung punktuell zu weit (zehn Einwohnergemeinden bzgl. § 12 Abs. 4; Katholische Kirchgemeinden Baar und Neuheim). Nach Ansicht der SVP führt der Revisionsvorschlag zu einer Benachteiligung bestimmter Persongruppen. So verfügten vielleicht ältere Leute nicht über Internet. Wenn aber die ins Internet gestellten gemeindlichen Unterlagen als bekannt vorausgesetzt würden, wären Leute ohne Internetzugang gegenüber denjenigen mit Internetanschluss benachteiligt. Die so als bekannt vorausgesetzten Unterlagen müssten daher gleichzeitig auch im Amtsblatt publiziert werden. Der Regierungsrat weist in diesem gesamten Kontext darauf hin, dass hierzu eine separate Vorlage in Ausarbeitung ist (Motion von Stephan Schleiss und Werner Villiger betreffend Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Zug, [Vorlage 1711.1 - 12813] vom Kantonsrat am 25. März 2010 erheblich erklärt). Das Öffentlichkeitsgesetz wird dann, sofern dieses in Kraft tritt, als Spezialgesetz der Bestimmung im Gemeindegesetz (§ 12) vorgehen. Bis dahin soll aber das im Gemeindegesetz geregelte Akteneinsichtsrecht im Sinne des Revisionsvorschlages (als Zwischenlösung) gelockert werden.

Amtsgeheimnis:

Die Einwohnergemeinden (mit Ausnahme der Stadt Zug) beantragen, anstelle des Begriffs "Amtsgeheimnis" sei der Begriff "Schweigepflicht" zu verwenden, und zwar deshalb, weil unter den Begriff "Amtsgeheimnis" nur die Behördenmitglieder, nicht aber die gemeindlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fallen würden. Diese Auffassung trifft nicht zu. Bezüglich des Begriffs "Amtsgeheimnis" ist es belanglos, ob ein sog. "Beamtenverhältnis", ein öffentlich- oder privatrechtliches Anstellungsverhältnis vorliegt (vgl. BSK Strafrecht II, Niklaus Oberholzer, Art. 320 N 5 f.; vgl. auch weitere Ausführung vorstehend unter Ziff. 4.9). Somit unterstehen auch gemeindliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schweigepflicht. Sinnvoll erscheint jedoch der Gesetzesvorschlag der Einwohnergemeinden, dass bezüglich des Amtsgeheimnisses diejenigen Fälle vorbehalten bleiben, in denen eine Auskunftspflicht, ein Auskunftsrecht oder eine Entbindung vom Amtsgeheimnis ausdrücklich vorliegen.

Kommunale Stimmrechtsbeschwerde:

Die Einwohnergemeinden (mit Ausnahme der Stadt Zug) beantragen, § 17a (Stimmrechtsbeschwerde) zu streichen; diese Bestimmung gehöre ins Wahl- und Abstimmungsgesetz (WAG; BGS 131.1). Dem hält der Regierungsrat entgegen, dass § 17a auch die innerhalb der Gemeindeversammlung stattfindenden (offene oder geheime) Abstimmungen erfasst. Das WAG hingegen gilt bloss für Urnenabstimmungen. Bei der WAG-Revision 2006 wollte ausdrücklich die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Stimmrechtsbeschwerde auch gegen Nicht-Urnenabstimmungen - nämlich solche innerhalb der Gemeindeversammlung - ergriffen werden kann (sog. kommunale Stimmrechtsbeschwerde). § 17a ist daher unbedingt im Gemeindegesetz beizubehalten.

Bezüglich der Beschwerdefristen (§ 67 WAG) begrüsst die Stadt Zug ausdrücklich, dass für die Anfechtung von Beschlüssen des Grossen Gemeinderates nicht mehr - je nach Beschwerdegrund - eine andere Fristbestimmung gilt. Allerdings würde es die Stadt Zug begrüßen, wenn im Interesse eines rascheren Inkrafttretens der entsprechenden Beschlüsse eine einheitliche Anfechtungsfrist von 10 Tagen gelten würde. Bis zur Revision vom 28. September 2006 (siehe GS 28, 883) seien es auch bloss acht Tage gewesen. Die SVP hält sodann die dreitägige Frist

für zu kurz, um eine fundierte und seriöse Beschwerde einreichen zu können. Die Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der demokratischen Rechte gebieten aus ihrer Sicht eine verlängerte Beschwerdefrist von 10 Tagen. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die Gründe für die kurze dreitägige Frist hinlänglich bekannt sind: Zweck ist es, allfällige Mängel wenn möglich noch vor der Wahl oder Abstimmung beheben zu können und damit eine Wiederholung des Urnenganges zu vermeiden (BGE 121 I 5 E. 3 b). Die für die übrigen Fälle gewählte 20-tägige Frist entspricht derjenigen, die auch für die Verwaltungsbeschwerde gilt (§ 43 Abs. 1 VRG; BGS 162.1).

Leistungsauftrag und Globalbudget:

Dass Gemeinden die dem Gemeinderat unterstellten Organe künftig mit Leistungsaufträgen und Globalbudget führen können, wird von der CVP (wenn auch mit bestimmten Bedenken), der FDP - die Liberalen, der GLP sowie der SP ausdrücklich begrüsst. Zustimmung kommt auch von der Stadt Zug sowie seitens der übrigen Gemeinden, die sich hierzu bereits im Rahmen der Arbeitsgruppe mehrheitlich positiv geäußert haben. Die CVP fragt sich allerdings, wie die Umsetzung in den Gemeinden aussehen soll und bittet den Regierungsrat aufzuzeigen, wie der zeitliche Ablauf des Verfahrens aussehen wird, wenn das Budget an der Dezember-Gemeindeversammlung nicht bewilligt wird. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass im Falle der Rückweisung ein neues Budget, welches dem Rückweisungsbeschluss angemessen Rechnung trägt, bis Ende Februar des Budgetjahres vorzulegen ist (§ 22 Abs. 3 FHG). Da sich § 18a einerseits eng an die kantonale Regelung lehnt und andererseits die Aufsichtsbehörde den Gemeinden gegenüber eine Beistandspflicht hat (§ 35), können die Gemeinden zur gegebenen Zeit für derartige Fragen auf die Unterstützung und das Know-how der zuständigen kantonalen Stellen zählen. Die Alternative - die Grünen steht der Führung mittels Leistungsaufträgen und Globalbudgets auf kommunaler Ebene kritisch gegenüber. Sie weist darauf hin, dass sich die Steuerung von öffentlichen Verwaltungsorganisationen mittels Leistungsauftrag und Globalbudget insbesondere in Bereichen bewährt habe, in denen operative Aufgaben erfüllt oder - ähnlich wie Privatunternehmen - Produkte erstellt oder Dienstleistungen erbracht werden. Die demokratische Legitimierung der neuen Verwaltungsführung soll in diesen Bereichen über eine verstärkte Kundenorientierung erreicht werden. Bei hoheitlichen Aufgaben, die strategisch ausgerichtet und oftmals politisch umstritten seien und die nur sehr schwer in klar definierte Massnahmen, Leistungen und Ziele gefasst werden könnten, sei die Steuerung über Leistungsaufträge und Globalbudget als problematisch zu bezeichnen. Die SVP gibt zu bedenken, dass es sich bei den Globalbudgets um eine Ausweitung der Kompetenzen der Exekutiven zu Lasten der Legislative handle. Der Regierungsrat stellt hierzu fest, dass es der Gemeindeversammlung obliegt, die Leistungsaufträge als Ganzes zu genehmigen und das Globalbudget zu beschliessen, womit ihr doch ein erhebliches Gewicht zukommt.

Finanzaufsicht:

Nach Auffassung der CVP und der SVP führt der revidierte § 23 im Vergleich zur bisherigen Fassung zu keiner Verbesserung. Beide Parteien halten die heutige Bestimmung für genügend und beantragen deshalb deren unveränderte Beibehaltung. Die SVP befürchtet mit der Einführung einer jährlichen Überprüfung der Gemeindebudgets und -jahresrechnungen eine Schwächung der Gemeindeautonomie. Der Regierungsrat hält dem entgegen, dass auch die bisherige Bestimmung eine formelle Prüfung beinhaltet. Diese umschreibt die Aufgaben der die Finanzaufsicht ausübenden Direktion des Innern aber nur vage und wenig transparent. Die revidierte Fassung behebt diese Mängel. Insbesondere werden durch die revidierte Fassung die Zusammenhänge zu den aufsichtsrechtlichen Bestimmungen und denjenigen über die Berichterstattung durch die Rechnungsprüfungskommission deutlicher.

Genehmigungsvorbehalt für kommunale Geschäfte:

Die Einwohnergemeinden begrüssen es ausdrücklich, dass eine ganze Reihe gemeindlicher Geschäfte vom Genehmigungsvorbehalt befreit werden. Bezüglich der Organisationsbeschlüsse wird jedoch beantragt, dass nur diejenigen Beschlüsse genehmigungsbedürftig sein sollen, die von der Gemeindeversammlung beschlossen worden sind. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass alternativ zu einer Gemeindeordnung entsprechende Organisationsbeschlüsse oder Statuten erlassen werden können. Gemeindeordnungen bzw. entsprechende Organisationsbeschlüsse oder Statuten sind zwingend (§ 3 Abs. 2), genehmigungsbedürftig (§ 36 Abs. 1 Ziff. 1) und neu der obligatorischen Urnenabstimmung unterstellt (§ 66 Abs. 2). Aus Sicht der CVP drängt sich eine Revision in diesem Bereich nicht auf. Die neue Fassung trage nicht zu einem klar gegliederten und gut lesbaren Gesetz bei. Der Regierungsrat hält dazu fest, dass mit der Revision diejenigen Erlasse, die nicht vordergründig der grundlegenden Organisation der Gemeinde dienen (z.B. Reglemente über das Bestattungs- und Friedhofswesens, Parkplatzreglemente, Benützungreglemente öffentlicher Anlagen und dgl.) vom Genehmigungsvorbehalt befreit werden sollen. Dies bedeutet indessen nicht, dass nicht genehmigungsbedürftige Reglemente im konkreten Anwendungsfall bzw. aufsichtsrechtlich nicht mehr überprüft werden könnten. Die Rechtssicherheit bleibt damit gewahrt.

Aufsichtsrechtliches Einschreiten; Voraussetzungen:

Aufgrund der vorgeschlagenen Neuformulierung befürchtet die Stadt Zug eine Verschärfung der bisherigen Praxis. Nach dieser sei von einem Missstand erst „bei unhaltbaren Zuständen, die schlicht nicht toleriert werden können“ gesprochen worden. Dem ist entgegen zu halten, dass - wie die Stadt Zug selbst sagt - sowohl in der Arbeitsgruppe, in der die Revisionsvorlage erarbeitet wurde, als auch im Bericht und Antrag des Regierungsrats klar zum Ausdruck gebracht wurde und wird, dass die Revision der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen weder zu einer Verschärfung der bisherigen Regelung noch zur Verschärfung der bisherigen Praxis führen. Beides ist nicht beabsichtigt. Die beantragten Ergänzungen der Stadt Zug wären dagegen verfehlt; ein Missstand kann auch bei einmaliger (nicht aber bei einfacher) Verletzung von klarem materiellen Recht oder Missachtung von wesentlichen Verfahrensgrundsätzen vorliegen. Das gilt auch bereits heute. Ein Einschreiten von Amtes wegen erfolgt weiterhin nicht schon bei einfachen Rechtsverletzungen, sondern erst dann, wenn unhaltbare Zustände festgestellt werden, die schlicht nicht toleriert werden können.

Einzelne Aufgaben der Einwohnergemeinden:

Die Stadt Zug beantragt, dass die in § 59 Abs. 1 Ziff. 3 enthaltene Formulierung „Ruhe und Ordnung sowie die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit“ angesichts der ungenügenden rechtlichen Definition der Einzelbegriffe belassen wird. Vorstehend wird aber unter Ziff. 4.21 ausführlich dargelegt, weshalb die Begriffspaare "Ruhe und Ordnung" einerseits und "Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit" mit Bezug auf die jeweiligen Zuständigkeiten zu trennen sind. Durch die Entfernung des Begriffs der zu gewährenden Sicherheit aus dem Kompetenzbereich der Gemeinden wird eine klarere Abgrenzung zwischen "Ruhe und Ordnung" als Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und "Ordnung und Sicherheit" als Zuständigkeitsbereich des Kantons erreicht. Auch wenn zu Recht darauf hingewiesen wird, dass sich für den Begriff "öffentliche Sicherheit" keine eindeutige Definition finden lässt, erscheint aus vorstehend genannten Gründen das Festhalten am Revisionsvorschlag als gerechtfertigt. So wird denn auch seitens der Stadt Zug richtigerweise darauf aufmerksam gemacht, dass die Kompetenzausscheidung in den genannten Bereichen im Polizeiorganisationsgesetz (BGS 512.2) vorgenommen werden muss. Dies gilt auch für den in diesem Zusammenhang von der CVP gestellten Antrag, wonach der Regierungsrat die Abgrenzungsproblematik deutlicher ausleuchten und aufzeigen soll, was in der Kompetenz der Polizei resp. der Gemeinde liege.

Während die SP die Erweiterung der Aufgaben der Einwohnergemeinden um die familienergänzende Kinderbetreuung und Langzeitpflege ausdrücklich begrüsst, lehnt die SVP diese als staatliche Aufgabe ab und fügt betreffend der Langzeitpflege an, dass diese insofern eine gemeindliche Aufgabe sei, sofern sie nicht von Privaten übernommen werde. Bezüglich der familienergänzenden Kinderbetreuung hält der Regierungsrat entgegen, dass das Kinderbetreuungsgesetz (BGS 213.4) vom 29. September 2005 (in Kraft seit 1. Januar 2007) den Rahmen für familienergänzende Betreuungsangebote in den Einwohnergemeinden (Tages- und Halbtagesstätten, Mittagstische, Tagesfamilien, Randzeitenbetreuung für Schulkinder) festlegt. In den Vorarbeiten zur Gemeindegesetzrevision hat sich seitens der Gemeinden klar das Bedürfnis heraus kristallisiert, dass der Aufgabenkatalog um die familienergänzende Kinderbetreuung erweitert werden soll. Der Begriff "familienergänzende" Kinderbetreuung macht ferner deutlich, dass die Betreuung der Kinder durch entsprechende Einrichtungen lediglich ergänzend zur Betreuung der Kinder durch die Eltern erfolgt.

Die Einwohnergemeinden (mit Ausnahme der Stadt Zug) lehnten die Aufnahme der Langzeitpflege als gemeindliche Aufgabe in der Vernehmlassung ab. Der Kanton sei gemäss aktuellem Spitalgesetz verpflichtet, die Schwerpunktversorgung in der stationären Langzeitpflege sicherzustellen. Diese will der Kanton mit der Neuordnung der Spitalplanung und -finanzierung aufgeben und den Gemeinden überlassen. Der Regierungsrat verweist in diesem Zusammenhang auf die Änderung des Spitalgesetzes und des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Vorlage Nr. 2037.8 / Laufnummer 13891). Die Gesetzesänderung ist per 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Am Revisionsvorschlag ist deshalb festzuhalten.

Der Regierungsrat lehnt dagegen die Aufnahme betreffend Regelung der Gemeindefinanzen sowie Bewirtschaftung der öffentlichen Infrastruktur, wie dies von den Einwohnergemeinden beantragt wird, ab. Die Regelung der Gemeindefinanzen ergibt sich unmittelbar aus dem Finanzhaushaltgesetz (FHG; BGS 611.1) und mittelbar aus den Bestimmungen über den Gemeindehaushalt (§§ 19 ff. GG) und über die RPK (§§ 94 ff. GG); die Bewirtschaftung der öffentlichen Infrastruktur dient nicht der Abgrenzung gegenüber Aufgaben anderer Gemeindearten. Die SP beantragte schliesslich, dass im Aufgabenkatalog der Einwohnergemeinden die Förderung von Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen aufzunehmen sei.

Übertragung gemeindlicher Aufgaben an gemischtwirtschaftliche oder private Unternehmen oder Organisationen:

Die Einwohnergemeinden (mit Ausnahme der Stadt Zug) befürchten eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit und des Handlungsspielraums des Gemeinderates. Die Regelung laufe auch dem Bestreben der Gesetzesrevision zuwider, die Organisationsfreiheit der Gemeinden zu stärken. Nachdem der Gemeinderat bei solchen übertragenen Aufgaben die Aufsicht innehatte und er nach wie vor für diese Aufgabe verantwortlich bleibe, sei der Rechtssicherheit Genüge getan. Der Regierungsrat hält dem entgegen, dass es bei der Revision in diesem Punkt darum geht, dass grundsätzlich nicht immer mehr Aufgaben ausgelagert werden können, ohne dass die Bürgerinnen und Bürger dazu noch etwas sagen können. Die "Übertragung öffentlicher Aufgaben" im Sinne von § 61 erfasst indessen lediglich diejenigen Aufgaben, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erfüllt werden. Dies soll - wie von allen Einwohnergemeinden beantragt - in § 61 Abs. 2 explizit so festgehalten werden. Nicht geteilt wird vom Regierungsrat die Auffassung der CVP, wonach die Übertragung von hoheitlichen Aufgaben an Dritte zum operativen Aufgabengebiet der Exekutive gehöre.

Ausländerstimmrecht:

Bezüglich der Möglichkeit, dass die Einwohnergemeinde durch Gemeindebeschluss das Stimmrecht auch Personen ausländischer Nationalität mit Niederlassungsbewilligung verleihen kann, gehen die Meinungen bei den verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden erwartungsgemäss auseinander. Das Ausländerstimmrecht in kommunalen Angelegenheiten wird

von der Alternative - die Grünen, der Grünliberalen Partei, der SP und der Katholischen Kirchgemeinde Neuheim ausdrücklich begrüsst. Mit dem Ausländerstimmrecht als fakultatives demokratisches Instrument auf Gemeindeebene kann sich auch die Stadt Zug ausdrücklich einverstanden erklären. Die übrigen Einwohnergemeinden opponierten ebenfalls nicht gegen das Ausländerstimmrecht. Für sie stellte sich lediglich die formelle Frage, in welcher Form ein entsprechender Beschluss aufgenommen werden soll. Überdies stiess das Ausländerstimmrecht in der Arbeitsgruppe grossmehrheitlich auf Zustimmung. Abgelehnt wird das Ausländerstimmrecht von der CVP, der FDP - die Liberalen, der SVP, dem Verband Zuger Bürgergemeinden sowie der Bürgergemeinde Unterägeri.

Die Befürworterinnen und Befürworter (Die Alternative - die Grünen, Grünliberale Partei, SP) führen aus, dass es viele Ausländerinnen und Ausländer gebe, die in den Gemeinden stärker engagiert seien als die durchschnittlichen Gemeindegewohnerinnen oder die durchschnittlichen Gemeindegewohner. Es sei folgerichtig, dass die Gemeinde die Kompetenz erhalte, ihnen ein Mitspracherecht zuzugestehen. Damit sei kein Präjudiz geschaffen (Grünliberalen Partei). Die SP weist darauf hin, dass der Revisionsvorschlag die Einwohnergemeinden nicht zwingen, das Ausländerstimmrecht einzuführen, vielmehr handle es sich um eine Kann-Bestimmung. Die Alternative - die Grünen erachtet es als richtig, dass Ausländerinnen und Ausländern dieses Recht im gleichen Umfang zusteht, wie es für Schweizer Bürgerinnen und Bürger gilt. Die politischen Rechte seien unteilbar. Es wäre mit dem Gleichheitsgrundsatz der Bundesverfassung schlecht vereinbar, Stimmberechtigte erster (Schweizer) und zweiter (Ausländer mit Niederlassung) Kategorie zu schaffen. Die Einführung des Stimmrechtes für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer stärke die Integration jener Menschen, die seit langem in einer Gemeinde wohnen und arbeiten, die das soziale und gesellschaftliche Leben mitgestalten, die hier ihre Steuern bezahlen und die schon lange Teil der Gemeinde sind.

Die Gegnerinnen und Gegner halten dem Ausländerstimmrecht entgegen, dass wer mitbestimmen wolle, die Möglichkeit habe, sich einbürgern zu lassen (CVP). Die FDP - die Liberalen halten fest, dass sie ihre ablehnende Position bereits im Jahre 2006 vertreten habe, als der Kantonsrat einen entsprechenden Antrag der Alternativen-Fraktion im Rahmen der Revision des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (WAG) klar abgelehnt habe (Vorlage Nr. 1300.21). Jede Ausländerin und jeder Ausländer könne das Schweizer Bürgerrecht und somit auch das umfassende Stimm- und Wahlrecht erlangen, wenn sie oder er genügend lange in der Schweiz lebe und die übrigen Voraussetzungen erfülle. Die FDP lehnt es zudem ab, das Wahl- und Stimmrecht als Mittel zur Integration einzusetzen. Dieses Recht dürfe nur denjenigen Ausländerinnen und Ausländern erteilt werden, die bereits in unserem Gemeinwesen integriert seien. Weiter ist die FDP der Ansicht, dass es keinen Sinn mache, wenn in unserem kleinen Kanton jede Gemeinde autonom über die Erteilung des Ausländerstimmrechts entscheiden könne. In ähnlicher Weise äussert sich auch die SVP gegen das Ausländerstimmrecht. Das Schweizer Bürgerrecht muss ihrer Auffassung nach auch in Zukunft Voraussetzung für die demokratischen Mitbestimmungsrechte, auch auf Gemeindeebene, sein. Die Erteilung des Stimmrechts an Ausländerinnen und Ausländer bürge angesichts der durch die Personenfreizügigkeit herrschenden Masseneinwanderung die Gefahr, dass die Schweizer Bürgerinnen und Bürger in ihrer eigenen Wohngemeinde durch Ausländerinnen und Ausländer majorisiert würden. Aufgrund der Vernehmlassungsantworten der politischen Parteien erachtet der Regierungsrat die Stärkung der Gemeindeautonomie im Zusammenhang mit dem Ausländerstimmrecht als nicht opportun.

Sachabstimmungen:

Wie vorstehend unter der Überschrift "Gemeindeautonomie" ausgeführt, will der Regierungsrat daran festhalten, dass die Gemeinden für ihre Organisation und für die Erfüllung ihrer Aufgaben zwingend die notwendigen Gemeindeordnungen bzw. entsprechenden Organisationsbeschlüsse oder Statuten erlassen müssen. Angesichts der zentralen Bedeutung, die solchen

grundlegenden Erlassen in den Gemeinden zukommen, sieht der Regierungsrat in seinem Revisionsvorschlag weiter vor, diese der obligatorischen Urnenabstimmung zu unterstellen. Diese Regel stösst bei einer Vielzahl von Vernehmlassungsteilnehmenden auf Ablehnung (Einwohnergemeinden, mit Ausnahme der Stadt Zug, Katholische Kirchgemeinden Baar, Neuheim und Risch, Korporationsgemeinden Baar-Dorf, Hünenberg, Ober- und Unterägeri sowie Walchwil, CVP und SVP). Sie vertreten den Standpunkt, dass die Möglichkeit, über die besagten Erlasse mittels offenem Handmehr in der Gemeindeversammlung abzustimmen, beibehalten werden müsse. Die Einwohnergemeinden erachten den Revisionsvorschlag als eine Aushöhlung der urdemokratischen Institution "Gemeindeversammlung". Mit einer solchen Regelung würden die Gemeindeversammlungen zu zweitklassigen Gremien verkommen. Es solle weiterhin dem jeweiligen Rat überlassen werden, welche Geschäfte er an die Gemeindeversammlung und welche er an die Urne bringen wolle. Wenn Gemeindeordnungen und Organisationsbeschlüsse generell der Urnenabstimmung unterliegen, müsste zudem nicht nur der erstmalige Erlass selber, sondern es müssten alle zukünftigen Änderungen ebenfalls der Urnenabstimmung unterbreitet werden, was im Gegensatz zu Gemeindeversammlungen mit einem erheblich grösseren Aufwand verbunden sei. Schliesslich stelle sich noch die Frage des Übergangsrechts (sind die von den Gemeindeversammlungen bereits verabschiedeten Gemeindeordnungen und Organisationsbeschlüssen weiterhin gültig oder müssen sie nachträglich noch an der Urne beschlossen werden?)

Die Einwohnergemeinden (mit Ausnahme der Stadt Zug) beantragen weiter, dass zwecks Stärkung der Rolle von Gemeindeversammlungen Leistungsaufträge, (Global-)Budgets, Steuerfuss und Jahresrechnungen nur an der Gemeindeversammlung behandelt und nicht der Urnenabstimmung unterbreitet werden dürfen. Nachdem der Steuerfuss einen wesentlichen Einfluss auf das Budget habe, müsse über Steuerfuss und Budget gleichzeitig abgestimmt werden können. Es gehe nicht an, dass über das Budget nur an der Gemeindeversammlung, über den Steuerfuss aber auch an der Urne befunden werden könne. Beide Geschäfte müssten daher gleichzeitig und vom gleichen Gremium beschlossen werden.

Die Alternative - die Grünen bemängeln schliesslich, dass bei der Überarbeitung von § 66 lediglich kosmetische Veränderungen vorgeschlagen würden. Die Hürde von „einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten“, die spätestens bis 3 Tage vor der Gemeindeversammlung ein Begehren um Urnenabstimmung einreichen können, sei viel zu hoch. Es wird deshalb beantragt, die Hürde von einem Zwanzigstel auf einen Hundertstel zu senken. Zur Begründung wird im Wesentlichen angeführt, dass ein entsprechendes Begehren innerhalb weniger Tage nach Veröffentlichung der Einladung zur Gemeindeversammlung von 5 Prozent der Stimmberechtigten unterschrieben werden müsse. Wenn man bedenke, dass an den Gemeindeversammlungen selten 5 Prozent der Stimmberechtigten überhaupt teilnehmen, so könne man sich vorstellen, wie schwierig es sei, im Vorfeld bereits 5 Prozent der Stimmberechtigten für das Begehren um eine Urnenabstimmung zu gewinnen. Die Hürde von 5 Prozent sei schlicht prohibitiv, sie verhindere Urnenabstimmungen und schwäche damit die demokratische Legitimation von Entscheiden.

Berichterstattung des Gemeinderats zu den Gemeindeversammlungsvorlagen:

Die Einwohnergemeinden (mit Ausnahme der Stadt Zug) beantragen, den ersten Satz von § 74 zu streichen; es sei den Gemeinden offen zu lassen, ob sie die Traktanden vorstellen wollen oder nicht. Nachdem die Gemeinden den Stimmberechtigten im Voraus ausführliche Vorlagen zustellen, würden einzelne Gemeinden auf die Vorstellung der Traktanden an der Gemeindeversammlung verzichten und direkt zur Diskussion übergehen.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass Satz 1 dieser Bestimmung mitunter den ordentlichen Ablauf, wie Traktanden in der Gemeindeversammlung behandelt werden, regelt. In welchem Umfang das Gemeindepräsidium die Verhandlungsgegenstände vorträgt, ist diesem selbst überlassen; es kann beispielsweise auch bloss das Traktandum als solches bekannt gegeben und sodann auf die Unterlagen verwiesen werden. Die Bestimmung zu streichen, hält der Re-

gierungsrat jedoch für verfehlt. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Stimmberechtigten sich allesamt mit den Vorlagen vorgängig vertraut gemacht haben.

Motionsrecht / Interpellationen:

Die Einwohnergemeinden (mit Ausnahme der Stadt Zug) beantragen, dass ein Motionsbegehren bzw. eine Interpellation von mindestens zehn stimmberechtigten Personen unterzeichnet sein soll. Zur Begründung wird ausgeführt, dass immer wieder von Einzelpersonen abstruse und völlig aussichtslose Motionsbegehren eingereicht würden, welche die Verwaltung und den Gemeinderat unnötig beschäftigten. Ein von mindestens zehn Personen mitunterzeichneter Vorstoss verhindere, dass derartige Motionen eingereicht würden. Aus Sicht des Regierungsrats ist eine solche Einschränkung des Motionsrechts jedoch nicht angezeigt. Vielmehr muss es für jede stimmberechtigte Einzelperson weiterhin möglich sein, eine Motion zu lancieren, ohne hierfür zehn stimmberechtigte Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner beizubringen. Im Übrigen ist nicht einzusehen, wie mit der beantragten Regel aussichtslose Motionsbegehren verhindert werden könnten. Es obliegt den Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung, eine derartige Einschätzung vorzunehmen und eine Motion gegebenenfalls für nicht erheblich zu erklären.

Kompetenzdelegation und Rechtsmittelwege:

Die Stadt Zug begrüsst ausdrücklich, dass den Gemeinden mit der neuen Kompetenzdelegation ein erheblich erweiterter Organisationsspielraum eröffnet wird und damit die Voraussetzung zur Schaffung moderner Verwaltungsstrukturen schafft. Solange aber die Bestimmungen über den Rechtsschutz unter § 17 nicht angepasst würden, blieben die erwähnten Bemühungen des Regierungsrates auf halbem Weg stecken. Bei einer Delegation von Entscheidkompetenzen des Stadtrates bzw. des Gemeinderates an einzelne Departemente, Ämter oder Kommissionen führe der geltende § 17 Abs. 2 GG nämlich dazu, dass automatisch eine zusätzliche Rechtsmittelmöglichkeit auf Gemeindeebene entstehe. Für die Stadt Zug ergebe sich überdies noch das folgende Problem: Weil der städtische Rechtsdienst einerseits beim erstinstanzlichen Entscheid (in der Regel beratend) mitwirke und andererseits für den Stadtrat die Beschwerdeentscheide instruiere, entstünden Probleme mit der Unabhängigkeit der an der Entscheidfindung beteiligten Personen (Verbot der richterlichen Vorbefassung). Dieses Problem könne nur gelöst werden, indem der Rechtsdienst entweder die Stadtverwaltung nicht mehr juristisch betreuen dürfte oder aber von der Beschwerdeinstruktion für den Stadtrat entbunden würde. Unter diesen Umständen werde aber eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen des Stadtrates bzw. des Gemeinderates an die ihm untergeordneten Departemente, Ämter und Kommissionen faktisch verunmöglicht. § 17 GG (und § 40 Abs. 1 VRG) sollen dahingehend geändert werden, dass grundsätzlich sämtliche Entscheide, welche von einer zuständigen gemeindlichen Behörde oder Amtsstelle ausgehen, unmittelbar beim Regierungsrat angefochten werden könnten. Da gewisse Gemeinderäte offenbar Mühe mit der Vorstellung bekundeten, dass sie im Fall einer Delegation von Entscheidkompetenzen nicht mehr als Beschwerdeinstanz korrigierend eingreifen könnten, solle unter Absatz 2 ein entsprechender Vorbehalt formuliert werden. Der Regierungsrat stellt fest, dass es hier um eine Problematik geht, von der sich - wie bereits im Rahmen der Arbeitsgruppe diskutiert - vornehmlich die Stadt Zug betroffen sieht. Seitens der übrigen Gemeinden wurde dagegen ins Feld geführt, dass es durchaus im Interesse des Gemeinderats sei, wenn Entscheide unterer Dienststellen oder einzelner Ratsmitglieder *nicht* direkt beim Regierungsrat, sondern wie bisher vorgängig noch vom Gemeinderat selbst beurteilt werden können. Der Regierungsrat teilt diese Auffassung und hält deshalb an seinem Revisionsvorschlag fest. Die Rechtsmittelwege präsentieren sich demnach wie folgt: Entscheide eines Ratsausschusses oder einzelner Gemeinderatsmitglieder kraft Delegation bleiben de jure Gemeinderatsentscheide. Diese können mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden (§ 17 Abs. 1 und 3 GG). Entscheide eines Ratsausschusses

oder einzelner Gemeinderatsmitglieder kraft Gesetz sind dagegen de facto und de jure Entscheide eines Ratsausschusses oder einzelner Gemeinderatsmitglieder und können deshalb mit Verwaltungsbeschwerde beim Gemeinderat angefochten werden (§ 17 Abs. 2 GG). Entscheide einer Dienststelle kraft Delegation bleiben de jure Entscheide eines Ratsausschusses oder einzelner Gemeinderatsmitglieder, weshalb in diesen Fällen eine Verwaltungsbeschwerde ebenfalls an den Gemeinderat zu richten ist (§ 17 Abs. 2 GG). Entscheide einer Dienststelle kraft Gesetz schliesslich sind de jure und de facto Entscheide einer Dienststelle und können mit Verwaltungsbeschwerde beim Gemeinderat angefochten werden (§ 17 Abs. 2 GG).

Aufgaben und Befugnisse des Gemeinderats und des Gemeindepräsidiums; Aufgaben des Gemeindeschreibers:

Die Einwohnergemeinden (mit Ausnahme einzelner Gemeinden) schlagen betreffend der Aufgaben und Befugnisse des Gemeinderats (§ 84) und des Gemeindepräsidiums (§ 89) sowie betreffend der Aufgaben des Gemeindeschreibers (§ 92) Neuformulierungen der jeweiligen Bestimmungen vor mit der Begründung, dass die jeweiligen Aufgaben der heutigen Zeit angepasst werden sollten. So wird etwa betreffend der Aufgaben des Gemeinderats beantragt, dass dieser im Rahmen des Gesetzes die Organisationsstruktur der Gemeindeverwaltung regelt und diese mittels Controlling steuert. Einer derartigen Formulierung ist jedoch entgegenzuhalten, dass der Begriff "Controlling" juristisch nicht definiert ist und im Gemeindegesetz auch nirgends verwendet wird. Überdies gilt das Controlling nicht als einziges Steuerungsmittel. Bezüglich der Aufgaben und Befugnisse des Gemeinderats gilt es in § 84 Abs. 1 aber zu ergänzen, dass diesem die Aufsicht über die gesamte Gemeindeverwaltung zusteht. Eine derartige Bestimmung fehlt im Gemeindegesetz bisher gänzlich und muss deshalb zwingend aufgenommen werden. Die Vorschläge der SVP, wonach bezüglich des Gemeindepräsidiums dessen Repräsentationsfunktion sowie bezüglich der Gemeindeschreiberinnen bzw. der Gemeindeschreiber deren Leitung der Gemeindeganzlei in personeller und administrativer Hinsicht hervorzuheben seien, werden im vorliegenden Bericht und Antrag bei den Erläuterungen der jeweiligen Bestimmungen aufgenommen.

Geschäftsordnung des Gemeinderats:

Die Lockerung bei Wiedererwägungsgesuchen wird seitens der Einwohnergemeinden (mit Ausnahme der Stadt Zug) begrüsst, eine vollständige Aufhebung des qualifizierten Mehrs für die Zurücknahme oder Änderung eines schon gefassten Beschlusses wird aber abgelehnt. Einmal gefasste Beschlüsse sollen aus Gründen der Rechtssicherheit nicht nach kurzer Zeit wieder umgestossen werden können, und zwar nur, weil der Rat an der betreffenden Sitzung geringfügig anders zusammengesetzt ist als beim ursprünglichen Beschluss. Demgegenüber ist aus Sicht der Stadt Zug das qualifizierte Mehr in der vorliegenden Bestimmung überflüssig. Es verstosse zudem gegen das Mehrheitsprinzip in der demokratischen Entscheidungsfindung, ein Argument, das auch von der SVP vorgebracht wird. Auch die vorgenommene Differenzierung leuchtet der Stadt Zug nicht ein. Wenn die ratio legis der vorliegenden Bestimmung das Ziel sein soll, einander widersprechende Entscheide innert kurzer Frist möglichst zu vermeiden (und zwar deshalb, weil der Rat nicht stets in gleicher Zusammensetzung tagt), genüge eine Vorschrift, gemäss der die Zurücknahme oder Änderung eines schon gefassten Beschlusses die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder erfordere. Die CVP ist der Auffassung, das Verfahren bei Rückkommensanträgen solle durch die Gemeinde selbst geregelt werden. Nach Überzeugung des Regierungsrats sollen einmal gefasste Beschlüsse aus Gründen der Rechtssicherheit nicht nach kurzer Zeit wieder umgestossen werden können. Der Revisionsvorschlag sieht aber immerhin eine vertretbare Lockerung der bisherigen Bestimmung vor. Bezüglich des Antrags der CVP ist der Regierungsrat der Überzeugung, dass die geltende bzw. revidierte Fassung dieser Bestimmung einen wesentlichen Beitrag zur Rechtssicherheit leistet und daher im Gemeindegesetz zu belassen ist. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende (Einwoh-

nergemeinden, Bürgergemeinde Oberägeri, SVP, weisen sodann zu Recht darauf hin, dass gemäss § 86 Abs. 1 Ziff. 6 Präsidialentscheide dem Rat zur Genehmigung vorgelegt werden müssten, gemäss § 90 Abs. 2 der Rat jedoch bloss über diese orientiert werden müsse. Diesen Widerspruch gilt es aufzulösen, und zwar so, dass Präsidialentscheide gemäss § 90 Abs. 2 nur zur Orientierung vorgelegt werden müssen.

Präsidialentscheide und Zirkularbeschlüsse:

Schliesslich wird in diesem Zusammenhang von den Einwohnergemeinden (ausser Walchwil und Stadt Zug), der Bürgergemeinde Oberägeri sowie den Katholischen Kirchgemeinden Baar und Neuheim die Einführung von Zirkularbeschlüssen beantragt. Der Regierungsrat erachtet diesen Antrag als sinnvoll und nimmt eine entsprechende Regelung in § 90 Abs. 2 auf (neue Überschrift: Präsidialentscheide und Zirkularbeschlüsse).

Aus Sicht der Einwohnergemeinden (ausser Walchwil und Stadt Zug) sowie der Katholischen Kirchgemeinde Baar lässt der Begriff "untergeordnete Bedeutung" bezüglich der Präsidialentscheide gemäss § 90 Abs. 1 einen grossen Spielraum offen, so dass das Gemeindepräsidium in Versuchung kommen könnte, extensiv von dieser Bestimmung Gebrauch zu machen. Es sollen daher nur Geschäfte, die dringend sind, mittels Präsidialentscheid erledigt werden können. In der Regel könne mit untergeordneten Geschäften zugewartet werden, bis diese ordnungsgemäss beschlossen werden können bzw. mit Zirkularbeschlüssen. Der Regierungsrat stellt hierzu fest, dass Gegenstand von Geschäften mit untergeordneter Bedeutung im Sinne von § 90 Abs. 1 nur Formalien und Bagatellen sein können. Die Bestimmung hat relativ geringe praktische Bedeutung, soll aber für derartige Fälle beibehalten werden.

Rechnungsprüfungskommission; Aufgaben und Befugnisse; Berichterstattung:

Aus Sicht der Alternative - die Grünen ist die Formulierung betreffend Mindestanzahl der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission (RPK) ungenügend. Der RPK komme in Gemeinden ohne Gemeindeparlament eine herausragende Bedeutung zu. Sie prüfe Budget, Leistungsaufträge, Jahresrechnung, Projekt- und Kreditabrechnungen; ihr könnten gemäss Revisionsvorschlag weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen werden. Die RPK sei das relevante Kontrollorgan in einer Gemeinde. Entsprechend wichtig und demokratisch notwendig sei es, wenn alle Ortsparteien in der Kommission vertreten seien. Der Regierungsrat hält dem entgegen, dass Mitglieder der RPK in erster Linie nach fachlichen Kriterien auszuwählen sind. Die Parteizugehörigkeit ist im Vergleich dazu zweitrangig. Es ist erfahrungsgemäss bereits heute schwierig genug, fachlich qualifizierte Leute zu finden, die sich als Mitglied der RPK zur Verfügung stellen; eine Befürchtung, die in der Arbeitsgruppe teilweise auch seitens der Gemeinden geäussert wurde. Wenn zusätzlich eine entsprechende Parteizugehörigkeit gefordert wird, könnte es deshalb in einzelnen Gemeinden schwierig werden, die RPK vollständig zu besetzen.

Die Möglichkeit, der Rechnungsprüfungskommission weitere Aufgaben übertragen zu können und damit faktisch sogar eine Geschäftsprüfungskommission einzusetzen, wird von den Einwohnergemeinden begrüsst. Allerdings sollte ihrer Ansicht nach dazu kein Gemeindeversammlungsbeschluss nötig sein. Der Gemeinderat solle mittels Gemeinderatsbeschluss direkt Aufgaben an die RPK übertragen dürfen. Dem hält der Regierungsrat entgegen, dass die RPK mit erweiterten Aufgaben unter anderem ausdrücklich die "*Oberaufsicht über den Gemeinderat*" ausübt, sofern ihr denn diese übertragen wird. Der durch die erweiterte RPK beaufsichtigte Gemeinderat kann der RPK daher nicht in eigener Kompetenz weitere Aufgaben übertragen; diese Kompetenz kommt einzig der Gemeindeversammlung zu. Die SP und im Grundsatz auch die SVP begrüssen, dass die Gemeinden neu die Möglichkeit erhalten, der RPK zusätzliche Aufgaben einer Geschäftsprüfungskommission zu übertragen. Die SVP weist aber darauf hin, dass es sich bei der Oberaufsicht über die Exekutive um eine klassische Funktion der Legislative handle. Sie soll dort angesiedelt bleiben, weil sie die höchste politische Legitimation hat.

Der Regierungsrat pflichtet dem bei, dass die *Aufsicht* über die Tätigkeit des Gemeinderates und die Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung gemäss § 69 Ziff. 10 der Gemeindeversammlung *zusteht*. Sie nimmt die Aufsicht mittels der entsprechenden Volksrechte (Motion, § 80; Interpellation, § 81) wahr. Die RPK mit erweiterten Aufgaben gemäss § 94a Abs. 3 *übt* dagegen die *Aufsicht* "bloss" *aus*; die Kompetenzen der Gemeindeversammlung sind deshalb nicht tangiert (vgl. auch die §§ 107 f.: GPK für Gemeinden mit Grosse Gemeinde). Bezüglich der Berichterstattung der RPK insbesondere an den Regierungsrat bzw. die Direktion des Innern wird seitens der SVP (und teilweise auch seitens der Einwohnergemeinden) kritisiert, dass hierfür kein Grund ersichtlich sei. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die Berichterstattung der RPK an die Direktion des Innern in direktem Zusammenhang mit § 23 steht. Gemäss dieser Bestimmung übt die Direktion des Innern die Finanzaufsicht aus. Damit sie diese Aufgabe seriös wahrnehmen kann, ist sie darauf angewiesen, entsprechend dokumentiert zu werden. Hierzu zählen namentlich auch die Berichte der RPK. Allfällige Massnahmen im Rahmen der Finanzaufsicht werden dem Regierungsrat jedoch ebenfalls nur unter strengen Voraussetzungen beantragt (vgl. vorstehend Ziff. 4.15)

Einführung eines Grossen Gemeinderats:

Die Alternative - die Grünen bemängelt, dass der Regierungsrat im Rahmen dieser Teilrevision die Bedeutung von Gemeindeparlamenten nicht behandelt. Das Gemeindegesetz sei gut 30 Jahre alt. In diesen 30 Jahren habe sich die Bevölkerungszahl im Kanton und damit in allen Gemeinden stark erhöht. Cham und Baar seien in dieser Zeit zu grossen Städten herangewachsen. Nur die Stadt Zug kenne ein Gemeindeparlament, alle anderen Gemeinden kennen die Gemeindeversammlung, ergänzt mit wenigen Abstimmungen an der Urne. Ein Blick in die Zahlen der Gemeinde Baar verdeutliche das Problem: Baar habe per Ende Mai 2011 insgesamt 15'983 stimmberechtigte Schweizer Bürgerinnen und Bürger gezählt. An den Gemeindeversammlungen der Jahre 2010 und 2011 hätten zwischen 220 und 450 Stimmberechtigte teilgenommen. Das seien nicht einmal 3 Prozent. Gemeindeversammlungen mit derart tiefen Beteiligungen könnten von Interessengruppen einfach dominiert werden. Darum müssten neu alle Gemeinden mit mehr als 10'000 Stimmberechtigten zwingend ein Gemeindeparlament einführen. Dies ermögliche erstens eine breite Diskussion von Vorlagen durch alle im Parlament vertretenen Kräfte und zweitens die schnelle Mitsprache aller Stimmberechtigten, indem ein Parlamentsbeschluss via Referendum an der Urne dem Volk vorgelegt werden könne.

Der Regierungsrat verkennt die hier angeführte Problematik nicht. Der Einwand ist aus demokratischen Überlegung durchaus berechtigt. Es stellt sich aber die Frage nach der Akzeptanz in den Gemeinden; insbesondere in denjenigen Gemeinden, die von dieser Regel jetzt schon oder in naher Zukunft betroffenen wären, dürfte wohl mit einigem Widerstand gerechnet werden. Deshalb verzichtet der Regierungsrat auf eine Bestimmung, wie sie von der Alternative - Die Grünen beantragt wird.

Kirchenrat / Pfarrwahl:

Die Evangelisch-Reformierte Kirchgemeinde Zug beantragt, § 134 Satz 2 unbedingt beizubehalten, andernfalls auf die Mitwirkung von Pfarrpersonen im Kirchenrat verzichtet werden müsste. Der Kirchenrat sei kein reines Verwaltungsgremium; vielmehr würden die dort behandelten Themen und Fragestellungen theologische und religiöse Komponenten beinhalten. Der Einsitz von Pfarrpersonen im Kirchenrat sei daher zwingend. Es gelte die Struktur der reformierten Kirche zu beachten; es gebe keine doppelte Führungsstruktur mit gewähltem Laiengremium und theologischem Fachvorstand. Die gemeinsame Führung werde einzig vom Kirchenrat ausgeübt. Weiter sei zu beachten, dass die reformierte Kirche im Kanton Zug gleichzeitig Kantonalkirche und Kirchgemeinde sei. Ein Grund mehr, dass die übergeordnete inhaltliche und strategische Führung sowie die administrative Führung der Mitarbeitenden demselben Gremium (Kirchenrat) obliegen. Dies führe tatsächlich zur nicht immer einfachen Situation,

dass Pfarrpersonen im Kirchenrat gleichzeitig Mitarbeitende und Aufsichtspersonen sind. Derartige Probleme liessen sich jedoch mittels der Ausstandsregel lösen.

Der Regierungsrat erachtet die Situation, dass der Kirchenrat die Aufsichtsbehörde der Mitarbeitenden ist, zu denen auch die Pfarrfrauen und Pfarrer zählen, weiterhin als kritisch. Pfarrpersonen als Mitglieder des Kirchenrates einerseits und als Mitarbeitende andererseits beaufsichtigen sich so gleichsam selber. Das Dilemma lässt sich mittels Ausstandsregeln nicht oder nur scheinbar auflösen, weshalb § 134 Satz 2 derart zu ersetzen ist, dass durch Gemeindebeschluss bestimmt werden können soll, dass die Pfarrfrauen bzw. die Pfarrer oder die Pfarreileitung vom Kirchenrat zu Themen und Fragestellungen mit theologischen und religiösen Komponenten mit beratender Stimme beigezogen werden können.

5.3 Weitere Anträge und Bemerkungen

Weitere Anträge und Bemerkungen haben die Vernehmlassungsteilnehmenden zu den §§ 7, 10, 11, 14, 15, 49, 64, 75, und 76 gestellt bzw. angebracht. Diese Ausführungen werden im Kommentar zu den jeweiligen Bestimmungen erwähnt und beurteilt.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die Teilrevision des Gemeindegesetzes hat keine finanziellen Auswirkungen. Dies gilt auch bezüglich der revidierten Finanzaufsicht (§ 23); es handelt sich dabei lediglich um eine formelle Rechnungsprüfung. Wenngleich diese formelle Prüfung in Zukunft etwas umfangreicher ausfällt als die heutige, so erfolgt die weitaus aufwändigere materielle Rechnungsprüfung weiterhin durch die gemeindlichen RPK. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die bisherigen Ressourcen ausreichen werden.

7. Änderung bisherigen Rechts

7.1 § 40 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) vom 1. April 1976

In Angleichung des revidierten § 17 des Gemeindegesetzes (vgl. vorstehend Ziff. 4.1) muss § 40 VRG dahingehend angepasst werden, dass Entscheide einzelner Mitglieder des Gemeinderates bzw. von Ratsausschüssen sowie von Kommissionen und Dienststellen beim Gemeinderat angefochten werden können (Abs. 1, Teilsatz 1).

7.2 § 67 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) vom 28. September 2006

§ 17^{bis} des Gemeindegesetzes regelt die kommunale Stimmrechtsbeschwerde für Gemeindeversammlungen. Mit ihr kann wegen Verletzung des Stimmrechts und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden. Frist, Form und Verfahren richten sich nach den §§ 67 - 69 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) vom 28. September 2006 (§ 17^{bis} Abs. 2 GG).

Gemäss § 67 Abs. 2 WAG ist die Beschwerde innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tage nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt, beim Regierungsrat einzureichen. Diese Fristen sind - wie gesagt - auch bei kommunalen Stimmrechtsbeschwerden massgebend.

Über Sinn und Zweck der - im Vergleich zu anderen Rechtsmitteln - kurzen Fristen bei Stimmrechtsbeschwerden hat sich das Bundesgericht wiederholt geäußert. Gemäss konstanter Praxis des Bundesgerichts müssen Mängel bei der Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen sofort gerügt werden. Somit beginnt die Beschwerdefrist nicht erst mit dem auf die Wahl oder Abstimmung folgenden Tag zu laufen, sondern bereits mit der förmlichen Eröffnung bzw. der - möglichen - Kenntnisnahme des mangelhaften Vorbereitungsaktes. Anfechtungsobjekt ist in diesem Fall nicht die eigentliche Wahl oder Abstimmung, sondern die beanstandete Handlung im Vorfeld des Urnenganges (BGE 118 Ia 274, E. 1 d). Zweck dieser Rechtsprechung ist es, allfällige Mängel wenn möglich noch vor der Wahl oder Abstimmung beheben zu können und damit eine Wiederholung des Urnenganges zu vermeiden (BGE 121 I 5 E. 3 b).

Der Fristenlauf beginnt damit grundsätzlich "individuell mit der tatsächlichen Kenntnisnahme vom Beschwerdegrund" (BGE 121 I 7 E. 4 a cc). Das Bundesgericht räumt hier allerdings ein, dass sich "der Zeitpunkt der individuellen Kenntnisnahme kaum feststellen und nachweisen" lasse und stellt daher "bei amtlichen Mitteilungen, die öffentlich bekannt gemacht bzw. individuell zugestellt werden, auf den Zeitpunkt [ab], an dem die Kenntnisnahme möglich gewesen wäre, d.h. auf den Zeitpunkt der amtlichen Publikation bzw. des Eintreffens der Mitteilung beim Stimmbürger" (BGE 121 I 7 E. 4 a cc). Das Bundesgericht präzisiert diesen Grundsatz weiter dahingehend, dass "sich diese Vermutung nur auf den Zeitpunkt der Kenntnisnahme vom Inhalt der Abstimmungsbotschaft [bezieht], der nicht zwangsläufig mit dem Zeitpunkt der Entdeckung des Mangels zusammenfallen muss" (BGE 121 I 7 E. 4 a dd).

Aus dem Gesagten folgert die Praxis, dass "für die 'Entdeckung' des Mangels eine umfassende, fundierte, womöglich dokumentierte Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse, etwa sämtlicher Kostenfaktoren einer Vorlage und ihrer Alternativen," nicht erforderlich sei. "Vielmehr muss der Stimmbürger sich beschweren, wenn er die Überzeugung gewinnt, die Abstimmungsbotschaft sei falsch bzw. irreführend, auch ohne diese Ansicht bereits im Einzelnen belegen zu können" (BGE 121 I 8 E. 4 a dd).

Mit Bezug auf den Beginn des Fristenlaufs bei Stimmrechtsbeschwerden treten in der Praxis immer wieder Schwierigkeiten auf. Wie oben dargelegt, lässt sich der Zeitpunkt, wann die entsprechenden Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen erkannt wurden, oft nur sehr schwer oder gar nicht feststellen. Dies gilt insbesondere auch bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen an der Gemeindeversammlung. Dieser Schwierigkeit könnte damit begegnet werden, in dem mit Bezug auf den Beginn des Fristenlaufs unterscheiden würde, ob die Abstimmung noch bevorsteht oder bereits erfolgt ist. Hierfür aber bietet das Wahl- und Abstimmungsgesetz keine Stütze; § 67 Abs. 2 WAG trifft keine derartige Unterscheidung. Im Gegenteil: Der klare Wortlaut, wonach die "Beschwerde innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes" einzureichen ist, lässt für eine derartige Unterscheidung keinen Raum. Das Gesetz spricht mit Bezug auf den Beginn des Fristenlaufs einzig vom Zeitpunkt, wann der Beschwerdegrund entdeckt wurde. Dieser Zeitpunkt kann vor, nach oder auch während der Abstimmung eintreten. Auch wenn in der Rechtsprechung die kurze Frist bei Stimmrechtsbeschwerden im Wesentlichen mit der Absicht begründet wird, allfällige Mängel wenn möglich noch vor der Wahl oder Abstimmung zu beheben, so vermag dieser Umstand nichts daran zu ändern, dass aufgrund des klaren Wortlauts in § 67 Abs. 2 WAG auf den Zeitpunkt abzustellen ist, in dem ein allfälliger Mangel entdeckt wurde. Andernfalls müsste der Gesetzgeber eine klare Regelung schaffen, bei der er zwischen Stimmrechtsbeschwerden vor und nach der Abstimmung unterscheidet (siehe entsprechende Regelung im Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern; vgl. dort § 160 Abs. 2 und 3).

Der Revisionsvorschlag sieht aufgrund dieser Überlegungen vor, dass in Beschwerdeverfahren, bei denen der Beschwerdegrund vor dem Abstimmungstag eintritt, die Beschwerdefrist weiterhin drei Tage beträgt, in Fällen, in denen diese Frist am Abstimmungstag noch nicht abgelaufen ist oder der Beschwerdegrund erst nach dem Abstimmungstag eintritt, auf 20 Tage verlängert wird.

Die 20-tägige Frist entspricht derjenigen der Verwaltungsbeschwerde gemäss § 43 Abs. 1 VRG. Zumal Gemeindeversammlungsbeschlüsse, Beschlüsse des Grossen Gemeinderates sowie des Gemeinderates beim Regierungsrat mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden können, entsteht somit nebst der dreitägigen Frist in § 67 Abs. 2 WAG nicht nochmals eine Frist mit unterschiedlicher Dauer.

7.3 §§ 2, 3, 4, und 8 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Mitglieder des Regierungsrates (Rechtsstellungsgesetz; BGS 151.2) vom 1. Februar 1990

Im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Regierungsratsamtes als Vollamt seit dem 1. Januar 2009 ist nicht nur § 7 des Gemeindegesetzes (Unvereinbarkeiten) zu ändern, sondern auch das Rechtsstellungsgesetz. Zudem kann die geltende Bestimmung in § 3 Absatz 2 des Rechtsstellungsgesetzes, womit der Kantonsrat ausnahmsweise einem Mitglied des Regierungsrates die Übernahme privater Verwaltungsratsmandate und dergleichen bewilligen kann, ersatzlos gestrichen werden. Das Rechtsstellungsgesetz weist namentlich im Bereich der nebenberuflichen Erwerbstätigkeit (§ 2), der Unvereinbarkeit (§ 3) sowie der Offenlegung (§ 4) Berührungspunkte zum Gemeindegesetz auf (vgl. dazu vorstehend Ziff. 4.4). Es macht deshalb Sinn, die entsprechenden Änderungen in den vorliegenden Revisionsprozess mit einzubeziehen. Darüber hinaus wird auch § 8 (Pensionskasse) zusammen mit der Gemeindegesetzrevision revidiert. Auch bezüglich dieser Anpassung ist es sinnvoll, diese im Rahmen der Gemeindegesetzrevision vorzunehmen, da sich hier eine Änderung aufgrund des Bundesrechts aufdrängt.

Zu den Änderungen im Einzelnen:

1. Abschnitt

Der Titel des ersten Abschnitts wird von bisher "Hauptamt" neu in "Vollamt" umbenannt.

Nebenberufliche Erwerbstätigkeit (§ 2)

Der bisherige § 2, wonach eine nebenberufliche Erwerbstätigkeit nicht gestattet ist, wird in § 3 integriert.

Unvereinbarkeit (§ 3)

Die Änderung steht im Zusammenhang mit der geänderten Unvereinbarkeitsvorschrift in § 7 des Gemeindegesetzes. Mit dem Wechsel vom Hauptamt ins Vollamt kann die Begriffsbestimmung der Unvereinbarkeit inhaltlich angepasst werden. Bisher waren in § 3 Absatz 1 als mit dem Regierungsamte unvereinbar verschiedene Nebenerwerbstätigkeiten aufgeführt, die infolge des Paradigmawechsels ohnehin hinfällig geworden sind (beispielsweise die Vertretung von Klientinnen und Klienten vor Gerichten, regelmässige Geschäftsbeziehungen mit dem Kanton, Geschäftsführungsmandate von Domizilgesellschaften und dergleichen).

Im neugefassten Absatz 2 werden ausser dem allgemein gehaltenen Verbot der Aufnahme einer anderen Erwerbstätigkeit der Klarheit halber einzelne Tatbestände erwähnt, die zur Unvereinbarkeit führen. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend.

Gestrichen wird die bisherige Ausnahmegewilligung zur Übernahme privater Verwaltungsrats-, Geschäftsführungs- und Kontrollstellenmandate. In den vergangenen Legislaturperioden hat sich die Ausnahmegewilligung als nicht erforderlich erwiesen.

Hingegen soll der Regierungsrat seinen Mitgliedern leitende Funktionen in kulturellen, gemeinnützigen und sportlichen Organisationen sowie in politischen Parteien ausgenommen Parteipräsidien bewilligen können. Nach wie vor ist es erwünscht, dass sich eine Regierungsrätin oder ein Regierungsrat in solchen gesellschaftlich wichtigen Organisationen engagiert. Namentlich kann hierbei auch nicht von der Ausübung einer anderen Erwerbstätigkeit gesprochen werden, da in kulturellen, gemeinnützigen oder sportlichen Einrichtungen meist ehrenamtlich oder für einen nur symbolischen Beitrag mitgewirkt wird.

Offenlegung (§ 4)

Die Definition der Offenlegung kann sprachlich gestrafft werden, zumal auch in dieser Bestimmung das bisher erwähnte Element der Ausübung anderer Erwerbstätigkeiten wegfällt.

Pensionskasse (§ 8)

Nach einer fünfjährigen Übergangsfrist wird am 1. Januar 2011 eine revidierte Bestimmung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; SR 831.40; Art. 1i BVV2 in Verbindung mit Art. 63 BVV2 [Schlussbestimmungen der Änderung vom 10. Juni 2005]) wirksam. Demnach ist eine vorzeitige Pensionierung frühestens mit Vollendung des 58. Altersjahres möglich. Das ist auch für die bei der Zuger Pensionskasse versicherten Mitglieder des Regierungsrates zwingend, die nach geltendem Recht schon vor Erreichen dieser Altersgrenze in Pension gehen können. Deshalb müssen deren Vorsorgeleistungen im Rechtsstellungsgesetz angepasst werden.

Der bisherige Buchstabe b, wonach der Kanton und die Versicherten einen ausserordentlichen Zusatzbeitrag von je einem Prozent des beitragspflichtigen Lohnes zur Finanzierung der Teuerungszulagen auf der Rücktrittsrente bezahlen, ist wegen der ausschliesslich von der wirtschaftlichen Lage der Pensionskasse abhängigen Teuerungsanpassung der Renten als nicht mehr kompatibel mit dem geltenden Pensionskassengesetz aufzuheben.

In Buchstabe c wird das Rücktrittsalter auf 65 Jahre erhöht. Weiter wird der bisher verwendete Begriff "Rücktrittsrente" durch "Altersrente" ersetzt um zu verdeutlichen, dass ein Rentenbezug ausschliesslich als Altersrente und frühestens ab dem vollendeten 58. Altersjahr möglich ist.

Im ersten Satz von Buchstabe d wird aus folgenden Gründen die Bestimmung, dass der Umwandlungssatz mindestens 4 Prozent beträgt, gestrichen: Mit der Festlegung des Renteneintrittsalters auf 58 beträgt der Mindestumwandlungssatz in jedem Fall 5.96 Prozent und kann auch nicht mehr unterschritten werden (Formel: $6.8\% [\text{Umwandlungssatz}] - (0.01\% * 12 [\text{Monate}] * 7 [\text{Jahre}]) = 5.96\%$).

In Buchstabe e wird der Verweis auf das Pensionskassengesetz korrigiert.

8. Parlamentarische Vorstösse

8.1 Motion von Anna Lustenberger-Seitz betreffend Anpassung des Gemeindegesetzes an die kirchlichen Realitäten vom 27. Juni 2002 (Vorlage Nr. 1035.1 - 10929)

Die besagte Motion lautet wie folgt:

"Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Teilrevision des Gemeindegesetzes (§§ 134 und 135) zu unterbreiten. Der Begriff "Pfarrer" ist durchgehend mit dem Begriff "Pfarreileitung" zu ergänzen, eventuell zu ersetzen und zwar wie folgt:

§ 134 Satz 2: "Die Kirchgemeindeversammlung bestimmt, ob ein oder zwei Pfarrer, respektive ein oder zwei Mitglieder der Pfarreileitung dem Kirchenrat von Amtes wegen angehören."

§ 135: "Die Kirchgemeindeversammlung wählt die Pfarrer, respektive die Pfarreileitung."

Zur Begründung wurde im Wesentlichen folgendes geltend gemacht:

Das Gemeindegesetz gehe in seinen heutigen Formulierungen von der Vorstellung aus, dass jede Kirchgemeinde über mindestens eine Pfarrerin oder einen Pfarrer verfüge. Dies treffe auf die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde zu; in der römisch-katholischen Kirche würden Pfarrer, also geweihte Priester, als Leitungspersonen, in Zukunft immer seltener. So würden die Pfarreien Neuheim, Bruder Klaus/Oberwil und Allenwinden bereits seit längerem von einem Pastoralassistenten, also einem Laien, geführt. In St. Martin/Baar teilten sich neu zwei Personen die Pfarreileitung. Der Mangel an Priestern werde in naher Zukunft dazu führen, dass immer weniger Kirchgemeinden über einen Pfarrer verfügen würden. Diesem Trend werde sich auch der Kanton Zug nicht entziehen können. Mit den vorgeschlagenen Änderungen der Paragraphen 134 und 135 bringe das Gemeindegesetz auch die neue Rolle der Frauen in Pfarreileitungen zum Ausdruck. Nicht nur "der Pfarrer" solle von der Kirchgemeindeversammlung gewählt werden dürfen, sondern jede Leitungsperson in einer Pfarrei, unabhängig von ihrem Geschlecht. Damit erhielten alle Leitungspersonen in den Pfarreien, ob geweihter Priester oder nichtgeweihte Pfarreileiterin bzw. nichtgeweihter Pfarreileiter, die gleiche Stellung. Wer in einer Kirchgemeinde die Verantwortung trage, solle unabhängig von Weihe oder Geschlecht durch den Wahlakt der Kirchgemeindeversammlung gleichermassen legitimiert sein. Ein kleiner Schritt in Richtung Gleichberechtigung der Frauen. Von einer Priesterweihe unabhängig vom Zivilstand sei der Vatikan leider noch weit entfernt. Unabhängig davon bräuchten die Pfarreien im Kanton Zug fähige Leitungspersonen. Die vermehrte Verantwortung, die Laien in Leitungsfunktionen in den Pfarreien trügen, sollten auch im Gemeindegesetz zum Ausdruck kommen.

In seinem Bericht und Antrag vom 13. August 2002 nahm der Regierungsrat zur Motion wie folgt Stellung:

Die geltenden Paragraphen 134 und 135 des Gemeindegesetzes stammen aus dem Jahre 1980 (Datum des Inkrafttretens des Gesetzes: 1. Januar 1982), sind somit über 20 Jahre alt und wurden inzwischen nie geändert. Zu dieser Zeit war der Priestermangel in der römisch-katholischen Kirche zwar bereits ein Thema, aber nicht derart akut, wie er sich heute darstellt. Andere Formen der Pfarreileitung standen damals noch nicht zur Diskussion, weshalb in den §§ 134 und 135 GG ausschliesslich der Begriff des Pfarrers verwendet wurde. Wie die Motionärin zu Recht geltend macht, haben sich die Verhältnisse inzwischen grundlegend geändert. Die katholische Kirche musste aufgrund der prekären Situation nach neuen Formen seelsorgerlicher Pfarreileitung suchen, und es müssen für diese Aufgaben auch Laien eingesetzt werden.

Wie die Motionärin richtig ausführt, trifft dies auch auf den Kanton Zug zu, wo in Neuheim, Oberwil und Allenwinden Pastoralassistenten die Pfarreien führen und in Baar neuestens die Pfarreileitung zwei Personen obliegt. In verschiedenen dieser Fälle wurde die Direktion des Innern, Ansprechpartnerin der Gemeinden in Fragen des Gemeindegesetzes, zur Wahl und zur Einsitznahme solcher Gemeindeleitungen in den Kirchenrat konsultiert. Durch eine sogenannt objektiv-geltungszeitliche Auslegung der §§ 134 und 135 GG konnten jeweils befriedigende Antworten erteilt und zweckmässige Lösungen getroffen werden. Ein Notstand, welcher zwingend eine Änderung dieser Bestimmungen gebieten würde, besteht nicht. Es erweist sich jedoch als zweckmässig, die beiden Normen im Sinne des Motionsbegehrens den heutigen Gegebenheiten anzupassen, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die von der Motionärin erwähnte Rolle der Frau im seelsorgerlichen Bereich. Eine besondere Teilrevision des Gemeindegesetzes ist hingegen nicht notwendig, weil eine grössere Teilrevision dieses Erlasses im Gange ist und das Motionsanliegen in diese Revision einbezogen werden kann; zu prüfen ist in diesem Zusammenhang auch die redaktionelle Fassung.

Aufgrund dieser Überlegungen stellte der Regierungsrat den Antrag, die Motion Anna Lustenberger-Seitz sei im Sinne der vorstehenden Ausführungen (Einbezug in die laufende Teilrevision des Gemeindegesetzes und Prüfung der redaktionellen Fassung) erheblich zu erklären, was am 29. August 2002 geschah.

Die § 135 wird nun im Sinne der oben genannten Motion revidiert; § 134 Satz 2 wird derart ersetzt, dass durch Gemeindebeschluss bestimmt werden kann, dass die Pfarrerrinnen bzw. die Pfarrer oder die Pfarreileitung vom Kirchenrat zu Themen und Fragestellungen mit theologischen und religiösen Komponenten mit beratender Stimme beigezogen werden können (vgl. vorstehend Ziff. 4.44 und Ziff. 5.2, Kirchenrat / Pfarrwahl). Damit ist die Motion mit der Teilrevision des Gemeindegesetzes erfüllt und kann deshalb als erledigt abgeschrieben werden.

8.2 Motion von Beat Sieber und Peter Diehm betreffend Einführung einer gemeindlichen Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK) vom 9. September 2010 (Vorlage Nr. 1967.1 - 13532)

Mit der Motion wird folgender Antrag gestellt:

- "1. Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Änderung des Gemeindegesetzes zu unterbreiten, wonach die Einführung einer Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK) auch für diejenigen Gemeinden möglich ist, die keinen Grossen Gemeinderat haben.
2. Die Erledigungsfrist für die erheblich erklärte Motion ist gemäss § 39 bis Abs. 1 und Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates verkürzt sich so weit, dass das Inkraft-Treten des revidierten Gemeindegesetzes bis spätestens Ende 2013 möglich ist."

Die Motion wird wie folgt begründet:

"Die Geschäfte der Gemeinden sind komplexer geworden. Dieser Sachverhalt erfordert neue Instrumente nicht nur zur Rechnungs- sondern auch zur Geschäftsprüfung.

Deshalb hat die FDP Cham in einer Motion vom 26. Juni 2009 auf Gemeindeebene die Einführung einer RGPK in der Gemeinde Cham beantragt.

Die Motion wurde an der Gemeindeversammlung am 14. Dezember erheblich erklärt. Am 28. April 2010 weist die Direktorin des Innern des Kantons Zug darauf hin, dass die Einführung einer RGPK für Gemeinden, die nicht einen grossen Gemeinderat eingeführt haben, derzeit mangels gesetzlicher Grundlagen nicht möglich sei (§§ 62 ff. des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980, GG; BGS 171.1).

In einer Stellungnahme der Direktion des Innern sind wir darauf aufmerksam gemacht worden, dass im Rahmen der Revision des Gemeindegesetzes die Möglichkeit bestehe, die rechtlichen Grundlagen für die Einführung einer RGPK auch für diejenigen Gemeinden zu schaffen, die nicht einen grossen Gemeinderat eingeführt haben. Die vorliegende Motion will die Voraussetzungen und den Rahmen dazu schaffen."

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision wird dem Anliegen der Motionäre Rechnung getragen (vgl. dazu vorstehend Ziff. 4.37), auch wenn für die Gemeinden ohne Grossen Gemeinderat auf die Bezeichnung Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK) verzichtet wird. Stattdessen werden die Aufgaben und Befugnisse der Rechnungsprüfungskommission derart erweitert, dass diese sich mit denjenigen der Geschäftsprüfungskommission für Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat decken. Die Motion soll mit der Teilrevision des Gemeindegesetzes erheblich erklärt und als erledigt abgeschrieben werden.

9. Zeitplan

- Bestellung kantonsrätliche Kommission: 23. Februar 2012
- Kommissionsarbeit: bis Mai 2012
- Vorliegen Kommissionsbericht: Juni 2012
- Sitzung Stawiko: Juli 2012
- 1. Lesung Kantonsrat: August 2012
- 2. Lesung Kantonsrat: Oktober 2012
- Referendumsfrist: ab November 2012 bis Dezember 2012
- In-Kraft-Treten: 1. Januar 2013

10. Anträge

Gestützt auf diesen Bericht stellen wir folgende Anträge:

1. Auf die Vorlage Nr. 2108.2 - 13975 sei einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die Motion von Anna Lustenberger-Seitz betreffend Anpassung des Gemeindegesetzes an die kirchlichen Realitäten vom 27. Juni 2002 (Vorlage Nr. 1035.1 - 10929) sei als erledigt abzuschreiben.
3. Die Motion von Beat Sieber und Peter Diehm betreffend Einführung einer gemeindlichen Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK) vom 9. September 2010 (Vorlage Nr. 1967.1 - 13532) sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 24. Januar 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tobias Moser