



**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

14. Dezember 2016

ANHÖRUNGSBERICHT

Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt); Änderung

Inhaltsverzeichnis [nur ab 20 Seiten]

1. Ausgangslage	3
2. Handlungsbedarf	4
3. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen	4
3.1 Gemeindegesetz	4
3.2 Unvereinbarkeitsgesetz.....	16
3.3 Ortsbürgergemeindegesetz.....	17
4. Auswirkungen	20
4.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	20
4.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	20
4.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	20
4.4 Auswirkungen auf die Umwelt.....	20
4.5 Auswirkungen auf die Gemeinden	20
4.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen.....	20
5. Weiteres Vorgehen	20

Zusammenfassung

Die Rahmenbedingungen für die finanzielle Führung der Gemeinden haben sich in den vergangenen Jahren mehrfach verändert. Seit 2012 werden die Bilanzen der öffentlichen Gemeinwesen im Rahmen einer externen Bilanzrevision geprüft. Auf den 1. Januar 2014 ist die neue Rechnungslegung HRM2 in den Gemeinden eingeführt worden, was zu einer verstärkten Harmonisierung und Vergleichbarkeit der Rechnungsführung führt. Deshalb sollen die Aufsichtstätigkeiten des Departements Volkswirtschaft und Inneres (Gemeindeabteilung) im Bereich der Gemeindefinanzen verstärkt risikoorientiert ausgestaltet werden. Die vorgeschlagenen Anpassungen lassen sich in fünf Bereiche aufteilen.

Bei der Neuausrichtung der Finanzaufsicht geht es hauptsächlich um die Abschaffung der kantonalen Genehmigungspflicht für Budgets und Rechnungen.

Zur Stärkung der Eigenkontrolle der Gemeinden werden die Aufgaben der Finanzkommission im Gesetz präziser gefasst. Die Risikobeurteilung und das interne Kontrollsystem werden explizit als Aufgabe des Gemeinderats aufgeführt.

Die sich durch HRM2 ergebenden Anpassungen betreffen die Finanzkennzahl "Eigenkapitaldeckungsgrad" sowie die Forstreserveverordnung. Sowohl die entsprechende Bestimmung im Gesetz über die Ortsbürgergemeinden als auch die Verordnung werden ersatzlos aufgehoben. Die Rechnungsführung von unselbständigen Gemeindeanstalten wird zudem klarer geregelt. Diese sind grundsätzlich in der Gemeindefinanzrechnung zu führen, wobei bei Vorliegen von wichtigen Gründen Ausnahmen davon gemacht werden können.

Bei der Erweiterung der Organisationautonomie der Gemeinde steht die Schaffung von Rechtsgrundlagen im Vordergrund, welche den Gemeinden ermöglichen, auch selbständige Gemeindeanstalten gründen zu können.

Schliesslich soll die vorliegende Teilrevision genutzt werden, um ein paar kleinere formelle "Mängel" im Gemeindegesetz zu eliminieren.

1. Ausgangslage

Die Rahmenbedingungen für die finanzielle Führung der Gemeinden und damit auch für die Finanzaufsicht haben sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Seit 2012 werden die Bilanzen der öffentlichen Gemeinwesen im Rahmen einer externen Bilanzrevision geprüft. Auf den 1. Januar 2014 ist die neue Rechnungslegung HRM2 in den Gemeinden eingeführt worden. Dies hatte unter anderem eine transparentere Rechnungslegung und die Anwendung von schweizweit harmonisierten Finanzkennzahlen zur Folge.

Bereits im Rahmen des Massnahmenpakets der Leistungsanalyse war vorgesehen, die Pflicht des Departements Volkswirtschaft und Inneres zur Genehmigung der Budgets und Rechnungen der Einwohner- und Ortsbürgergemeinden sowie der Verbände aufzuheben. Gleichzeitig sollte die Pflicht des Gemeinderats für ein Risikomanagement und Internes Kontrollsystem (IKS) explizit festgehalten werden. Das Massnahmenpaket und damit auch die Teilrevision des Gemeindegesetzes wurden in der Volksabstimmung vom 8. März 2015 abgelehnt. Trotz dieser Ablehnung wurden die Arbeiten zur Neuausrichtung der Aufsicht über die kommunalen Finanzen – vorerst im Rahmen der geltenden rechtlichen Bestimmungen – weitergeführt. In Zusammenarbeit mit einer Begleitgruppe sind die Detailkonzepte zur Neuausrichtung der Finanzaufsicht erarbeitet worden. Als Folge davon können in der Gemeindeabteilung (Gemeindeinspektorat) 160 Stellenprozente abgebaut werden. Dies kann durch natürliche Fluktuation realisiert werden.

Die vorliegende Teiländerung beschränkt sich auf den dringendsten Anpassungsbedarf des Gemeindegesetzes. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen und der zahlreichen Teilrevisionen

müsste eine Totalrevision dieses Erlasses ins Auge gefasst werden. Aus Kapazitätsgründen sind die Arbeiten für eine Totalrevision des Gemeindegesetzes vorerst zurückgestellt worden. Grundsätzliche Themen, wie die Organisation der Gemeinden und die Staatsaufsicht können daher nicht berücksichtigt werden.

2. Handlungsbedarf

Die veränderten Rahmenbedingungen der Finanzführung machen eine Neuorganisation der Finanzaufsicht erforderlich. Der bisher flächendeckende und für alle Gemeinden standardisierte Kontrollansatz mit jährlicher Genehmigung aller Budgets und Rechnungen ist wenig risikoorientiert und zeit- aufwändig. Die Genehmigungspflicht von Gemeindebudgets und -rechnungen besteht praktisch in keinem Kanton mehr. Die Aufsichtstätigkeiten der Gemeindeabteilung sollen verstärkt risikoorientiert ausgestaltet werden. Bei den Prüfungen vor Ort soll mindestens ein 7-Jahres-Rhythmus sichergestellt werden. Für die Mehrjahresplanung der Prüfungen und für die Prüfungsplanung werden Risikoanalysen durchgeführt. Die Finanzkennzahlen der Gemeinden (mit Berücksichtigung von Budget und Aufgaben- und Finanzplanung) werden in einem sog. Früherkennungssystem ausgewertet.

Mit der Abkehr von der flächendeckenden Kontrolle erhält die kantonale Finanzaufsicht eine verstärkt subsidiäre Rolle. Umso wichtiger ist es, dass die kommunalen Kontroll- und Aufsichtsorgane (Finanz- bzw. Geschäftsprüfungskommission, externe Bilanzprüfung, Gemeinderat) ihre Aufgaben in ausreichender Qualität wahrnehmen. Zur Stärkung der Eigenkontrolle auf kommunaler Ebene wird vorgeschlagen, die Aufgaben der Finanzkommission auf Gesetzesstufe zu konkretisieren. Damit sollen nicht zuletzt auch die Abgrenzungen und Schnittstellen zwischen kantonaler Aufsicht, Finanzkommission und externer Bilanzprüfung transparenter werden. Neu soll zudem die Pflicht des Gemeinderats für die Risikobeurteilung und für die Realisierung eines internen Kontrollsystems festgehalten werden.

Aufgrund der ersten Erfahrungen mit der Rechnungslegung HRM2 hat sich gezeigt, dass in einzelnen Bereichen gesetzlicher Anpassungsbedarf besteht. Unter anderem wurde festgestellt, dass die Bestimmungen in der Forstreserveverordnung nicht mehr HRM2-konform sind. Bei genauerer Prüfung stellte sich heraus, dass gänzlich darauf verzichtet werden kann.

Gesetzlicher Anpassungsbedarf besteht auch im organisatorischen Bereich: Im Zusammenhang mit den widersprüchlichen Bestimmungen zur Rechnungsführung von Gemeindeanstalten wurde die grundsätzliche Frage der Zulassung von selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten thematisiert.

Von Seiten der Gemeindeverbände wurde das Anliegen deponiert, wonach die Kontrollstelle auch eine externe Revisionsstelle sein kann.

Schliesslich sind mit der Teilrevision kleinere "Mängel" im Gemeindegesetz zu beheben.

3. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen

3.1 Gemeindegesetz

Titel des Gemeindegesetzes

Titel (geändert)

Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG)

Der Titel des geltenden Rechts lautet: Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz). In der Praxis hat sich eingebürgert, dass dieser Erlass oftmals mit der Abkürzung "GG" zitiert wird. Die Revision soll deshalb dazu genutzt werden – wie das heute üblich ist – in den Titel diese Abkürzung aufzunehmen.

Ingress

Ingress (geändert)

gestützt auf § 78 Abs. 1 der Kantonsverfassung,

Das Gemeindegesetz stützt sich noch auf Art. 49 der alten Staatsverfassung. Diese Revision soll dazu genutzt werden, beim Ingress auf die neue Kantonsverfassung zu verweisen.

§ 3 Aufgabenerfüllung

§ 3 Überschrift (geändert) und Abs. 1 (geändert)

III. Aufgabenerfüllung

1. Arten

¹ Die Gemeinden können zur Erfüllung bestimmter Aufgaben selbständige oder unselbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten.

³ In die Zusammenarbeit können auch Dritte eingebunden werden.

Bisher ist in dieser Bestimmung nur die Errichtung von unselbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten ermöglicht worden. Die Regelung wird weiter gefasst. Neu soll auch die Bildung von selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten zulässig sein. Aus heutiger Sicht spricht nichts dagegen, den Gemeinden – Einwohner- und Ortsbürgergemeinden – die Möglichkeit zu bieten, selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten zu schaffen. Zwar ist vor gut 20 Jahren eine entsprechende Motion vom Grossen Rat abgelehnt worden. Damals ging man davon aus, dass eine Ergänzung der den Gemeinden offen stehenden Organisationsformen durch selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten dem Wesen nach den Grundsätzen moderner Verwaltungsführung widerspreche und deshalb nicht erforderlich sei. Abgesehen davon, dass sich die wirkungsorientierte Verwaltungsführung mit wenigen Ausnahmen bei den Gemeinden im Kanton Aargau nicht durchgesetzt hat, zeigt die Rechtsentwicklung, dass ungeachtet der Art der Verwaltungsführung ein Bedarf nach einer rechtlichen Verselbständigung von Gemeindeanstalten besteht.

Mit der Möglichkeit zur Bildung von selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten wird das Handlungsspektrum auf kommunaler Ebene erweitert. Die Rechtsform der Anstalt bietet den Vorteil, dass die Gemeinden bei der konkreten Ausgestaltung über mehr Möglichkeiten verfügen. Die Gemeinden bestimmen, ob sie auf ihre Gemeindeanstalt viel oder wenig Einfluss nehmen wollen. Es kann zudem vermieden werden, dass es einzig mangels öffentlich-rechtlicher Alternativen zu einem zuweilen nicht sachgerechten "Ausweichen" in privatrechtliche Rechtsformen kommt. Im Weiteren haben die Aargauer Gemeinden in den vergangenen Jahren im Rahmen von Hunderten von Verträgen eine sehr dichte interkommunale Zusammenarbeit entwickelt.

Verschiedene Kantone ermöglichen den Gemeinden die Bildung von selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten. So hat etwa Zürich vor ca. zehn Jahren die entsprechenden Grundlagen im Gemeindegesetz geschaffen. Begründet wurde dies unter anderem damit, dass die bestehenden Formen für die Aufgabenerfüllung angesichts der wachsenden Reorganisationsbedürfnisse nicht ausreichen würden. Gerade öffentliche Aufgaben, die auf kommunaler Ebene anfallen, könnten privatwirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen sehr nahe stehen. Seither sind im Kanton Zürich bis 2015 elf Gemeindeanstalten sowie acht interkommunale Anstalten entstanden.

In den letzten Jahren ist es vereinzelt zu Anfragen von Gemeinden gekommen, die sich für selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten interessiert haben. Am ehesten hat sich die Frage dieser Organisationsform bei Forstbetriebsgemeinschaften von Ortsbürgergemeinden gestellt. Hier ist es in der Praxis in einzelnen Fällen zu verselbständigten anstaltsmässigen Formen gekommen. In den vergangenen Jahren wurden zudem zahlreiche kommunale Werke privatisiert. Es kann davon ausgegangen werden, dass einige dieser Werke nur deshalb privatisiert worden sind, weil keine geeignete öffentlich-rechtliche Form zur Verfügung gestanden ist.

Nebst gemeindeinternen Anstalten sollen auch interkommunale Gemeindeanstalten mehrerer Gemeinden (inkl. Ortsbürgergemeinden) zulässig sein (vgl. § 82a Gemeindegesetz).

Aufgenommen wird hier auch ein neuer Absatz 3. Es wird damit eine explizite Grundlage dafür geschaffen, dass in die Zusammenarbeit unter Gemeinden auch Dritte, wie etwa der Kanton oder Gemeindeverbände, eingebunden werden können. So wird es dadurch beispielsweise auch möglich, in der Anstaltsordnung von Gemeindeanstalten die Mitwirkung des Kantons hinsichtlich der Mitsprache und der finanziellen Beteiligung zu ordnen. Den Gemeinden kommt bei der Ausgestaltung der Regelungen ein grosser Gestaltungsspielraum zu. Genehmigt wird die Anstaltsordnung indes einzig von den beteiligten Gemeinden.

§ 3a Selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten a) Entstehung

§ 3a (neu)

2. Selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten

a) Errichtung

¹ Zur Errichtung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt bedarf es der Annahme der Anstaltsordnung durch das zuständige Organ und der Genehmigung durch den Regierungsrat.

² Änderungen der Anstaltsordnung sind durch die Gemeindeversammlung zu beschliessen und bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Die selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt ist – anders als eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband – nicht körperschaftlich aufgebaut. Sie hat keine Mitglieder und keine Legislative. Folglich sind in der Gemeindeanstalt keine demokratischen Entscheidungsprozesse, wie etwa ein Referendum möglich. Die finanzpolitische Prüfung ihres Haushalts nimmt das Gemeindeorgan vor, das sie beaufsichtigt.

Grundlage der selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt bildet die Anstaltsordnung, die nebst der Zustimmung durch die Legislative auch der Genehmigung durch den Kanton bedarf. Das gleiche Verfahren gilt auch für Änderungen der Anstaltsordnung. Revisionen sind zwingend durch die Gemeindeversammlung beziehungsweise durch den Einwohnerrat zu beschliessen und müssen vom Kanton genehmigt werden. Damit sollen für die Errichtung von Gemeindeanstalten die gleichen Hürden gelten wie für die Bildung von Gemeindeverbänden. Von der Regelung von solchen Anstalten auf Stufe Gemeindeordnung soll aus diesem Grund abgesehen werden.

§ 3b b) Anstaltsordnung

§ 3b (neu)

b) Anstaltsordnung

¹ Die Grundlagen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt sind in einer Anstaltsordnung zu regeln. Diese enthält insbesondere Bestimmungen:

- a) zum Namen und Sitz der Anstalt,
- b) zu Art und Umfang der übertragenen Aufgabe,
- c) zur Organisation mit mindestens einem Führungsorgan und einer Kontrollstelle,
- d) zur Zuständigkeit für die Wahl der Organe,
- e) zu den übertragenen Befugnissen,
- f) zur Finanzierung,
- g) zur Haftung für Verbindlichkeiten der Anstalt,
- h) zur Aufsicht.

² Als Kontrollstelle kann die Finanzkommission oder eine externe Revisionsstelle, die über die entsprechende eidgenössische Zulassung gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG) vom 16. Dezember 2005) verfügen muss, eingesetzt werden.

In der Anstaltsordnung ist festzuhalten, welche Aufgaben und Befugnisse in welchem Umfang an die selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt übertragen werden. Darin sind weiter die Finanzierung, Haftungsfragen – diese kann ausschliesslich Sache der Anstalt selber sein oder es kann beispielsweise geregelt werden, dass subsidiär die Gemeinde für Verbindlichkeiten einzustehen habe –, Organisation sowie Name und Sitz der Anstalt zu ordnen. Schliesslich sind auch die Aufsicht – Art und Umfang – und die Zuständigkeit für die Wahl der Organe zu bestimmen.

Für die Organisation der selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt genügen ein Führungsorgan und eine Prüfstelle für die finanztechnische Prüfung. Gesetzlich wird denn auch verankert, dass die Anstalt mindestens diese beiden Organe haben muss.

Als Prüfstelle kann die Finanzkommission der Gemeinde eingesetzt werden. Alternativ besteht auch die Möglichkeit, eine externe Revisionsstelle mit dieser Aufgabe zu betrauen. Die Stelle muss über die entsprechende eidgenössische Zulassung gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren verfügen.

§ 3c c) Weitere Regelungen

§ 3c (neu)

c) Weitere Regelungen

¹ Im Übrigen gelten die Bestimmungen über die Gemeinden, soweit sie mit den Besonderheiten der selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt vereinbar sind.

Im Übrigen werden die Bestimmungen des Gemeindegesetzes als anwendbar erklärt, soweit diese mit den Besonderheiten der selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt vereinbar sind.

§ 7 b) Ortsbürgergemeinden

§ 7 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben)

² Ortsbürgergemeinden können sich mit den entsprechenden Einwohnergemeinden vereinigen, wenn beide Gemeinden dies beschliessen.

³ Aufgehoben.

Gemäss § 7 Abs. 2 GG können sich Ortsbürgergemeinden mit den entsprechenden Einwohnergemeinden vereinigen, wenn beide Gemeinden dies beschliessen und der Grosse Rat die Genehmigung erteilt. Weiter legt Abs. 3 fest, dass der Grosse Rat den Zusammenschluss (der Ortsbürger- mit der Einwohnergemeinde) von sich aus und nach Anhören der beteiligten Gemeinden beschliessen kann, wenn eine Ortsbürgergemeinde ihre Aufgaben auf die Dauer nicht mehr zu finanzieren vermag.

Da diese Bestimmungen nicht verfassungskonform sind, wurden sie in der Vergangenheit nicht angewandt. In der Kantonsverfassung ist nur bei einem Zusammenschluss von Einwohnergemeinden explizit die Genehmigung des Grossen Rats vorgesehen (vgl. § 105 Abs. 1 KV). In Abs. 2 dieser Verfassungsbestimmung – der den Zusammenschluss von Einwohnergemeinde und Ortsbürgergemeinde regelt – fehlt dieser Genehmigungsvorbehalt. Dabei handelt es sich um ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers (vgl. Kurt Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau 1986, N 7 zu § 105 KV). Eichenberger führt weiter aus, dass sich der Kanton kein Genehmigungsrecht herausnehmen soll, so wenig wie er rechtens initiieren oder erzwingen dürfe, dass eine Vereinigung stattfände oder unterbliebe (vgl. Eichenberger, a.a.O., N 7 zu § 105 KV). Der entsprechende Passus in Absatz 2 und Absatz 3 von § 7 werden somit gestrichen.

§ 18 2. Inhalt

§ 18 Abs. 2 lit. c (aufgehoben)

² Die Gemeindeordnung kann weiter namentlich bestimmen:

c) Aufgehoben.

In § 18 Abs. 2 lit. c wird festgehalten, dass die Gemeindeordnung unter anderem die Organisation von Gemeindeanstalten bestimmen kann. Dies ist bisher so verstanden und ausgelegt worden, dass es bei unselbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten nicht zwingend einer Regelung in der Gemeindeordnung bedarf. Nach § 20 Abs. 2 lit. f des Gemeindegesetzes ist für die Beschlussfassung über die Errichtung von Gemeindeanstalten die Gemeindeversammlung zuständig. In der Praxis haben denn auch die wenigsten Gemeinden die Organisation von solchen Anstalten in der Gemeindeordnung geregelt. Da beabsichtigt wird, für die Errichtung von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht höhere Hürden vorzusehen als für die Gründung von Gemeindeverbänden, soll die Vorschrift von § 18 Abs. 2 lit. c ersatzlos aufgehoben werden.

§ 20 2. Stellung, Aufgaben und Befugnisse

§ 20 Abs. 2 lit. f (geändert), Abs. 3 (geändert)

² Die Gemeindeversammlung hat folgende Aufgaben und Befugnisse:

f) (geändert) die Beschlussfassung über die Errichtung Gemeindeanstalten jeglicher Art;

³ Die Gemeindeversammlung übt die Aufsicht über die Gemeindebehörden und sämtliche Zweige der Gemeindeverwaltung, einschliesslich unselbständiger öffentlich-rechtlicher Gemeindeanstalten, aus.

In § 20 Abs. 2 lit. f wird der Begriff "jeglicher Art" aufgenommen. Damit sollte genügend klar bestimmt sein, dass alle Gemeindeanstalten, ob selbständig oder unselbständig oder interkommunal, der Zustimmung durch die Gemeindeversammlung bedürfen.

Bei § 20 Abs. 3 wird präzisiert, dass nur die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten unter diese Bestimmung fallen. Die selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten unterstehen – wie die Gemeindeverbände – nicht der Aufsicht der Gemeindeversammlung.

§ 37 b) Aufgaben und Befugnisse

§ 37 Abs. 2 lit. b (geändert), p (geändert), q (neu) und r (neu)

² Dem Gemeinderat obliegen insbesondere:

b) die unmittelbare Aufsicht über die Verwaltung und den Finanzhaushalt der Gemeinde, einschliesslich unselbständiger öffentlich-rechtlicher Gemeindeanstalten;

p) (geändert) die Wahl oder Anstellung der weiteren, nach den einschlägigen Vorschriften vom Gemeinderat zu ernennenden Funktionäre;

q) (neu) die Durchführung einer jährlichen Risikobeurteilung;

r) (neu) die Regelung und Überwachung eines auf die Grösse und Komplexität der Gemeinde ausgerichteten internen Kontrollsystems.

In dieser Bestimmung wird als weitere Aufgabe des Gemeinderats der Grundsatz verankert, dass er das interne Kontrollsystem – welches nicht nur den Finanzhaushalt umfasst – allgemein regeln muss. Dabei soll die Grösse und Komplexität der Gemeinde berücksichtigt werden. Kleine Gemeinden müssen nicht über das gleiche Kontrollsystem wie die grösseren verfügen. Das interne Kontrollsystem muss mit einem vernünftigen Aufwand betrieben werden können. Es ist vorgesehen, dass für die Gemeinden zur Einführung des internen Kontrollsystems Praxishilfen zur Verfügung gestellt werden.

Weiter soll der Gemeinderat verpflichtet werden, jährlich eine Risikobeurteilung vorzunehmen. Es handelt sich beispielsweise um Risiken im Personal- und Finanzbereich, in der Organisation oder im Bereich der Anlagen (Haftpflichtrisiken).

Schliesslich wird in § 37 Abs. 2 lit. b präzisiert, dass nur die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten der unmittelbaren Aufsicht des Gemeinderats unterstehen. Die anderen Träger von öffentlichen Aufgaben, wie etwa die selbständigen Anstalten hat er zu beaufsichtigen. Dabei bestimmt sich der Umfang der Aufsicht nach der Regelung in der Anstaltsordnung.

§ 47 V. Kommissionen 1. Finanzkommission

§ 47 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)

¹ In jeder Gemeinde besteht eine Finanzkommission. Sie besteht aus mindestens drei Mitgliedern und konstituiert sich selbst. Der Finanzkommission obliegen:

- a) (neu) die Prüfung des Budgets.
- b) (neu) die Prüfung der Jahresrechnung und der Kreditabrechnungen.
- c) (neu) die Prüfung der Grundsätze der Haushaltsführung gemäss § 85b und der Buchführung gemäss § 92a.
- d) (neu) die Behandlung weiterer, von der Gemeindeordnung bezeichneter Geschäfte, sofern diese nicht die Wahl einer Geschäftsprüfungskommission vorsieht.

³ Die Finanzkommission erstattet dem Gemeinderat und dem zuständigen Organ, einschliesslich einer Empfehlung zur Genehmigung oder Nichtgenehmigung,

- a) eine schriftliche Stellungnahme zum Budget,
- b) einen schriftlichen Prüfungsbericht (mit oder ohne Einschränkung) zur Jahresrechnung und zu den Kreditabrechnungen.

⁴ Sie meldet schwere Mängel in der Rechnungsführung und allfällige strafbare Verfehlungen unverzüglich dem Gemeinderat und dem zuständigen Departement.

Die Aufgaben der Finanzkommission werden etwas übersichtlicher gegliedert und klarer formuliert. Die Prüfung der Grundsätze der Haushaltsführung und der Buchführung waren gemäss Weisungen der Gemeindeabteilung bereits in der Vergangenheit Aufgabe der Finanzkommission. Mit der Formulierung auf Gesetzesstufe entsteht eine grössere Verbindlichkeit. Neu hat die Stellungnahme zum Budget immer in schriftlicher Form zu erfolgen. Die Prüfberichte zur Jahresrechnung und zu den Kreditabrechnungen können mit einer Einschränkung versehen werden. Damit wird eine Angleichung an das Privatrecht und insbesondere die Regelung im Aktienrecht angestrebt. Die Einschränkung des Prüfungsurteils bedeutet, dass eine Meinungsverschiedenheit mit dem Gemeinderat hinsichtlich Fehlaussagen bzw. eine Beschränkung des Prüfungsumfangs vorliegt, jedoch deren Auswirkung bzw. mögliche Auswirkung das vom Abschluss vermittelte Gesamtbild nicht grundlegend verändert. Eine Einschränkung in diesem Sinne hindert die Genehmigung der Rechnung nicht.

Gleichzeitig soll gesetzlich verankert werden, dass die Finanzkommission aus mindestens drei Mitgliedern bestehen muss.

Neu wird zusätzlich eine Meldepflicht statuiert. Die Finanzkommission hat schwere Mängel in der Rechnungsführung und allfällige strafbare Verfehlungen unverzüglich dem Gemeinderat und dem zuständigen Departement zu melden.

§ 79 1. Abgeordnetenversammlung

§ 79 Abs. 3 (geändert)

³ Budgets, Rechnungen und Rechenschaftsberichte sind beim Verband oder in den Verbandsgemeinden öffentlich zugänglich zu machen.

Hier ist in Absatz 3 noch der alte Begriff "Voranschläge" enthalten. Verwendet wird heute die Formulierung "Budget". Die Bestimmung ist diesbezüglich anzupassen.

Zudem ist hier festgehalten, dass die Voranschläge, Rechnungen und Rechenschaftsberichte in den Verbandsgemeinden öffentlich aufzulegen sind. Ob die Auflage in den Gemeinden dann tatsächlich erfolgt, kann von den Gemeindeverbänden kaum kontrolliert werden. Die Bestimmung soll offener formuliert werden, sodass die Unterlagen auch direkt durch die Verbände öffentlich zugänglich gemacht werden können. Das kann – wie bisher – durch eine Auflage geschehen. Ermöglicht wird mit der Formulierung "öffentlich zugänglich zu machen" auch eine Internetpublikation.

§ 81 3. Kontrollstelle

§ 81 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Als Kontrollstelle können Stimmberechtigte der Verbandsgemeinden oder eine externe Revisionsstelle gemäss § 3b Abs. 2 eingesetzt werden.

² Bildet sich die Kontrollstelle aus Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden, muss sie aus mindestens drei Mitgliedern bestehen, die weder der Abgeordnetenversammlung noch dem Vorstand angehören dürfen. Die Wahl dieser Mitglieder erfolgt auf die gleiche Weise wie jene der Vorstandsmitglieder. Die Amtsdauer entspricht jener der Gemeinderäte.

Nach § 81 Abs. 2 GG besteht die Kontrollstelle bei Gemeindeverbänden aus Personen, die weder der Abgeordnetenversammlung noch dem Vorstand angehören dürfen. Es ist auch eine Amtsdauer vorgesehen. Die Bestimmung ist bisher so ausgelegt worden, dass die Kontrollstelle aus mehreren auf eine Amtsdauer gewählten natürlichen Personen bestehen muss.

In der Vergangenheit ist von Gemeindeverbänden verschiedentlich der Wunsch geäussert worden, anstelle der Kontrollstelle eine externe Revisionsstelle einsetzen zu können. Aufgrund der Auslegung der geltenden Bestimmung ist dies bisher als unzulässig erachtet worden.

Im Gegensatz zu den Finanzkommissionen in Gemeinden – denen bei der Stellungnahme zum Budget auch eine finanzpolitische Funktion zukommt – hat die Kontrollstelle einzig die finanztechnische Prüfung der Jahresrechnung des Verbands vorzunehmen. Diese Kontrolle kann auch einer juristischen Person übertragen werden, welche über die entsprechende eidgenössische Zulassung gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren verfügen muss. In § 81 GG soll es daher den Gemeindeverbänden ermöglicht werden, auch eine externe Treuhandgesellschaft als Kontrollstelle – mit denselben Aufgaben und Funktionen – einzusetzen. Es gibt keine Gründe, welche gegen eine Liberalisierung in diesem Bereich sprechen. Gleichzeitig wird festgeschrieben, dass die Kontrollstelle, wenn sie aus natürlichen Personen besteht, mindestens drei Personen zählen muss, die auf gleiche Weise zu wählen sind wie die Mitglieder des Vorstands.

Ziffer 3.2^{bis}

Titel nach § 82 (neu)

3.2^{bis} Die interkommunale selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt

Da die Gemeinden neu eine selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt errichten können, ist bei der Zusammenarbeit unter den Gemeinden ein neuer Titel einzuführen.

§ 82a Interkommunale selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten

§ 82a (neu)

2. Interkommunale selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt

¹ Die Gemeinden können zur gemeinsamen Erfüllung ihrer Aufgaben interkommunale selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten.

² Sie regeln in der Anstaltsordnung zusätzlich die internen Haftungsquoten der Gemeinden.

³ Eine nachträgliche Beteiligung weiterer Gemeinden ist möglich. Sie ist dem Regierungsrat zur Kenntnis zu bringen.

⁴ Im Übrigen gelten die Bestimmungen von §§ 3a - 3c auch für interkommunale selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten.

Nebst den gemeindeinternen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wird auch die Möglichkeit geschaffen, gemeinsame Anstalten – interkommunale selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten genannt – zu bilden. Grundsätzlich gelten für diese die gleichen Voraussetzungen wie für die kommunalen selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten. Sie haben aber in der Anstaltsordnung noch die internen Haftungsquoten der beteiligten Gemeinden zu regeln. Das heisst, es ist festzulegen, in welchem Verhältnis die Trägergemeinden im Innenverhältnis den Schadenersatz aus subsidiärer Haftung zu tragen haben.

Gleich wie bei den Gemeindeverbänden soll auch hier die Möglichkeit für eine nachträgliche Beteiligung gegeben sein. Da nicht jede weitere Beteiligung zwingend eine Anpassung der Anstaltsord-

nung bedingt, genügt in diesen Fällen eine Mitteilung an den Regierungsrat (vgl. für Gemeindeverbände § 76 Abs. 3 des Gemeindegesetzes).

Ziffer 3.3

Titel Ziffer 3 (geändert)

3.3 Interkantonale Zusammenarbeit

Da eine Zusammenarbeit unter den Gemeinden auch über die Kantonsgrenze hinaus möglich, ist der Titel offener zu formulieren, da es allenfalls auch interkantonale selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten geben kann.

§ 83 Mitwirkung des Regierungsrates

§ 83 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Bei Gemeindeverbänden, interkommunalen selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten und Gemeindeverträgen mit Schwerpunkt im Kanton ist auch die Beteiligung ausserkantonalen Gemeinden möglich.

² Die Beteiligung von Gemeinden an ausserkantonalen Gemeindeverbänden und ausserkantonalen selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten bedarf der Zustimmung des Regierungsrates.

³ Soweit dies im interkantonalen Verhältnis erforderlich ist, regelt der Regierungsrat mit den andern beteiligten Kantonen die Stellung des interkantonalen Gemeindeverbandes beziehungsweise der selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt.

In inhaltlicher Hinsicht wird diese Bestimmung nicht verändert. Sie wird einzig um die selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten erweitert, da es künftig auch möglich sein wird, solche Anstalten über die Kantonsgrenze hinaus zu bilden.

§ 86a II. Aufgaben- und Finanzplanung

§ 86a Abs. 2 (geändert)

² Die Aufgaben- und Finanzplanung ist im Rahmen der Budgetfestlegung dem zuständigen Organ zur Kenntnis zu bringen.

Gemäss § 86a GG erstellt der Gemeinderat eine Aufgaben- und Finanzplanung, welche jährlich aktualisiert wird. Sie muss öffentlich zugänglich sein. Mit der neuen Rechnungslegung erhält die Aufgaben- und Finanzplanung eine grössere Bedeutung, da der Finanzhaushalt verstärkt mittelfristig gesteuert werden muss. Die öffentliche Zugänglichkeit ist bereits dann erfüllt, wenn die Aufgaben- und Finanzplanung bei der Gemeindekanzlei öffentlich aufliegt.

Die Information über den Aufgaben- und Finanzplanung soll neu eine "Bring-Schuld" darstellen und der Legislative zusammen mit dem Budget zur Kenntnis gebracht werden. In welcher Form dies zu geschehen hat, soll den Gemeinden überlassen bleiben. Sie können die Aufgaben- und Finanzplanung bei der Einladung zur Gemeindeversammlung ganz oder zusammengefasst abgeben.

Die Erstellung der Aufgaben- und Finanzplanung bleibt wie bisher in der Verantwortung des Gemeinderats.

§ 87b 2. Gliederung

§ 87b Abs. 2 (neu)

² Das Budget enthält zum Vergleich die Zahlen des vorangehenden Budgets und der letzten abgeschlossenen Rechnung einschliesslich Erfolgsausweis. Ihm sind die Kreditkontrolle sowie die Artengliederung beizufügen. Wesentliche Abweichungen sind zu begründen.

Der zweite Absatz von § 87c gehört in formeller Hinsicht nicht zur Zuständigkeit für die Beschlussfassung über das Budget, sondern zur Gliederung. Er ist deshalb in diese Bestimmung zu integrieren. Gleichzeitig wird die Formulierung "volkswirtschaftliche Gliederung" durch den heute gebräuchlichen Begriff "Artengliederung" ersetzt.

§ 87c 3. Zuständigkeit

§ 87c Abs. 2 (aufgehoben)

² Aufgehoben.

Da der zweite Absatz in § 87b integriert wird, kann dieser hier gestrichen werden (vgl. Bemerkung zu § 87b).

§ 88h VI. Eigenkapital

§ 88h

Aufgehoben.

Die Fachempfehlung Nr. 18 der Finanzdirektorenkonferenz umfasst die Finanzkennzahlen. Die Kennzahl "Eigenkapitaldeckungsgrad" ist weder unter den Finanzkennzahlen erster Priorität noch zweiter Priorität aufgeführt. Die Definition und die Richtwerte waren jedoch in der Version der Fachempfehlung vom 25. Januar 2008 im Anhang (Tabelle 38, S. 98) enthalten. Diese Kennzahl wurde von den Projektgremien als wichtig eingestuft. Deshalb hat sie Eingang in die Gesetzgebung gefunden. In § 88h GG wurde die Bandbreite mit 12–50 % des Aufwands des vorangehenden Rechnungsjahrs festgesetzt. Der Regierungsrat hat die Mindestkapitalisierung in § 9 Abs. 1 FiV bei 30 % festgelegt. Dabei setzt sich das relevante Eigenkapital aus dem Bilanzüberschuss sowie der Aufwertungs- und Neubewertungsreserve zusammen (vgl. § 9 Abs. 2 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände [Finanzverordnung, FiV] vom 19. September 2012).

In der Botschaft zur Rechnungslegung HRM2 (GR 11.224) vom 29. Februar 2012 wird ausgeführt, dass das Eigenkapital als Schwankungsreserve anzusehen sei, welche für die Deckung von zukünftigen Defiziten in der Erfolgsrechnung herangezogen werden könne. Der in der Fachempfehlung enthaltene Richtwert von 12% des Aufwands sei wenig erhärtet und empirisch nicht unterlegt.

Die Rechnungsabschlüsse 2014 der Gemeinden haben nun gezeigt, dass sich die Eigenkapitaldeckungsgrade zwischen 90 % und 690 % bewegen, bei einem Durchschnittswert von 275 %. Gemäss Weisung des Departements Volkswirtschaft und Inneres (Gemeindeabteilung) vom 1. September 2015 muss die Aufwertungsreserve als solche bis auf weiteres innerhalb des Eigenkapitals separat ausgewiesen werden und steht für die Deckung von zukünftigen Defiziten nicht zur Verfügung. Aufgrund dieser Ausgangslage muss festgehalten werden, dass die vorliegende Kennzahl weder als Indikator für die Finanzlage des Gemeinwesens noch als Führungsinstrument oder Interventionskriterium zu befriedigen mag. Der Eigenkapitaldeckungsgrad wird in keinem anderen Kanton als Finanzkennzahl angewandt. Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium hat bei der formellen Überarbeitung des Anhangs zur Fachweisung Nr. 13 die Definition des Eigenkapitaldeckungsgrads eliminiert.

Aufgrund dieser Überlegungen soll auf die Anwendung einer Bilanzkennzahl verzichtet werden. Die Bestimmung über den Eigenkapitaldeckungsgrad ist ersatzlos zu streichen.

§ 91d IV. Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

§ 91d Abs. 1 (geändert)

¹ Immobilien und Mobilien des Verwaltungsvermögens sowie Darlehen und Beteiligungen werden bei Erstzugang zum Anschaffungswert bilanziert.

In § 91d Abs. 1 GG wird festgehalten, dass Darlehen und Beteiligungen zum Nominalwert zu bilanzieren sind. Damit besteht eine abweichende Regelung zu den Immobilien und Mobilien, welche zum Anschaffungswert zu bilanzieren sind. Gemäss Fachempfehlung Nr. 12 im Handbuch HRM2 sind Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens höchstens zum Anschaffungswert zu bewerten. Die Anpassung auf den Anschaffungswert ist bewusst so gewählt worden. Die Thematik hat sich vorab aus dem Verkauf von Elektrizitätswerken ergeben, welche durch Aktien an der neuen Betreibergesellschaft abgegolten worden sind. Geht man hier vom Nominalwertansatz aus, würden

nur infolge des Verkaufs Wertkorrekturen nötig, da die Anlagen im Regelfall einen höheren Buchwert ausweisen, als dann Nominalwerte an Beteiligungsrechten zufließen. Derartige Wertkorrekturen sind im Sinne der Transparenz ("true and fair view") abzulehnen. Bei Darlehen entspricht der Anschaffungswert in aller Regel dem Nominalwert. Der zweite Satz von Absatz 1 ist somit in den ersten zu integrieren.

Die Anwendung dieser neuen Regelung würde prospektiv vorgesehen. Aus den Bilanzzahlen kann keine Aussage zu einem betragslichen Anpassungspotential gemacht werden. Da die Darlehen und Beteiligungen insgesamt lediglich rund 3% der Bilanzsumme aller Gemeinden ausmachen und sich derartige Beteiligungstransaktionen wohl in der Zukunft häufen, erscheint eine prospektive Anwendung als ausreichend.

§ 91f VI. Konsolidierung

§ 91f Abs. 2 (geändert)

² Die Rechnung unselbständiger öffentlich-rechtlicher Gemeindeanstalten ist in der Gemeindefinanzrechnung als Spezialfinanzierung zu führen.

Die Bestimmung wird formell mit der Ergänzung "öffentlich-rechtlich" präzisiert.

§ 92b II. Vermögensschutz

§ 92b Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu)

Risiko-Minimierung und internes Kontrollsystem (Überschrift geändert)

¹ Der Gemeinderat trifft die notwendigen Massnahmen, um

- a) (neu) das Vermögen zu schützen,
- b) (neu) die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen,
- c) (neu) Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung zu gewährleisten,
- d) (neu) die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.
- e) langfristig die gemeindegefährdenden Entwicklungen frühzeitig zu erkennen.

² Er berücksichtigt dabei die Risikolage und ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Die gemeindeinternen Prozesse zur Risikoerkennung und -reduktion sowie die Kontrollmechanismen sollen mehr Bedeutung erhalten. Die Vorschriften, welche den Vermögensschutz und die interne Kontrolle betreffen, werden in Anlehnung an die Regelung für den Kanton beziehungsweise an die Fachempfehlung der Finanzdirektorenkonferenz angepasst.

Es ist Aufgabe des Gemeinderats, die Risiken, welche die Gemeinde langfristig gefährden könnten, zu erkennen und entsprechende Massnahmen zu deren Reduktion zu ergreifen. Die Aufgaben- und Finanzplanung stellt eine wichtige Basis zur Erkennung von strategischen finanziellen Risiken dar. Im Rahmen des internen Kontrollsystems werden Massnahmen zur Reduktion der Risiken festgelegt. Das interne Kontrollsystem muss aber verhältnismässig sein, dem Kosten-Nutzen-Verhältnis und der Risikolage Rechnung tragen.

Da es bei dieser Bestimmung nicht mehr nur um den Vermögensschutz geht, wird die Überschrift mit "Risiko-minimierung und internes Kontrollsystem" weiter gefasst.

Ziffer 4.4

Titel nach § 92b (geändert)

4.4. Statistik und Meldepflichten

Der Titel in dieser Ziffer wird um den Begriff "Meldepflichten" erweitert, da es in den nachfolgenden Regelungen nicht mehr nur um Finanzinformationen zu statistischen Zwecken geht.

§ 93b Meldepflichten

§ 93b Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)

Meldepflichten (Überschrift geändert)

¹ Dem zuständigen Departement sind gemäss dessen zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben in elektronischer Form jährlich folgende Unterlagen zu übermitteln:

- a) (neu) die Budget- und Rechnungsdaten sowie die Aufgaben- und Finanzplanung der Einwohnergemeinden,
- b) (neu) die Rechnungsdaten der Ortsbürgergemeinden, Gemeindeverbände und selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten,
- c) die Berichte der Prüfungsorgane.

² Der Regierungsrat bezeichnet durch Verordnung die weiteren Prüfstellen, deren Berichte von der Gemeinde verlangt werden können.

In dieser Bestimmung wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Pflicht auferlegt, dem zuständigen Departement ihre Budget- und Rechnungsdaten gemäss dessen zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben in elektronischer Form zu übermitteln. Da das Früherkennungssystem auch die Finanzplandaten miteinbezieht, wird die Datenlieferung um die Daten zur Aufgaben- und Finanzplanung erweitert. Mit dem Früherkennungssystem können Gemeinden, welche mit finanziellen Problemen zu kämpfen haben oder absehbar in finanzielle Engpässe geraten, identifiziert und beratend unterstützt werden.

Zusätzlich sind der Gemeindeabteilung die Berichte der weiteren Prüforgane (Finanzkommission, externe Bilanzprüfung und allenfalls der externen Revisionsstelle) einzureichen. Die Prüfberichte werden für die Risikoanalyse herangezogen. Mit dieser Bestimmung wird die Praxis festgeschrieben, welche bereits vor zwei Jahren eingeführt worden ist.

Weiter soll dem Regierungsrat die Kompetenz erteilt werden, in der Verordnung weitere Prüfstellen zu bezeichnen, deren Berichte von der Gemeindeabteilung eingefordert werden können. Zu denken ist etwa an die MWSt-Revision, Prüfung des Steuerbezugs, etc. Diese werden vom Regierungsrat in der Verordnung bezeichnet. Da diese Berichte eingefordert werden können, wird dafür aus formellen Gründen ein separater Absatz geschaffen.

§ 94a Gemeinderat

§ 94a Abs. 2 lit. c (aufgehoben), lit. e (geändert), lit. f (neu)

² Er ist namentlich zuständig für

- c) Aufgehoben.
- e) (geändert) die Aufbewahrung und Archivierung des Budgets, der Rechnungen, Belege, Bücher und anderer Unterlagen des Haushalts,
- f) (neu) die jährliche Durchführung unangemeldeter Revisionen bei jenen Personen, die Geld verwalten.

In § 94a Abs. 5 GG wird festgehalten, dass der Gemeinderat die Durchführung unangemeldeter Revisionen bei jenen Personen, die Geld verwalten, der Finanzkommission übertragen kann. Dass eine solche durchzuführen ist, ist hingegen gesetzlich nicht verankert. Der Aufgabenkatalog des Gemeinderats in Absatz 2 soll um eine entsprechende Bestimmung ergänzt werden. Damit ist für die Durchführung von unangemeldeten Revisionen eine klare Gesetzesgrundlage vorhanden.

Die Bestimmung über die Regelung der internen Kontrolle und der Unterschriftenberechtigung in lit. c kann gestrichen werden, da dies neu in § 92b geordnet wird.

§ 94d Departement

§ 94d Abs. 1

¹ Das zuständige Departement

- c) (geändert) prüft die Budgets und Jahresrechnungen sowie die Aufgaben- und Finanzplannungen,

Das Genehmigungsverfahren für die Gemeindebudgets und -rechnungen wird aufgehoben. Bis anhin sind alle Budgets und alle Rechnungen durch die Gemeindeabteilung des Departements Volkswirtschaft und Inneres genehmigt worden. Es hat sich gezeigt, dass das kantonale Genehmigungsverfahren (und die jährlichen Kontrollen vor Ort) bei den Gemeinden zu falschen Erwartungen bezüglich Kontrolltiefe und -sicherheit und allenfalls zu einer Schwächung der Eigenverantwortung führen kann. Die Beurteilung von Budgets und Rechnungen erfolgt neu schwergewichtig auf Basis der Stellungnahme beziehungsweise der Prüfergebnisse der Kontrollstellen. Sie erfolgt vorwiegend in formaler Hinsicht sowie im Hinblick auf die Einhaltung der Finanzierungsvorschriften.

§ 94e Regierungsrat

§ 94e Abs. 1 lit g (geändert)

¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vollzugsvorschriften durch Verordnung. Er regelt insbesondere:

g) (geändert) Bewertungsmethoden und Abschreibungssätze,

Da § 88h ersatzlos aufgehoben wird, kann der Verweis auf diese Bestimmung in lit. g gestrichen werden.

§ 95a I. Grundsatz

§ 95a Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)

¹ Soweit die nachstehenden Bestimmungen keine Abweichungen enthalten, gelten die Vorschriften über den Finanzhaushalt sinngemäss auch für Ortsbürgergemeinden, Gemeindeverbände und alle Arten von selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten.

² Auf Gesuch hin kann das zuständige Departement Ortsbürgergemeinden, Gemeindeverbänden oder allen Arten von selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten gestatten, von diesen Vorschriften abzuweichen, wenn

- a) ihre Rechnungsführung durch bundesrechtliche oder interkantonale Normen oder durch zwingende Bestimmungen einer Branchenorganisation geregelt wird,
- b) das Total des Aufwands der Erfolgsrechnung und der Ausgaben der Investitionsrechnung in einem Rechnungsjahr 100'000 Franken nicht übersteigt, oder
- c) andere sachliche Gründe dafür bestehen.

Die Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden gelten auch für die Gemeindeverbände, Ortsbürgergemeinden und neu für selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten (einschliesslich der interkommunalen), soweit in den §§ 95a ff. GG keine abweichenden Regelungen enthalten sind. In der Praxis hat sich gezeigt, dass für ganz kleine Verbände und für gewisse Ortsbürgergemeinden die Buchführung und Rechnungslegung nach HRM2 mit allen Rechnungslegungselementen aufwändig sein kann, ohne dass ein Mehrwert entsteht. Es wird deshalb vorgeschlagen, eine Ausnahmeregelung ins Gemeindegesetz aufzunehmen, wonach das Departement Volkswirtschaft und Inneres in begründeten Fällen und auf Ersuchen hin, einem Gemeindeverband, einer Ortsbürgergemeinde oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt erlauben kann, die Jahresrechnung nicht mit allen Bestandteilen, beispielsweise ohne Elemente des Anhangs, zu erstellen. Als Kriterium zur Definition des Kreises der ausnahmeberechtigten Gemeinwesen wird das Total des Aufwands der Erfolgsrechnung und der Ausgaben der Investitionsrechnung herangezogen. Vorgeschlagen wird, dass dieses Total die Grenze von 100'000 Franken nicht übersteigen darf. In diesem Fall sind etwa 20 Gemeindeverbände betroffen. Diese Vorgehensweise ist vergleichbar mit grössenabhängigen Erleichterungen im Obligationenrecht und trägt der geringeren Risikolage entsprechend Rechnung.

Ebenso sind Gemeindeverbände von der Buchführung und Rechnungslegung nach HRM2 auszunehmen, wenn in einem Spezialgesetz – sei es durch den Bund, durch einen Kanton oder durch interkantonale Vorgaben – zwingende branchenspezifische Vorgaben vorgesehen sind, wie es etwa

bei den Pflegeheimen der Fall ist, für die Curaviva massgebend ist. Zudem soll noch ein allgemeiner Ausnahmetatbestand statuiert werden. Damit können einzelfallbezogen sachgerechte Lösungen getroffen werden, wobei klar ist, dass solche Ausnahmen nur sehr zurückhaltend gewährt werden. Es kann durchaus etwa sinnvoll sein, bei einzelnen Gemeinwesen auf die Erstellung einer Geldflussrechnung zu verzichten, auch wenn sie weder die Voraussetzungen von lit. a noch von lit. b erfüllen.

Gleichzeitig soll der erste Absatz von § 95a erweitert werden, dass Ausnahmeregelungen auch für Ortsbürgergemeinden und selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten möglich sind. Im jetzigen Zeitpunkt ist es schwierig abzuschätzen, in wie vielen Tatbeständen von dieser generellen Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht werden könnte. Es ist indes darauf hinzuweisen, dass damit keine Ausnahmen von den grundlegenden Prinzipien von HRM2 erteilt werden können.

§ 95e III. Gemeindeanstalten

§ 95e Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben)

III. Öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten (Überschrift geändert)

² Gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten erheben von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie Benutzerinnen und Benutzern nach Vorteil und Verursacherprinzip abgestufte Abgaben. Die Abgaben sind in Reglementen festzulegen.

³ Aufgehoben.

In der Regel wird es nicht nur selbstständige Gemeindeanstalten geben, die sich vollständig über Gebühren finanzieren, sondern auch andere. Zu denken ist etwa an eine Anstalt, die ein Alters- und Pflegeheim betreibt. Es wird deshalb der Begriff "gebührenfinanziert" eingeführt. Nur für diese gilt die hier statuierte Regel, wonach sie sich vollständig über Gebühren finanzieren müssen. Weiter wird mit dem Begriff "jeglicher Art" statuiert, dass diese Regelung für alle Gemeindeanstalten gelten soll.

Die Genehmigungspflicht von Gemeindebeschlüssen über Investitionsbeiträge an Gemeindeanstalten soll gestrichen werden. Damit werden derartige Entscheide klar in die Eigenverantwortung der Gemeinden gelegt. Zudem wird auch bei Budgets und Rechnung die kantonale Genehmigungspflicht abgeschafft. Da ist es folgerichtig, diese auch hier zu streichen.

§ 105 I. Verwaltungsbeschwerde

§ 105 Abs. 1 (geändert)

¹ Entscheide der Organe von Gemeinden, Gemeindeverbänden sowie selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten und interkommunalen Gemeindeanstalten können innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden.

Da es auch bei den selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten – insbesondere wenn es sich um Versorgungsbetriebe handelt – Verfügungen geben wird, ist diese Bestimmung entsprechend anzupassen. Die selbstständigen Gemeindeanstalten sind darin aufzunehmen. Unselbständige Gemeindeanstalten sind Teil der Gemeinden und werden bei diesen miteingefasst. Ansonsten erfährt die Vorschrift keine Änderung.

3.2 Unvereinbarkeitsgesetz

§ 5 Verwaltungsbehörden a) Gemeinderat

§ 5 Abs. 2 (geändert)

² Mit dem Amt eines Mitgliedes des Gemeinderates sind zusätzlich nicht vereinbar die Tätigkeit als Leiterin oder Leiter Finanzen sowie Arbeitsverhältnisse von Mitarbeitenden der Gemeinde und von unselbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten mit einem Pensum von mehr als 20 %.

Bei dieser Bestimmung ist zu präzisieren, dass nur Mitarbeitende von unselbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten mit einem Pensum von mehr als 20 % nicht gleichzeitig Mitglied des

Gemeinderats sein können. Die übrigen Anstalten sind von der Gemeinde losgelöst. Eine Unvereinbarkeit ist nicht zu statuieren.

§ 5 b) Finanzkommission

§ 6 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Mitglieder der Finanzkommission dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder des Gemeinderates, Mitarbeitende der Gemeinde oder von unselbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten sein. Die Führung des Aktuariates durch eine Mitarbeiterin oder Mitarbeiter ist zulässig.

Bei dieser Bestimmung ist zu präzisieren, dass nur Mitarbeitende von unselbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten nicht gleichzeitig Mitglied der Finanzkommission sein können. Die übrigen Anstalten sind von der Gemeinde losgelöst. Eine Unvereinbarkeit ist nicht zu statuieren. Die Anpassung soll zudem genutzt werden, die sprachliche Gleichstellung der Geschlechter zu realisieren.

3.3 Ortsbürgergemeindeggesetz

Titel des Ortsbürgergemeindeggesetzes

Titel (geändert)

Gesetz über die Ortsbürgergemeinden (Ortsbürgergemeindeggesetz, OBGG)

Der Titel des geltenden Rechts lautet: Gesetz über die Ortsbürgergemeinden. Es gibt somit weder einen Kurztitel noch eine Abkürzung für diesen Erlass. Die Revision soll deshalb dazu genutzt werden – wie das heute üblich ist – beide Elemente aufzunehmen. Als Kurztitel wird Ortsbürgergemeindeggesetz und als Abkürzung OBGG vorgeschlagen.

Ingress

Ingress (geändert)

gestützt auf § 78 Abs. 1 der Kantonsverfassung,

Das Gesetz über die Ortsbürgergemeinden stützt sich noch auf Art. 49 der alten Staatsverfassung. Diese Revision soll dazu genutzt werden, beim Ingress auf die neue Kantonsverfassung zu verweisen.

§ 3 III. Verhältnis zu den Einwohnergemeinden

§ 3

Aufgehoben.

Diese Bestimmung kann gestrichen werden. Der erste Absatz, wonach es in jeder Einwohnergemeinde nur eine Ortsbürgergemeinde geben darf, wiederholt nur die Bestimmung von § 105 Abs. 2 KV. Der zweite Absatz von § 3 ist obsolet geworden. Es gibt keine Einwohnergemeinde mehr, in welcher mehr als eine Ortsbürgergemeinde besteht. Schliesslich hat auch Abs. 3 betreffend israelitische Ortsbürgergemeinden seine Bedeutung verloren. Sie ist ja an sich als Übergangsregelung formuliert.

§ 4 IV. Zusammenarbeit von Ortsbürgergemeinden

§ 4 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (neu)

IV. Zusammenarbeit (Überschrift geändert)

¹ Zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben können die Ortsbürgergemeinden Verträge abschliessen beziehungsweise Gemeindeverbände oder selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten.

² Aufgehoben.

³ In die Zusammenarbeit können auch Einwohnergemeinden und Dritte eingebunden werden.

Die Regelung über die Zusammenarbeit ist zum Teil überholt – die Rede ist noch von Beamten und deren Wahlmodus – und nicht ganz widerspruchsfrei. So stellt sich etwa die Frage, ob ein Gemeindeverband unter den Ortsbürgergemeinden nur im Bereich der Waldbewirtschaftung möglich ist oder nicht. Nicht explizit geordnet ist der Fall, wenn bei der Zusammenarbeit auch eine Einwohnergemeinde beteiligt ist. Die Bestimmung von § 4 steht unter der Marginalie "Zusammenarbeit von Ortsbürgergemeinden". Geht man einzig vom Wortlaut aus, könnte sich eine Einwohnergemeinde nicht an der Zusammenarbeit beteiligen. Die Bestimmung soll vereinfacht und offener formuliert werden. In der Marginalie wird nur noch die Zusammenarbeit erwähnt. Ausdrücklich wird in einem neuen dritten Absatz festgehalten, dass auch eine Zusammenarbeit mit Einwohnergemeinden und Dritten, wie etwa dem Kanton, möglich ist. Aus der Begrifflichkeit "Gemeindeanstalt" ergibt sich, dass eine solche grundsätzlich aus Gemeinden gebildet wird. Indes spricht nichts dagegen, in der Anstaltsordnung die Beteiligung – insbesondere des Kantons bezüglich des Staatswalds – zu regeln. Dabei kommt den Gemeinden grosse Gestaltungsfreiheit zu (vgl. auch Kommentar zu § 3 Gemeindegesetz).

§ 7 2. Aufgaben und Befugnisse

§ 7 Abs. 2 lit. i (geändert)

² Der Ortsbürgergemeindeversammlung obliegen:

i) (geändert) die Beschlussfassung über die Errichtung von Gemeindeanstalten jeglicher Art;

In § 7 Abs. 2 lit. i wird der Begriff "jeglicher Art" aufgenommen. Damit sollte genügend klar bestimmt sein, dass alle Gemeindeanstalten, ob selbständig oder unselbständig oder interkommunal, der Zustimmung durch die Gemeindeversammlung bedürfen.

§ 12 V. Finanzkommission

§ 12 Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 4 (neu)

³ Aufgehoben.

⁴ Als Finanzkommission der Ortsbürgergemeinde kann diejenige der Einwohnergemeinde eingesetzt werden.

In § 12 Abs. 3 wird auf eine Bestimmung im Gemeindegesetz – § 47 Abs. 2 – verwiesen, die es nicht mehr gibt. Die Regelung ist deshalb zu streichen.

Gemäss Kreisschreiben betreffend die Gemeindewahlen für die Amtsdauer für die Amtsperiode 1982/85 des Departements des Innern vom 16. März 1981 steht es – gestützt auf die Gesetzesmaterialien (Beratung im Grossen Rat) – den Ortsbürgergemeinden weiterhin frei, eine eigene Finanzkommission zu bestellen (Bestimmung der Anzahl der Mitglieder mit nachfolgender Wahl) oder die Finanzkommission der Einwohnergemeinde auch in den Belangen der Ortsbürgergemeinde als zuständig zu erklären (Kreisschreiben, S. 4). Davon haben etliche Ortsbürgergemeinden Gebrauch gemacht. Die Regelung, die einzig auf die Materialien abstellt, soll ins Gesetz aufgenommen werden. Damit stützt sich die Einsetzung der Finanzkommission der Einwohnergemeinde für die Ortsbürgergemeinde auf eine klare Rechtsgrundlage.

§ 13 I. Vorschriften

§ 13 Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (aufgehoben)

² Aufgehoben.

³ Die Waldgesetzgebung bleibt vorbehalten.

⁴ Aufgehoben.

Bei dieser Bestimmung kann in formeller Hinsicht der zweite Absatz gestrichen werden. Das darin erwähnte Finanzdekret ist auf den 1. Januar 2014 aufgehoben worden.

Gemäss § 13 Abs. 4 des Gesetzes über die Ortsbürgergemeinden vom 19. Dezember 1978 haben Ortsbürgergemeinden mit Wald einen Forstreservefonds zu bilden, über den der Regierungsrat durch Verordnung nähere Vorschriften erlässt (Einwohnergemeinden mit Waldeigentum sind von

dieser Pflicht nicht betroffen). Gestützt darauf hat der Regierungsrat die Verordnung über die Forstreservefonds der Ortsbürgergemeinden, die Korporationen und der Gerechtigkeiten (Forstreserveverordnung) vom 17. August 1981 mit sieben Paragraphen erlassen. Die in dieser Verordnung erwähnten Gemeinwesen führen die Forstreserven im Rahmen der neuen Rechnungslegung zwingend als Spezialfinanzierung. Mit der Spezialfinanzierung ist sichergestellt, dass die Überschüsse der Forstwirtschaft in diese einfließen und die Defizite daraus gedeckt werden. Die zweckgebundene Verwendung der im Wald erwirtschafteten Mittel für forstwirtschaftliche Zwecke ist somit gewährleistet.

Der in der Forstreserveverordnung vorgeschriebene Sollbestand (Bruttoholzerlös im Durchschnitt der letzten fünf Jahre) wurde im Jahr 2013 von rund 20 Gemeinden nicht erreicht. Verluste der Forstwirtschaft sind in diesem Fall gemäss § 3 Abs. 2 der Forstreserveverordnung in erster Linie im Rahmen der verfügbaren Mittel durch Zuschüsse aus der allgemeinen Ortsbürgerverwaltung zu decken. In der Praxis werden für die Deckung von Verlusten jedoch in vielen Fällen die Forstreservefonds herangezogen. Mittel für forstfremde Zwecke dürfen dann aus dem Forstreservefonds entnommen werden, wenn dessen Bestand über dem Sollbestand liegt. Diese Entnahme setzt eine Bewilligung der Abteilung Wald voraus (ca. 2 Fälle pro Jahr). Wenn der Bestand der Forstreserve den zweifachen Sollbestand übersteigt, entfällt die Bewilligungspflicht. Aufgrund der neuen Formen der betrieblichen Zusammenarbeit der Waldeigentümer wird der Vollzug der Forstreserveverordnung erschwert.

Vor dem Hintergrund des ohnehin bestehenden formellen Anpassungsbedarfs wurde zusammen mit dem Departement Bau-, Verkehr und Umwelt (Abteilung Wald) geprüft, ob die Forstreserveverordnung aus Sicht der Waldbewirtschaftung noch zeitgemäss ist. Dabei hat sich gezeigt, dass mit der seinerzeitigen Revision des Waldgesetzes unter anderem die Zielsetzung verfolgt wurde, die Kompetenzen zur Bewirtschaftung des Waldes möglichst umfassend den Waldeigentümerinnen und Waldeigentümern zuzuweisen (vgl. § 17 Abs. 1 des Waldgesetzes des Kantons Aargau [AWaG] vom 1. Juli 1997). Bei der Waldgesetzrevision wurde die Frage der Notwendigkeit der Forstreserve nicht thematisiert, zumal die Forstreserveverordnung ihre Verankerung im Ortsbürgergemeindegesezt hat (Zuständigkeit Departement Volkswirtschaft und Inneres). Der weitgehende Rückzug des Kantons aus den betrieblichen Aspekten der Waldbewirtschaftung rechtfertigt auch eine Deregulierung bei der finanziellen Führung der Forstbetriebe. Einer Aufhebung der Forstreserveverordnung steht aus Sicht der Abteilung Wald nichts entgegen. Dies entspricht auch dem Trend in anderen Kantonen: Im Zuge der Umsetzung der neuen Waldgesetzgebung des Bundes haben beispielsweise die Kantone Basel-Landschaft, Luzern, Solothurn und Zürich keine Bestimmungen über die Forstreserve in ihre kantonalen Erlasse übernommen.

Die in § 4 der Forstreserveverordnung aufgeführten Verwendungsmöglichkeiten sind eher eng formuliert und teilweise antiquiert. Auch ohne explizite Aufzählung der Zwecke ist im Rahmen der Spezialfinanzierung sichergestellt, dass die bestehenden Forstreserven zweckentsprechend für den Wald eingesetzt und dass Überschüsse der Waldbewirtschaftung der Spezialfinanzierung gutgeschrieben werden.

In formeller Hinsicht wird der dritte Absatz angepasst, indem der Begriff "Forstgesetzgebung" durch "Waldgesetzgebung" ersetzt wird.

§ 15 I. Anwendung des Gemeindegesetzes

§ 15 Abs. 1 (geändert)

² Die Vorschriften des Gemeindegesetzes, vor allem über die Autonomie, die Errichtung von Gemeindeverbänden, selbständigen und unselbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten, den Gemeindegemeinschaften, das Verfahren in der Gemeindeversammlung, die Verhandlungen des Gemeinderates, das Gemeindepersonal, die staatliche Aufsicht und die Rechtsmittel gelten sinngemäss auch für die Ortsbürgergemeinden.

Diese Bestimmung wird einerseits ergänzt, indem für die Errichtung von Gemeindeverbänden auf die Bestimmungen des Gemeindegesetzes verwiesen wird, und andererseits hinsichtlich der Gemeindeanstalten präzisiert.

4. Auswirkungen

Die Auswirkungen betreffen die Gemeindeabteilung, die Gemeinden sowie die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen. Vor dem Hintergrund der verstärkt subsidiären Rolle des Kantons in der Aufsicht soll die Eigenkontrolle auf kommunaler Ebene gestärkt werden. Gleichzeitig wird die Autonomie der Gemeinden in Teilbereichen erhöht.

4.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Vorlage hat sowohl personelle wie auch finanzielle Auswirkungen auf den Kanton. Bei der Gemeindeabteilung kommt es zu einem Abbau von 1,6 Stellen, der im Jahr 2019 abgeschlossen sein wird. In finanzieller Hinsicht wird das Budget des Kantons um knapp eine Viertelmillion Franken pro Jahr entlastet.

4.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Auf die Wirtschaft hat die geplante Revision keine Auswirkungen.

4.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Auswirkungen auf die Gesellschaft sind keine auszumachen.

4.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Auswirkungen auf die Umwelt ergeben sich nicht.

4.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gesetzesänderungen haben keine direkten finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden. Mit der Aufhebung der Forstreserveverordnung und der Zulassung von selbständig öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten wird der Handlungsspielraum der Gemeinden erhöht. Im Rahmen der Ausnahmeregelung beim HRM2 kann sich der Aufwand für die Rechnungslegung vermindern.

4.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen sind keine auszumachen.

5. Weiteres Vorgehen

Anhörung	23. Dezember 2016 bis 31. März 2017
1. Beratung im Grossen Rat	3. Quartal 2017
2. Beratung im Grossen Rat	1. Quartal 2018
Eventuelle Volksabstimmung	25. November 2018
Inkrafttreten	1. Januar 2019

Beilage

- Synopse mit den Änderungen