



KANTON AARGAU

**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**
Gemeindeabteilung

HANDBUCH GEMEINDERECHT

Stand 1.7.2020

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis:	4
Literaturverzeichnis:	5
Weitere Unterlagen:	6
1. Gemeindeversammlung	7
1.1 Allgemeines	7
1.2 Traktandenliste	7
1.3 Aktenaufgabe	8
1.4 Ausstandspflichten	8
1.5 Informationen durch Behörden und Dritte	9
1.6 Medien	10
1.7 Rede- und Antragsrechte	10
1.8 Anträge zum Budget	11
1.9 Hilfsmittel	11
1.10 Protokoll	12
1.11 Abstimmungsverfahren und -ergebnis	12
1.12 Konsultativabstimmungen	13
1.13 Vollzug von Beschlüssen	13
2. Einwohnerrat	13
2.1 Gemeinden mit Einwohnerrat	13
2.2 Medien	13
2.3 Abstimmungen	14
2.4 Wahlen	14
3. Wahlen und Abstimmungen	14
3.1 Stimm- und Wahlrecht	14
3.2 Durchführung der Abstimmungen und Wahlen	14
3.3 Vorzeitiger Rücktritt	17
4. Gemeinderat	18
4.1 Zusammensetzung und Aufgaben	18
4.2 Gemeindeammann	19
4.3 Organisation	20
4.4 Ausstandspflichten	20
4.5 Protokoll	21
4.6 Kompetenzdelegation	21
4.7 Strafbefehlsverfahren	22
4.8 Nutzung von öffentlichem Grund und Boden	23
4.9 Ausstellung Leumundszeugnisse	23
4.10 Aufgabenabgrenzungen	23
4.11 Gemeinderatswahlen	24
4.12 Ersatzvornahmen	24
5. Kommissionen	24
5.1 Grundsätzliches	24
5.2 Unvereinbarkeiten	26
5.3 Kommissionswahlen	27
6. Gemeindewesen	27
6.1 Kompetenzausscheidung	27

6.2	Gemeindeordnung	30
6.3	Polizeireglement	30
6.4	Taxireglement.....	31
6.5	Benutzung Gemeindesaal	32
6.6	Benutzung öffentliche Strassen	32
7.	Datenschutz und Archivierung.....	32
8.	Gemeindefinanzen	34
8.1	Budget.....	34
8.2	Ausgabenkompetenzen.....	35
8.3	Personalkosten Steuerung	35
8.4	Kreditarten	36
8.5	Verursacherfinanzierung.....	37
8.6	Unterscheidung Ausgabe und Anlage.....	38
8.7	Schenkung.....	38
9.	Personal	38
10.	Interkommunale Zusammenarbeit	40
10.1	Gemeindeverträge	40
10.2	Gemeindeverbände.....	41
10.3	Selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalten	42
11.	Gemeindezusammenschlüsse.....	42
12.	Volksrechte.....	43
12.1	Initiativrecht.....	43
12.2	Anfragerecht bzw. Interpellationsrecht	46
12.3	Referendum	47
12.4	Petition.....	49
12.5	Weitere politische Instrumente	49
13.	Kantonale Aufsicht	50
14.	Register- und Meldewesen.....	51
15.	Diverses	54
15.1	Stadt	54
15.2	Wappen	55
15.3	Submissionswesen.....	55
15.4	Amtsgeheimnis	55
15.5	Ortsbürgergemeinden	55
15.6	Motorsportveranstaltungen	55
15.7	Schadenersatzforderungen gegen Gemeinde	56

Abkürzungsverzeichnis:

AGVE	Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005
BauG	Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 (SAR 713.100)
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
EG StPO	Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) vom 16. März 2010 (SAR 251.200)
FiV	Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände (Finanzverordnung, FiV) vom 19. September 2012 (SAR 617.113)
GG	Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindengesetz, GG) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100)
GGG	Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit alkoholhaltigen Getränken (Gastgewerbegesetz, GGG) vom 25. November 1997 (SAR 970.100)
GGV	Verordnung über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit alkoholhaltigen Getränken (Gastgewerbeverordnung, GGV) vom 25. März 1998 (SAR 970.111)
GPR	Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 10. März 1992 (SAR 131.100)
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 (SR 814.20)
HG	Haftungsgesetz (HG) vom 24. März 2009 (SAR 150.200)
IDAG	Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006 (SAR 150.700)
KGeolG	Gesetz über die Geoinformation im Kanton Aargau (Kantonale Geoinformationsgesetz, KGeolG) vom 24. Mai 2011 (SAR 740.100)
KV	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000)
OBGG	Gesetz über die Ortsbürgergemeinden (Ortsbürgergemeindengesetz, OBGG) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.200)
PolG	Gesetz über die Gewährung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) vom 6. Dezember 2005 (SAR 531.200)
RHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG) vom 23. Juni 2006 (SR 431.02)
RMG	Gesetz über die Einwohnerregister- und Objektregister sowie das Meldewesen (Register- und Meldegesetz, RMG) vom 18. November 2008 (SAR 122.200)
RMV	Verordnung zum Gesetz über die Einwohner- und Objektregister sowie das Meldewesen (Register- und Meldeverordnung, RMV) vom 11. März 2009 (SAR 122.211)
SchulG	Schulgesetz vom 17. März 1981 (SAR 401.100)
SMV	Verordnung über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (SMV) vom 9. Juli 2003
StG	Steuergesetz (StG) vom 15. Dezember 1998 (SAR 651.100)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)

UG	Unvereinbarkeitsgesetz vom 29. November 1983 (SAR 150.300)
VIDAG	Verordnung zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen vom 26. September 2007 (SAR 150.711)
VGPR	Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (VGPR) vom 25. November 1992 (SAR 131.111)
VRPG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 (SAR 271.200)
WSchG	Bundesgesetz über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen (Wappenschutzgesetz, WSchG) vom 21. Juni 2013 (SR 232.21)
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) vom 24. Juni 1977

Literaturverzeichnis:

- BAUMANN ANDREAS: Aargauisches Gemeinderecht, 3. Auflage, Schulthess 2005 (zit. Baumann, Gemeinderecht alt)
- BAUMANN ANDREAS: Aargauisches Gemeinderecht, 4. Auflage, Schulthess 2017 (zit. Baumann, Gemeinderecht neu)
- BAUMANN ANDREAS: Aargauisches Polizeirecht, Zürich 2006 (zit. Baumann, Polizeigesetz)
- BAUMANN ANDREAS: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013 (zit. Baumann, Baugesetz)
- BELLWALD PETER: Die disziplinarische Verantwortung der Beamten, Diss. Bern 1985
- BESSON MICHAEL: Behördliche Informationen vor Volksabstimmungen, Bern 2003
- BRÜCKNER CHRISTIAN: Das Personenrecht des ZGB, Zürich 2000
- EICHENBERGER KURT: Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau 1986
- GANZ GEORG: Die Behandlung von Volksbegehren im Kanton Zürich, Diss Zürich 1976
- GRETENER BRUNO/REICHLIN-ZOBRIST YVONNE/SCHMID KURT: Einmaleins der Kommunalpolitik, Lengnau 2017
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Zürich 2008
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX: Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich/St. Gallen 2006
- HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000
- HINTERBERGER WALTER, Disziplinarfehler und Disziplinarmaßnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, Diss. St. Gallen 1986
- IMBODEN MAX/ RHINOW RENÉ A.: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5 Auflage, Basel und Stuttgart 1976
- JAAG TOBIAS: Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Strassen, in ZBI 93/1992
- KISTLER ERNST/MÜLLER RENÉ: Baugesetz des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, 2. Auflage, Ergänzungsband, Brugg 2012
- MERKER MICHAEL: Rechtsmittel, Klage und Normenkontrolle nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich 1998 (zit. Merker, Rechtsmittel)
- MERKLI THOMAS/AESCHLIMANN ARTHUR/HERZOG RUTH: Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Bern 1997
- MOHLER MARKUS: Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012

- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS: Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008
MUHEIM FRANZ-XAVER: Das Petitionsrecht ist gewährleistet, Diss. Zürich 1981
PFISTERER THOMAS: Die verfassungsmässige Stellung der aargauischen Gemeinden bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, St. Gallen 1983
REINHARD HANS: Allgemeines Polizeirecht, Diss. Bern 1993
RHINOW RENÉ A./KRÄHENMANN BEAT: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990
SAXER URS: Die Grundrechte und die Benutzung öffentlicher Sachen, Diss. Zürich 1988
SPÜHLER KARL: Die Rechtsprechung zur polizeilichen Meldepflicht bei der Niederlassung und Aufenthalt, in ZBI 93/1992
STÄHELIN DANIEL: Basler Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, 4. Auflage, Basel 2010
STAUFFACHER WERNER: Die Stellung der Behörden im Wahl- und Abstimmungskampf, in: ZBI 68/1967
THALMANN HANS RUDOLF: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 1988
TINNER ROLF A.: Finanzkontrolle in den Zürcher Gemeinden, Diss. Zürich 1983
TSCHANNEN PIERRE: Stimmrecht und politische Verständigung, Basel/Frankfurt am Main 1995

Weitere Unterlagen:

- Kreisschreiben und Wegleitungen des Departements Volkswirtschaft und Inneres
Handbuch Rechnungswesen Gemeinden (HRG)
Handbuch Anleitung und Nachschlagewerk für die Aargauer Einwohnerdienste (Handbuch VAE)
Gemeindestrukturbericht 2017

1. Gemeindeversammlung

1.1 Allgemeines

Die Gemeindeversammlung kann auch im Freien durchgeführt werden. Diese ist so abzuhalten, dass eine zweifelsfreie und unverfälschte Willensbildung möglich bleibt. Das heisst, es muss Gewähr dafür bestehen, dass die Verhandlungen ordnungsgemäss abgewickelt werden können.

Die Stimmberechtigten sind spätestens 14 Tage vor der Gemeindeversammlung vom Gemeinderat durch die Zustellung der Stimmrechtsausweise und der Traktandenliste mit den Anträgen und allfälligen Erläuterungen aufzubieten (§ 23 Abs. 1 GG). Die Akten sind öffentlich aufzulegen. Die Unmittelbarkeit der Versammlungsdemokratie gewährleistet, dass während der Behandlung und Beratung der einzelnen Traktanden der Gemeinderat um zusätzliche Auskünfte und Erläuterungen ersucht werden kann. Wenn die Informationen als ungenügend angesehen werden, steht es den Stimmberechtigten frei, ein Geschäft zurückzuweisen, damit weitere Abklärungen erfolgen können. Die Versammlung kann eine Vorlage aber auch ohne Kenntnisse der Einzelheiten verabschieden (AGVE 1992, S. 497)

In rechtlicher Hinsicht ist es möglich, Rechnungs- und Budgetgemeindeversammlung zusammenzulegen, sofern die geltenden Fristen eingehalten werden. Die Rechnung ist jeweils bis zum 30. Juni dem zur Beschlussfassung zuständigen Organ zu unterbreiten (vgl. § 88e Abs. 1 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden [Gemeindegesezt, GG] vom 19. Dezember 1978). Es ist deshalb vorab eine Frage der praktischen Durchführbarkeit, ob bereits in der ersten Hälfte des vorangehenden Jahres alle relevanten Daten und Unterlagen vorhanden sind, die eine realistische Budgetierung erlauben und ermöglichen.

Die im alten Wahlgesetz enthaltene Bestimmung, wonach die Gemeindeversammlung in einem öffentlichen, gut beleuchteten Lokal stattfinden muss, ist nicht ins neue Recht übernommen worden. Über die Räumlichkeiten bestehen somit keine expliziten Vorschriften mehr. Daraus folgt, dass die Übertragung der Versammlung in einen zweiten Saal nicht ausgeschlossen ist. Die Gemeindeversammlung ist indes in jedem Fall so abzuhalten, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Rechte ungehindert wahrnehmen können und eine zweifelsfreie und unverfälschte Willensbildung möglich bleibt. Das heisst, es muss Gewähr dafür bestehen, dass die Verhandlungen ordnungsgemäss abgewickelt werden können.

1.2 Traktandenliste

Der Gemeinderat ist zuständig für die ordentliche Einberufung der Gemeindeversammlung und die Festlegung der Traktandenliste (§ 22 GG). Existieren für die Behandlung bestimmter Aufgaben keine zwingenden Vorschriften und sind bestimmte Gegenstände auch nicht gestützt auf das schriftliche Begehren eines Zehntels der Stimmberechtigten oder aufgrund des Vorschlagsrechtes in der Gemeindeversammlung an die Hand zu nehmen, so liegt es im freien Ermessen des Gemeinderates zu entscheiden, ob und zu welchem Zeitpunkt die Versammlung mit einem in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Geschäft befasst werden soll.

Das Gemeindegesetz auferlegt in § 37 Abs. 2 lit. a GG dem Gemeinderat die Pflicht, alle Geschäfte vorzubereiten und zuhanden der Gemeindeversammlung Antrag zu stellen. Auch beim Protokoll, wie es den Stimmberechtigten zur Genehmigung unterbreitet wird, handelt es sich um einen gemeinderätlichen Vorschlag im Sinne dieses Antragsrechtes (AGVE 1990, S. 418).

Nach § 23 Abs. 2 GG kann nur über ordnungsgemäss angekündigte Verhandlungsgegenstände materiell Beschluss gefasst werden. Damit sollen die Stimmberechtigten vor überraschend gefällten Entscheiden geschützt werden.

1.3 Aktenaufgabe

Die Aktenaufgabe bezweckt, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern diejenigen Dokumente und Unterlagen zugänglich zu machen, welche über die wesentlichen Punkte eines Geschäfts Auskunft geben. Zu den aufzulegenden Akten gehören behördliche Erläuterungen, Pläne, Kostenberechnungen, Voranschläge, Abrechnungen, Vertragstexte, Verordnungsentwürfe u.a.m. (AGVE 1996, S. 466; Baumann, Gemeinderecht alt, S. 464 f.).

Die öffentliche Auflage sollte am Tag nach dem Versand der Unterlagen beginnen. Daraus ergibt sich eine Aktenaufgabe von mindestens 13 Tagen. Das Gesetz gibt keine Mindestanzahl von Tagen für die Aktenaufgabe vor (im Gegensatz zu baurechtlichen Vorgaben).

Die öffentlich aufzulegenden Unterlagen im Zusammenhang mit der Rechnungsgenehmigung werden in § 88e GG aufgelistet. Enthalten diese Unterlagen besonders schützenswerte Personendaten (§ 7 Abs. 1 VIDAG), sind diese bei der öffentlichen Auflage auszusondern oder zu anonymisieren. Ist dies nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich, ist auf die Veröffentlichung dieser Informationen zu verzichten. Besonders schützenswerte Personendaten sind beispielsweise Personendaten im Zusammenhang mit dem Kinderschutz, der Sozialhilfe, der Fürsorge, von strafrechtlichen Verfolgungen und Sanktionen oder Steuerausstände und offene Posten in der Steuerbuchhaltung (Handbuch Rechnungswesen HRG, Kapitel 4.4.4).

1.4 Ausstandspflichten

Ausstandsvorschriften in der Gemeindeversammlung bedeuten eine Einschränkung der demokratischen Mitwirkungsrechte und werden daher restriktiv ausgelegt. Die Ausstandspflicht bezieht sich deshalb nur auf die in § 25 Abs. 1 GG umschriebenen Personen. Ausstandspflichtige können sich an der Beratung und Diskussion des Verhandlungsgegenstands beteiligen, müssen aber vor der Abstimmung das Lokal verlassen (AGVE 2013, S. 526).

Die Ausstandspflicht wird bei Besoldungsfragen streng ausgelegt. Nach langjähriger Praxis haben sich bei der Festlegung der Besoldung die Mitglieder des Gemeinderats samt ihren Angehörigen in den Ausstand zu begeben. Ihr unmittelbares Interesse an diesem Geschäft ist zu bejahen. Bei Beschlüssen für die nächste Amtsperiode haben somit die wieder antretenden (bzw. die bereits wieder gewählten) Gemeinderatsmitglieder samt den Angehörigen vor der Abstimmung das Lokal zu verlassen. Müssen sämtliche Mitglieder des Gemeinderats in den Ausstand, übernimmt der Präsident der Finanzkommission (in Anlehnung an § 24 Abs. 2 GG) die Leitung der Verhandlung und der Abstimmung.

Mitglieder der Verwaltung und die Direktoren von Gesellschaften mit juristischer Persönlichkeit sowie die Mitglieder von Personengesellschaften (einfache Gesellschaft, Kollektivgesellschaft und Kommanditgesellschaft) müssen in den Ausstand treten, wenn ein Verhandlungsgegenstand die Interessen der von ihnen vertretenen Gesellschaft unmittelbar berührt. Bei den in § 25 Abs. 2 GG genannten "Gesellschaften mit juristischer Persönlichkeit" handelt es sich um die Aktiengesellschaft, Kommanditaktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung (sog. Kapitalgesellschaften) und die Genossenschaft. Die Ausstandspflicht betrifft nur die aktuellen Mitglieder der Verwaltung und

die aktuellen Direktoren einer Gesellschaft. Massgebend ist der Eintrag im Handelsregister. Die Verwandten der Mitglieder der Verwaltung und der Direktoren von Gesellschaften mit juristischer Persönlichkeit sind nicht austrittspflichtig (AGVE 2013, S. 527).

Von der Ausstandspflicht ausgenommen ist der Verein und somit dessen Vorstand und die übrigen Vereinsmitglieder sowie die Stiftungen (Kreisschreiben vom 30. Oktober 1981, S. 4). Vom Wortlaut der Bestimmung werden auch die Stiftungen nicht erfasst. Gemäss Praxis gibt es deshalb für die Mitglieder des Stiftungsrats keine Ausstandspflicht zu beachten. Dies gilt unabhängig davon, ob die Stiftung von Privatpersonen oder von der Gemeinde errichtet worden ist.

Eine Ausnahme der Ausstandspflicht besteht gemäss langjähriger Praxis bei der Beschlussfassung über den Erlass oder die Änderung von Bauordnung und Zonenplan (AGVE 1980, S. 497). In den meisten Fällen wird es eine gewisse Anzahl von Stimmberechtigten geben, die ein mehr oder weniger starkes persönliches Interesse am Verhandlungsgegenstand hat. Dies gilt auch für Teilrevisionen, die sich auf einzelne Grundstücke beschränken. In kleineren Gemeinden, in denen das Eigentum in der Regel breit gestreut ist, könnte die Anwendung der Ausstandspflicht dazu führen, dass grosse Teile der Bürgerschaft von der Mitwirkung ausgeschlossen wären (AGVE 1994, S. 547).

1.5 Informationen durch Behörden und Dritte

Analog zu Volksabstimmungen erklärt der Gemeinderat die Vorlagen und macht Empfehlungen zu deren Annahme oder Ablehnung. Die Behörden sind dabei an Objektivität verpflichtet und dürfen den Zweck und die Tragweite einer Vorlage nicht falsch darstellen. Die Informationen müssen ausgewogen sein und ein umfassendes Bild der Vorlage mit Vor- und Nachteilen geben.

Zugezogene externe Experten dürfen in der Gemeindeversammlung das Sachgeschäft erläutern und Fragen beantworten. Externe Fachpersonen dürfen sich an der Diskussion beteiligen, auf die Vorteile der Vorlage hinweisen und erklären, weshalb der Gemeinderat die Vorlage befürwortet. Dabei darf der Willensbildungsprozess der Versammlungsteilnehmenden nicht verfälscht werden.

Die demokratische Willensbildung kann durch behördliche Informationen oder irreführende Aussagen seitens von Versammlungsteilnehmenden beeinträchtigt werden. Einzelne Privatpersonen, die Presse oder andere Medien können falsche und irreführende Angaben verbreiten und die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dadurch täuschen. Eine Verpflichtung zur behördlichen Intervention besteht bei unzulässigen Einwirkungen Privater nicht. Der Versammlungsleiter ist deshalb nicht verpflichtet, irreführende Aussagen von anderen Versammlungsteilnehmenden zu korrigieren. Es steht jedem Stimmberechtigten frei, vermeintliche als unzutreffend erachtete Aussagen selbst zu berichtigen. Schliesslich gewährleistet gerade die Unmittelbarkeit der Versammlungsdemokratie, dass während der Behandlung und Beratung der einzelnen Traktanden der Gemeinderat um zusätzliche Auskünfte und Erläuterungen ersucht werden kann. In Lehre und Rechtsprechung zur Abstimmungs-freiheit hat sich deshalb der Grundsatz herausgebildet, dass Einflüsse durch Private auf die politische Willensbildung nur ausnahmsweise unzulässige Einwirkungen darstellen.

Aus dem kantonalen Recht ergibt sich keine Verpflichtung, dass der Versammlungsleiter auf einzelne gesetzliche Bestimmungen oder bestimmte Verfahrensregeln bezüglich der Durchführung der Versammlung hinweisen müsste.

1.6 Medien

Die Gemeindeversammlung ist öffentlich und die Presse hat in jedem Fall Zutritt. Die freie Willens- und Meinungsäusserung muss gewährleistet sein. Ton- und Bildaufnahmen während der Versammlung sind daher nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen zulässig. Bild- und Filmaufnahmen sind dann gestattet, wenn ein nachvollziehbares Interesse vorliegt. Der Versammlungsleiter hat die Kompetenz, eine entsprechende Erlaubnis zu erteilen. Die Versammlungsteilnehmenden sind über die beabsichtigten Filmaufnahmen zu informieren. Gemäss neuester Rechtsprechung wird abgeraten, von der Gemeindeversammlung eine Zustimmung einzuholen. In Einwohnerräten sind Ton- und Filmaufnahmen zulässig, da ein öffentliches Interesse bezüglich Meinungsäusserungen der Volksvertreter besteht.

1.7 Rede- und Antragsrechte

Die Versammlungsteilnehmenden verfügen zu sämtlichen Beratungsgegenständen über ein freies Rederecht, welches grundsätzlich nicht gekürzt werden darf. Die Grenzen der Redefreiheit sind erreicht, wenn nicht mehr zum Verhandlungsgegenstand gesprochen oder dieses Recht missbräuchlich verwendet wird. Versammlungsleitende Beschlüsse der Stimmbürger, welche die Redezeit generell beschränken, sind nicht zulässig. Der Versammlung steht kein Recht zu, das Ende der Diskussion zu beschliessen.

Jeder Stimmberechtigte hat zu den traktandierten Geschäfte ein umfassendes Antragsrecht. Es wird unterschieden zwischen Anträgen zur Geschäftsordnung (formell) oder zur Sache (materiell). In der Sache können zu den traktandierten Geschäften Zusatz-, Abänderungs- oder Gegenanträge gestellt werden (§ 27 Abs. 1 GG). Es entspricht einem wichtigen Grundsatz der unmittelbaren Gemeindedemokratie, dass in der Gemeindeversammlung die gemeinderätlichen Vorlagen inhaltlich abgeändert werden können. Materielle Anträge sind zulässig, wenn sie mit dem traktandierten Geschäft rechtlich und faktisch in einem inhaltlichen Zusammenhang stehen (AGVE 1986, S. 489). Von diesem Antragsrecht kann auch der Gemeinderat Gebrauch machen, kann doch allenfalls der Umstand eintreten, dass ein der Versammlung vorgelegtes Geschäft noch kurzfristig angepasst werden muss.

Es gibt kein schriftliches Antragsrecht zuhanden der Gemeindeversammlung: Anträge müssen mündlich an der Gemeindeversammlung selber gestellt werden.

Formelle Anträge sind solche zur Geschäftsordnung. Materiell wird damit nicht über die Vorlage entschieden. Unter die formellen Anträge fallen insbesondere der Rückweisungsantrag, der Rückstellungsantrag oder der Antrag auf geheime Abstimmung. Mit der Rückweisung des Geschäfts wird der Gemeinderat verpflichtet, weitere Abklärungen zu treffen oder die Möglichkeit alternativer Lösungen zu klären. Dabei sind die in der Debatte gefallenen Anregungen und Änderungsanträge zu berücksichtigen und der Gemeindeversammlung das Geschäft erneut zu unterbreiten. Mit der Rückstellung wird bezweckt, dass über den Verhandlungsgegenstand zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden kann.

Rückweisungs- und materielle Anträge können während der gesamten Dauer der Verhandlung gestellt werden. Liegt ein Rückweisungsantrag vor, ist nach der geführten Diskussion zuerst über diesen abstimmen zu lassen und erst danach – wenn der Rückweisungsantrag abgelehnt worden ist – über die materiellen Anträge (AGVE 1998, S. 535 ff.). Nicht ausgeschlossen ist beim Vorliegen eines Rückweisungsantrags die Diskussion auf diesen zu beschränken. Allerdings dürfte es dabei nicht einfach sein, Voten zur Rückweisung strikte von Voten zur Sache zu trennen.

Von der Rückweisung zu unterscheiden ist der Rückkommensantrag. Mit diesem kann im Verlauf der Gemeindeversammlung beantragt werden, ein bereits beschlossenes Geschäft nochmals aufzunehmen. Rückkommensanträge sind nach aargauischem Recht ohne weiteres zulässig und kennen keine Einschränkungen. Es entscheidet wie bei den anderen Anträgen die Mehrheit der Stimmberechtigten. Rückkommensanträge kommen vor allem dann zum Zuge, wenn nachträglich festgestellte Versäumnisse bzw. Verfahrensfehler im Beschlussverfahren durch eine Wiederholung des Traktandums behoben werden sollen. Rückkommensanträge können dann eine grosse Wirkung entfalten, wenn sich die politischen Kräfteverhältnisse während einer Versammlung ändern.

Im Gegensatz zum Rückkommensantrag soll mit dem Wiedererwägungsantrag ein Geschäft nochmals zur Diskussion gestellt werden, dass an einer vergangenen Gemeindeversammlung beschlossen worden ist. Auch die Wiedererwägung ist nach aargauischem Recht grundsätzlich zulässig. Sie ist jedoch dann eingeschränkt, wenn ihre Durchführung faktisch oder rechtlich unmöglich wäre. So kann beispielsweise ein bereits abgeschlossenes Landgeschäft nicht in Wiedererwägung gezogen werden.

Das Vorschlagsrecht (§ 28 GG) wird vorab unter dem Sammeltraktandum „Verschiedenes“ ausgeübt und stellt das eigentliche Initiativrecht der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung dar. Der sog. Überweisungsantrag (Vorschlag) kann in der Gemeindeversammlung, in welcher er gestellt wird, nur beraten, verworfen oder erheblich erklärt und an den Gemeinderat überwiesen werden. Eine Überweisung des neuen Gegenstands erfolgt, wenn die Versammlungsteilnehmenden mittels Abstimmung dem Vorschlag mehrheitlich zustimmen. Mit der Erheblicherklärung wird der Gemeinderat verpflichtet, den zu prüfenden Gegenstand auf die Traktandenliste der nächsten Gemeindeversammlung zu setzen und den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, oder, falls dies nicht möglich ist, ihnen die Gründe für die Verzögerung darzulegen (AGVE 2000, S. 531 f.).

1.8 Anträge zum Budget

Die Gemeindeversammlung legt das Budget und den Steuerfuss fest (§ 20 Abs. 2 lit. a GG) und verfügt daher über materielle Gestaltungsmöglichkeiten. Aufgrund der Anforderungen an die Zulässigkeit von Zusatz-, Abänderungs- und Gegenanträgen müssen Anträge zum Budget mit dem konkreten Inhalt des unterbreiteten Budgets in einer sachlichen Beziehung stehen. Sie müssen Bezug haben zu einem bestimmten im Budget enthaltene Position. Anträge müssen daher darauf abzielen, einen konkreten Budgetposten zu streichen oder betragsmässig zu erhöhen resp. herabzusetzen. Anträge zur Einführung von neuen Budgetposten sind nicht zulässig (AGVE 2011, S. 467 ff. mit weiteren Hinweisen).

Ein Antrag auf eine Erhöhung des Steuerfusses ist nicht problematisch; die Folge dürfte ein kleinerer Aufwandüberschuss oder ein höherer Ertragsüberschuss sein. Bei einem Antrag auf eine Steuerfussreduktion wird in der Praxis differenziert: Bei einer moderaten Steuerfussreduktion erfolgt die Korrektur über den Ertrags- oder Aufwandüberschuss. Ist eine solche Korrektur nicht angebracht (z.Bsp. bei einer Steuerfussenkung in grösserem Ausmass), sind die einzelnen Positionen, in denen Einsparungen erzielt werden sollen, zu bezeichnen. Allenfalls ist das Budget zur Überarbeitung an den Gemeinderat zurückzuweisen. Dabei hätte die Gemeindeversammlung ebenfalls anzugeben, in welchen Bereichen gespart werden soll.

1.9 Hilfsmittel

Tonbandaufnahmen sind als Hilfsmittel für die protokollführende Person zur Abfassung eines ausführlichen und genauen Protokolls zulässig. Auf Gesuch hin muss den Stimmberechtigten die Mög-

lichkeit zur Anhörung der Tonbänder gewährt werden (AGVE 1959, S. 203). Im Beschwerdefall können Tonbänder zusammen mit dem Versammlungsprotokoll zur Klärung beitragen, ob etwa eine unzulässige behördliche Einflussnahme stattgefunden hat (oder wie ein umstrittenes Votum eines Versammlungsteilnehmenden genau gelautet hat, AGVE 1999, S. 519 ff.).

Die Benützung eines Beamers oder anderer Hilfsmittel an der Gemeindeversammlung kann den Stimmberechtigten nicht generell untersagt werden. Aus zeitökonomischen Gründen sollte die Verwendung der Hilfsmittel im Voraus festgelegt werden (Frist zur Einreichung der Präsentation, zeitliche Befristung der Präsentation, technische Anforderungen, etc.).

1.10 Protokoll

Die Art und Weise der Protokollführung ist Sache der Gemeinde. Dabei müssen die Protokolle gewissen Minimalanforderungen genügen, welche sich aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des öffentlichen Rechts ergeben. So haben sie wahrheitsgetreu über die Verhandlungsfähigkeit, die gestellten Anträge, die gefassten Beschlüsse und die Ergebnisse der Verhandlungen Auskunft zu erteilen. Ferner dürfen sie keine Werturteile enthalten. Darüber hinaus sind allfällige kommunale Bestimmungen zu beachten. Das kommunale Recht schreibt meist kein wörtliches Protokoll vor und es wird in der Praxis auch kaum auf diese Weise abgefasst (AGVE 1990, S. 419).

1.11 Abstimmungsverfahren und -ergebnis

Das kantonale Recht enthält keine Vorschriften darüber, auf welche Weise Sachabstimmungen in der Gemeindeversammlung durchzuführen sind, wenn mehrere Anträge zum gleichen Geschäft vorliegen. Die Gestaltung des Abstimmungsverfahrens obliegt dem Versammlungsleitenden, wobei er sich an die allgemeingültigen, durch die Praxis herausgebildeten Verfahrensgrundsätze zu halten hat. Formelle Anträge oder die sogenannten Ordnungsanträge sind vor den materiellen Anträgen zu erledigen, da sie lediglich den weiteren Gang der Verhandlungen betreffen (AGVE 1999, S. 526 f.).

Bei einer Mehrzahl von positiven Alternativen stehen zwei Abstimmungsverfahren zur Verfügung: Die Eventualabstimmung und die koordinierte Abstimmung. Nach dem Eventualprinzip wird eine Alternative einer anderen gegenübergestellt und ermittelt, welche der beiden ausscheiden soll. Die obsiegende Alternative wird ihrerseits einer weiteren Alternative gegenübergestellt. Sind alle bis auf eine Alternative ausgeschieden, ist diese der Schlussabstimmung zu unterstellen.

Das Beschlussverfahren nach dem Koordinationsprinzip ist ein typisch schweizerisches Verfahren und ist der Wahlmethode nachgebildet. Stehen sich mehrere gegenseitig ausschliessende positive Alternativen gegenüber, werden diese gleichzeitig zur Abstimmung gebracht, wobei der Stimmberechtigte sich für eine Alternative ausspricht. Diejenige Alternative, welche die geringste Stimmenzahl auf sich vereinigt, scheidet aus. Das Abstimmungsverfahren wird wiederholt, bis schliesslich nur noch eine positive Alternative übrigbleibt. Diese wird einer letzten Abstimmung über ihre Annahme oder ihre Ablehnung unterworfen (Schlussabstimmung).

Das kantonale Recht sieht an der Gemeindeversammlung für offene und geheime Abstimmungen das Verfahren des einfachen Mehrs vor. Bei der Ermittlung des Ergebnisses genügt in der Regel die Feststellung der grossen Mehrheit gegen wenige (oder keine) Gegenstimmen. Enthaltungen sind im Verfahren des einfachen Mehrs lediglich eine rechnerische Grösse, welche sich aus der Differenz aus den addierten Ja- und Nein-Stimmen zu den anwesenden Stimmberechtigten ergibt. Die Enthaltungen haben keine Bedeutung und sind in keinem Fall aufzunehmen.

Wenn die beschliessende Mehrheit (Zustimmung oder Ablehnung) mindestens einen Fünftel ausmacht ist das Geschäft abschliessend entschieden worden (§ 30 GG) und das fakultative Referendum ist ausgeschlossen. Falls das Anwesenheitsquorum einen Fünftel übersteigt, müssen die jeweiligen Ja- und Nein-Stimmen ausgezählt werden. Es genügt nicht, wenn bei der Auszählung nur eine Schätzung vorgenommen wird (etwa eine grossmehrheitliche Zustimmung bzw. Ablehnung).

Bei einer geheimen Abstimmung gibt es keinen Stichentscheid durch den Vorsitzenden. Bei Stimmgleichheit hat der zur Abstimmung gebrachte Antrag die notwendige Mehrheit verfehlt. Das Geschäft ist damit abgelehnt.

1.12 Konsultativabstimmungen

Unter Konsultativabstimmungen versteht man Volksbefragungen, welche nicht zu einem verbindlichen Entscheid führen. Konsultativabstimmungen sind an Gemeindeversammlungen zulässig. Voraussetzung dafür ist, dass der fragliche Gegenstand in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fällt und ordnungsgemäss angekündigt wird (AGVE 1987, S. 476 ff.). Mangels gesetzlicher Grundlage sind Konsultativabstimmungen im Rahmen einer ordentlichen Urnenabstimmung unzulässig.

1.13 Vollzug von Beschlüssen

Gemäss § 37 Abs. 2 lit. a GG obliegt der Vollzug der Gemeindeversammlungsbeschlüsse dem Gemeinderat. Zwar ist die Exekutive bei der Verwirklichung dieser Aufgabe grundsätzlich an den Willen der Stimmberechtigten gebunden. Bei der Konkretisierung und Individualisierung dieses Willens besitzt der Gemeinderat jedoch einen gewissen Ermessensspielraum, indem es in seiner Befugnis steht, alle zweckentsprechenden Vorkehrungen anzuordnen und die Modalitäten des Vollzugs festzulegen. Der Gemeinderat ist jedoch an Sinn und Geist des zu vollziehenden Beschlusses gebunden und darf keine Ergänzungen anbringen, die den eindeutigen, dem Beschluss zugrundeliegenden Motiven zuwiderlaufen. Können wesentliche Punkte nicht befolgt werden, hat eine erneute Beschlussfassung durch das zuständige Gemeindeorgan zu erfolgen (AGVE 2010, S. 464).

2. Einwohnerrat

2.1 Gemeinden mit Einwohnerrat

Folgende Gemeinden haben einen Einwohnerrat (Klammer: Zeitpunkt der Einführung; Anzahl Sitze):

- Aarau (1970; 50)
- Baden (1972; 50)
- Brugg (1966; 50)
- Buchs (1970; 40)
- Lenzburg (1972; 40)
- Obersiggenthal (1974; 40)
- Wettingen (1966; 50)
- Windisch (1974; 40),
- Wohlen (1966; 40)
- Zofingen (1966; 40)

2.2 Medien

Einwohnerratssitzungen sind öffentlich (§ 26 in Verbindung mit § 55 GG), und die Presse hat in jedem Falle Zutritt. Ton-, Film- und Bildaufnahmen sind jederzeit gestattet (AGVE 2016, S. 438). Eine gewisse Rücksichtnahme durch die Medien ist in gewissen Teilbereichen, wie etwa im Einbürgerungsverfahren nötig. Einbürgerungswillige haben jedoch das Recht, der Beratung zu folgen. Ein

Ausschluss von nicht stimmberechtigten Personen ist beispielsweise aus sitzungspolizeilichen Gründen (z.B. wegen Randalierens) möglich.

Die Gewährleistung eines funktionierenden Ratsbetriebs und eines ordnungsgemässen Beschlussverfahrens hat oberste Priorität. Es wird empfohlen, bezüglich Medien Regeln in das Geschäftsreglement aufzunehmen, wie etwa eine Bewilligungspflicht oder allenfalls ein Zulassungsverfahren vorzusehen (AGVE 2016, S. 440 f.).

2.3 Abstimmungen

Konsultativabstimmungen an den Einwohnerratssitzungen sind zulässig. Voraussetzung dafür ist, dass der fragliche Gegenstand in die Zuständigkeit des Einwohnerrats fällt.

2.4 Wahlen

Einwohnerräte werden analog zum Nationalrat und Grossen Rat im Kandidatenstimmen-System gewählt. Mit dem Kandidatenstimmen-System zählt die Stimme jedes Kandidierenden als Partei Stimme. Leere Linien werden der Partei zugerechnet, wenn eine entsprechende Ordnungsnummer oder Listenbezeichnung aufgeführt ist.

Wählbar sind die in der Gemeinde wohnhaften Stimmberechtigten mit Ausnahme der Gemeinderatsmitglieder und der Gemeindeschreiberin bzw. des Gemeindeschreibers. Vorbehalten bleiben zudem kommunale, in der Gemeindeordnung vorgesehene weitere Unvereinbarkeiten (§ 65 GG). Mit dem Lehreranstellungsgesetz sind die Lehrkräfte zu Gemeindeangestellten geworden. Eine Unvereinbarkeit zwischen ihrer Tätigkeit als Lehrerin oder Lehrer und der Mitgliedschaft besteht in der Regel nicht, es sei denn, in der Gemeindeordnung würde explizit eine Unvereinbarkeit statuiert. Im Unterscheid zu den übrigen Gemeindebehörden dürfen Verwandte, Verschwägerte, Ehegatten, eingetragene Partner bzw. Partnerinnen sowie Ehegatten und eingetragene Partner bzw. Partnerinnen von Geschwistern gleichzeitig im Einwohnerrat Einsitz nehmen (§ 1 Abs. 1 und § 2 UG).

Ein Parteiwechsel bzw. ein Listenwechsel während der Amtsperiode ist erlaubt.

3. Wahlen und Abstimmungen

3.1 Stimm- und Wahlrecht

Stimmberechtigt sind alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, im Kanton Aargau wohnen und nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden (§ 59 Abs. 1 KV). Weitere Ausschlussgründe gibt es nicht. Das Stimmrecht wird im Stimmregister der Wohnsitzgemeinde eingetragen.

Wählbar ist, wer stimmberechtigt ist (§ 5 GPR). Die Wählbarkeit muss zum Zeitpunkt des Wahltags gegeben sein. Das heisst, eine Person, die noch nicht 18 Jahre alt ist, kann zur Wahl vorgeschlagen, wenn sie am Tag der Wahl volljährig ist.

3.2 Durchführung der Abstimmungen und Wahlen

Die Zustellung der Unterlagen für kommunale Abstimmungen hat mindestens 14 Tage vor der Abstimmung zu erfolgen. Der Regierungsrat kann diese Frist auf 10 Tage verkürzen. Die Stimm- und Wahlzettel sowie die Stimmrechtsausweise sind mindestens 10 Tage vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin zuzustellen (§ 16 Abs. 2 und 3 GPR). Diese Fristen kommen nur zur Anwendung, wenn Wahlen und Abstimmungen auf kommunaler Ebene separat durchgeführt werden.

Eine Abstimmungsbeschwerde gegen die Erläuterungen in der Botschaft muss in der Regel vor der Abstimmung eingereicht werden, ansonsten wird das Beschwerderecht verwirkt (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2011.145 vom 5. Mai 2011).

Wahlvorschläge für kommunale Behörden, die im Majorzverfahren gewählt werden, müssen von mindestens 10 Stimmberechtigten eigenhändig unterzeichnet sein. Kandidierende können ihren eigenen Wahlvorschlag ebenfalls unterzeichnen. Weitere Angaben auf den Wahlvorschlägen (Name und Adresse) können von Drittpersonen stammen. Die Wahlvorschläge müssen bis zum 44. Tag vor dem Hauptwahltag bis spätestens 12.00 Uhr bei der Gemeindekanzlei eintreffen. Bei dieser Frist handelt es sich um eine gesetzliche. Diese kann nicht verändert werden. Das Gesetz verlangt das Eintreffen bis zum genannten Zeitpunkt. In Fällen, in denen der Schluss des Abgabetermins auf einen Tag fällt, in dem die Verwaltung geschlossen ist, ist eine Stelle bekanntzugeben, bei welcher eine allfällige Anmeldung abgegeben werden könnte. Denkbar ist auch, dass man einen Wahlvorschlag im Gemeindebriefkasten einwerfen kann. Hier wäre dann durch die Verwaltung zu kontrollieren, ob dies rechtzeitig erfolgt ist.

Nach § 21d Abs. 2 der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (VGPR) vom 25. November 1992 können die Stimmberechtigten des Wahlkreises die eingereichten Wahlvorschläge und die Namen der Unterzeichner bei der Einreichungsstelle einsehen. Weitere Regelungen – insbesondere zum Zeitpunkt der Einsichtnahme – bestehen im kantonalen Recht nicht. Ebenso wenig gibt es dazu eine gefestigte Praxis oder eine Rechtsprechung. Seitens der Gemeindeabteilung vertreten wir die Auffassung, dass in die eingereichten Wahlvorschläge und die Namen der Unterzeichner erst nach Ablauf der Anmeldefrist Einsicht genommen werden darf. Erst in diesem Zeitpunkt stehen – zumindest im ersten Wahlgang – die Vorgesprochenen definitiv fest. Bis zum Ablauf der Anmeldefrist können die Wahlvorschläge zurückgezogen werden. Auf Anfrage hin kann hingegen die Anzahl der eingereichten Anmeldungen bereits vor Ablauf der Anmeldefrist bekanntgegeben werden.

Im zweiten Wahlgang ist wählbar, wer innert 10 Tagen nach dem ersten Wahlgang durch mindestens 10 Stimmberechtigte angemeldet wird (§ 32 Abs. 1 GPR). Mit dem ersten Wahlgang ist der Sonntag der Auszählung gemeint. Der erste Tag der laufenden Anmeldefrist ist der darauffolgende Montag. Das Ende der Anmeldefrist für den zweiten Wahlgang fällt deshalb bei den kommunalen Wahlen immer auf einen Mittwoch (12.00 Uhr).

Das kantonale Recht kennt keine Bestimmungen zur Verschiebung von bereits angesetzten Wahlen. Eine Verschiebung ist angezeigt, wenn gravierende Verfahrensfehler vorliegen, welche die Wahl- und Abstimmungsfreiheit verletzen und das Ergebnis entscheidend beeinflussen. Zu denken ist etwa an die fehlende Zustellung von Abstimmungsunterlagen (AGVE 1980, S. 531f.). Die Verschiebung einer Abstimmung greift in die politischen Rechte der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen ein; sie haben einen Anspruch darauf, dass die Abstimmung am angekündigten Termin stattfindet. Kleinere Fehler, wie beispielsweise die verspätete Zustellung des Abstimmungsmaterials bei einzelnen Stimmberechtigten, vermögen die Verschiebung einer Abstimmung nicht zu rechtfertigen (Michel Besson, Behördliche Informationen vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 387 f.). Die frühzeitige Zustellung des Stimmmaterials bietet die Möglichkeit, allfällige beim Versand auftretenden Fehler zu korrigieren.

Eine Vertagung des zweiten Wahlgangs von Versammlungswahlen an der Gemeindeversammlung ist unzulässig. Anders als bei Urnenwahlen ist bei Versammlungswahlen die unmittelbare Durchführung eines zweiten Wahlgangs technisch möglich. Der Gesetzgeber hat sich für das (auch in anderen Kantonen verbreitete) Modell entschieden, wonach die Wahl in einer Versammlung entschieden werden muss (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2014.37 vom 25.4.2014).

Mit § 15a GPR wird der Gemeinderat verpflichtet, den Stimmberechtigten zu kommunalen Abstimmungsvorlagen einen kurzen erläuternden Bericht zu verfassen. Dieser enthält das Ergebnis des Gemeindeversammlungs- oder Einwohnerratsbeschlusses und berücksichtigt auch die Meinung wesentlicher Minderheiten. Nach § 73 Abs. 2 KV müssen die kantonalen und kommunalen Behörden eine ausgewogene Information der Stimmberechtigten sicherstellen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zur Abstimmungsfreiheit sind die Behörden generell verpflichtet, die Tragweite und die Bedeutung von Abstimmungsvorlagen wahrheitsgemäss, ausgewogen, sachlich und ausreichend darzustellen (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 504 f.). Zu einer ausgewogenen Information gehört, dass sich die Behörde mit den wesentlichen Argumenten der Gegnerinnen und Gegner der Vorlage auseinandersetzt (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 507).

Gemäss § 20 Abs. 1 VGPR haben die Stimm- und Wahlzettel den Wahl- oder Abstimmungskreis zu bezeichnen, den Gegenstand der Wahl oder Abstimmung zu nennen und das Datum des Hauptwahl- oder Hauptabstimmungstages zu tragen. Im Übrigen sind sie so zu gestalten, dass die sachgerechte Willensäusserung gewährleistet ist. Weitere Vorschriften, insbesondere zur Formulierung der Abstimmungsfrage, enthält das kantonale Recht nicht. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss die Abstimmungsfrage klar und objektiv abgefasst sein und darf weder irreführend sein noch suggestiv wirken (BGE 106 Ia 20). Innerhalb der aufgeführten bundesgerichtlichen Vorgaben ist die zuständige Behörde grundsätzlich frei, die Abstimmungsfrage zu formulieren. Diese kann sich auf das mit Ja oder Nein zu beantwortende Generalthema der Abstimmung beschränken, wenn die einzelnen Argumente, die für oder gegen eine Vorlage sprechen, in den übrigen Unterlagen enthalten und ersichtlich sind (Kreisschreiben betreffend Formulierung Abstimmungsfragen und Anträge sowie Antragstellung und Stellungnahme durch den Gemeinderat vom 8. Mai 2015).

Die Gemeindeabteilung als Beschwerdeinstanz hat es bisher als unzulässig erachtet, dass eine Behörde neben dem erläuternden Bericht noch mit anderen Mitteln in den Abstimmungskampf eingreifen darf. Gemäss Lehre und Rechtsprechung ist eine zusätzliche Information der Stimmberechtigten aber in denjenigen Fällen erlaubt, in denen triftige Gründe eine amtliche Intervention erfordern (Werner Stauffacher, Die Stellung der Behörden im Wahl- und Abstimmungskampf, in: ZBI 68/1967, S. 361 ff.). Solche Gründe liegen etwa dann vor, wenn die Behörde krassen Verzerrungen und Verfälschungen in der gegnerischen Abstimmungspropaganda entgegenzutreten oder grobe Fehler richtigzustellen hat (BGE 112 Ia 337). Allerdings würde die Durchführung einer Pressekonferenz zusätzlich zu den Abstimmungserläuterungen das zulässige Mass überschreiten.

Gemäss bundesgerichtlicher Praxis sind Interventionen in Abstimmungen, welche von anderen Gemeinwesen durchgeführt werden, nur ausnahmsweise zulässig, nämlich dann, wenn das betreffende Gemeinwesen vom Abstimmungskampf besonders betroffen ist (BGE 119 Ia 271, Erw. 6c mit Hinweisen). Eine besondere Betroffenheit ist etwa denkbar bei Finanzreferenden über konkrete (Bau-) Projekte, die eine Gemeinde besonders betreffen. Möglich ist auch, dass eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage eine Gemeinde ganz besonders berührt (vgl. etwa das in Michel Besson, Behördliche Informationen vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 339 FN 9 genannte Beispiel der eidgenössischen Atom- und Energieinitiative, durch die der Bau des KKW Kaiseraugst verhindert werden sollte). Hingegen betraf etwa die Änderung des Gesetzes über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht, über welche am 9. Februar 2020 abgestimmt wurde, alle Gemeinden gleich stark. Insofern wäre eine Intervention durch Gemeinden nicht zulässig gewesen.

Mit der Wahl- und Abstimmungsbeschwerde können Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung einer Wahl oder Abstimmung oder bei der Ermittlung eines Wahl- oder Abstimmungsergebnisses geltend gemacht werden (§ 66 GPR). Jeder Stimmberechtigte des betreffenden Abstimm-

mungskreises kann Beschwerde führen (§ 67 Abs. 2 GPR). Sie ist spätestens drei Tage nach Entdeckung des Beschwerdegrunds, spätestens aber am dritten Tag nach Veröffentlichung des Beschlusses bei der zuständigen Beschwerdeinstanz einzureichen (§ 68 GPR). Die Beschwerdefristen stehen den Stimmberechtigten nicht wahlweise zur Verfügung; jedermann hat seine Beschwerde spätestens drei Tage nach Entdeckung des Beschwerdegrunds zu erheben. Ansonsten ist das Beschwerderecht verwirkt (AGVE 1987, S. 489). Das DVI (Gemeindeabteilung) ist zuständig für die Behandlung von Wahl- und Abstimmungsbeschwerden.

Mit der Stimmrechtsbeschwerde gemäss § 65 GPR können Verletzungen des Stimmrechts geltend gemacht werden. Dieses Rechtsmittel kommt auch für die Frage der richtigen Unterstellung von Kreditbeschlüssen unter das Referendum zur Anwendung.

Nach § 63 GPR wird eine Nachzählung durchgeführt, wenn zureichende Gründe dargelegt werden. Die Schwelle für berechtigte Gründe darf dafür nicht zu tief angesetzt werden, da eine Nachzählung mit einem grossen Aufwand verbunden ist. Es ist dabei insbesondere auch die Verhältnismässigkeit dieser Anordnung zu berücksichtigen. So genügt etwa der Vorwurf, dass die Gegner Druck auf die Befürworter ausgeübt hätten, nicht. Dieses Argument ist von vorneherein ungeeignet, eine Nachzählung zu rechtfertigen. Eine Druckausübung könnte sich allenfalls auf das Abstimmungsverhalten selbst ausgewirkt haben. Ist die Stimmabgabe erst einmal erfolgt, kann dies bei der Auszählung der Stimmzettel durch das Wahlbüro keine Rolle mehr spielen. Auch dass keine ungültigen Stimmzettel im Abstimmungsprotokoll vermerkt sind, stellt grundsätzlich keinen aussergewöhnlichen Umstand dar.

Das kantonale Recht regelt in § 34 VGPR, dass Wahlzettel nach der Auszählung versiegelt aufzubewahren und später zu vernichten sind. Diese Bestimmung schliesst aus, dass der Beschwerdeführer persönlich in die Wahlzettel Einsicht nehmen kann. Unabhängig davon ist zur Wahrung des Stimmgeheimnisses auch aufgrund des Verfassungsrechts des Bundes eine Einsichtnahme von Kandidierenden nach der Resultatermittlung in die Wahlzettel ausgeschlossen.

3.3 Vorzeitiger Rücktritt

Gemäss § 35 Abs. 2 GG verpflichtet sich jedes Mitglied des Gemeinderats, der Gemeindeammann und der Vizeammann mit der Wahlannahme zur Ausübung des Amtes während der ganzen Amtsdauer. Ein vorzeitiger Rücktritt ist nur aus wichtigen Gründen zulässig und bedarf der Zustimmung des Departements Volkswirtschaft und Inneres. Seit dem 1. April 2020 sind auch die vorzeitigen Demissionen aus Schulpflege, Finanzkommission, Steuerkommission und Wahlbüro nicht mehr nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern ebenfalls durch das Departement Volkswirtschaft und Inneres zu genehmigen.

Ein vorzeitiger Rücktritt wird nach § 36 Abs. 2 GPR auf den Zeitpunkt der Ersetzung wirksam. Bei Krankheit oder Wohnsitzwechsel wird er ausnahmsweise sofort wirksam.

Der Termin für Ersatzwahlen für die kommunalen Behörden sind vom Gemeinderat anzusetzen. Seit dem 1. April 2020 ist er auch für die Anordnung der Ersatzwahlen für den Gemeinderat verantwortlich.

4. Gemeinderat

4.1 Zusammensetzung und Aufgaben

Der Gemeinderat setzt sich zusammen aus Gemeindeammann, Vizeammann und weiteren drei, fünf oder sieben in der Gemeinde wohnhaften Mitgliedern (§ 34 GG). Gemeindeammann und Vizeammann sind Teil des Gesamtgemeinderats. Folgende Gemeinden haben eine siebenköpfige Exekutive: Aarau, Baden, Mettauertal, Wettingen, Wohlen und Zofingen. Eine Abweichung bzw. Erhöhung der Mitgliederzahl wäre für maximal eine Amtsperiode im Zusammenhang mit einer Fusion möglich (§ 8b GG). Gemeindeammann und Gemeinderat gehören gemäss § 107 KV zu den notwendigen Organen einer Gemeinde.

Der Gemeinderat ist das Führungs- und Vollzugsorgan der Gemeinde (§ 36 Abs. 1, 1. Satz GG). Die Leitungsfunktionen umfassen Tätigkeiten wie etwa Initiative, Planung, Koordination, Kontrolle, Repräsentation und Integration. Der Gemeinderat ist dasjenige Gemeindeorgan, welches die aktuellen und zukünftigen Probleme und Bedürfnisse, deren Lösungsmöglichkeiten sowie die Organisation der Gemeinde gesamthaft überblicken soll. Er muss die Situation der Gemeinde in wacher Aufmerksamkeit ständig beurteilen, um zeitgerecht planen, entscheiden und handeln zu können (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 226 ff.). Als Exekutivorgan ist der Gemeinderat Teil der öffentlichen Verwaltung und hat staatliche Aufgaben zu erfüllen.

Der Gemeinderat vertritt die Gemeinde nach aussen und wird seinerseits durch den Gemeindeammann oder den Gemeindeschreiber vertreten (§ 36 Abs. 2 GG). Bei Verhinderung wird der Gemeindeammann durch den Vizeammann, wenn auch dieser verhindert ist, durch das amtsälteste Mitglied des Gemeinderats vertreten (§ 46 GG).

Im Weiteren spricht auch nichts dagegen, dass einem Gemeinderatsmitglied mittels eines Gemeinderatsbeschluss eine Vollmacht für die Vertretung der Gemeinde nach aussen in einer bestimmten Sachangelegenheit erteilt wird.

Gemäss § 37 Abs. 2. lit. e GG obliegt dem Gemeinderat die Vertretung der Gemeinde in allen Rechtsstreitigkeiten. Gestützt auf diese Bestimmung kann der Gemeinderat für juristische Auseinandersetzungen einen Rechtsanwalt beiziehen (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 303). In welchen Fällen dies als notwendig erachtet wird, muss damit grundsätzlich in das pflichtgemässe Ermessen des Gemeinderates gestellt sein.

Gemäss § 27 KV gewährleisten Kanton und Gemeinden die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Sie schützen insbesondere Leben, Freiheit, Gesundheit und Sittlichkeit. Der Polizeigüterschutz gehört zu den klassischen Aufgaben der Gemeinden. Gestützt auf § 37 Abs. 2 lit. f GG obliegt dem Gemeinderat die Sorge für die lokale Sicherheit gemäss Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz) vom 6. Dezember 2005 sowie der Erlass eines entsprechenden Reglements (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 306 f.). Im Bereich des Polizeirechts ist zu beachten, dass die Polizei nicht immer und überall präsent sein kann, um für einen lückenlosen Schutz der öffentlichen Sicherheit zu sorgen. Demzufolge verfügen die zuständigen Behörden bei der Frage, ob und wie sie polizeilich handeln sollen, über einen gewissen Beurteilungsspielraum. Dabei haben sie jedoch die Art des Polizeiguts, die Schwere der Gefahr, die verfügbaren Mittel sowie die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Die Polizeibehörden sollen dadurch die Möglichkeit haben, Prioritäten zu setzen und das Wichtigere vor dem weniger Wichtigem zu tun, wenn beispielsweise ihre konkreten Aufgaben zeitlich und räumlich kollidieren. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom pflichtgemässen Entschliessungsermessen (vgl. dazu: Hans Reinhard, S. 170 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz 2445 ff.; Baumann, Polizeirecht, S. 111 ff.; Markus Mohler, S. 47 f.). Besondere Beachtung ist bei

jedem Einsatz von polizeilichen Kräften und beim Einsatz von polizeilichen Mitteln dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu schenken. Dieses verlangt, dass eine polizeiliche Massnahme in zeitlicher, örtlicher, persönlicher und sachlicher Hinsicht nicht weitergehen darf, als es der polizeiliche Zweck erfordert. Die Massnahme muss zudem geeignet und zumutbar sein (Baumann, Polizeirecht, S. 119; Markus Mohler, a.a.O., S. 221 ff.).

Nach § 48 des Gesetzes über die Gewährung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) vom 6. Dezember 2005 in der ursprünglichen Fassung können betroffene Personen gegen die Anordnung und Durchführung von polizeilichen Massnahmen und von polizeilichem Zwang Beschwerde erheben. Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 9. Juli 1968. Weitere Regelungen dazu enthält das kantonale Recht nicht. Zwar ist seinerzeit in der Botschaft zum Polizeigesetz vom 5. Mai 2004 zum Rechtsschutz erwähnt worden, dass auf Gemeindeebene zunächst das zuständige Führungsorgan über eine allfällige Beschwerde entscheidet (vgl. auch: Baumann, Polizeigesetz, Rz 594). Indes ist davon auszugehen, dass der kantonale Gesetzgeber direkt die Polizei mit der Wegweisung und Fernhaltung betraut hat. Es handelt sich also nicht um einen delegierten Entscheid im Sinne von § 39 GG. Andernfalls wäre die Anordnung mit der Erklärung, damit nicht einverstanden zu sein, innert 10 Tagen beim Gemeinderat anfechtbar gewesen (§ 39 Abs. 2 GG). Die Polizeiorgane arbeiten damit auf kommunaler Ebene als selbstständige Organe im Sinne von § 16 Abs. 1 lit. e GG. Deren Entscheide können nach § 45 VRPG an die übergeordnete Verwaltungsbehörde weitergezogen werden. Im Rahmen der Aufgabenteilung ist § 108 GG, welche den Gemeinderat als formelle innerkommunale Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen und Entscheide von Gemeindeorganen vorgesehen hat, gestrichen worden. Auf kommunaler Ebene gibt es deshalb kein zweistufiges Verfahren mehr. Beschwerden gegen eine Wegweisung und Fernhaltung sind also direkt an die kantonal zuständigen Stellen zu richten.

Der Anordnung bezüglich Wegweisung und Fernhaltung kommt die Eigenschaft einer Verfügung im Sinne des VRPG zu. Es handelt sich um eine Anordnung einer Verwaltungsbehörde im Einzelfall, welche Rechte oder Pflichten begründet oder deren Bestand, Nichtbestand oder Umfang feststellt. Im Falle von Wegweisungen nach § 34 Abs. 2 PolG wegen häuslicher Gewalt erfolgt die Anordnung des Gemeindeorgans immer nach Rücksprache mit der Kantonspolizei. Die konkrete Wegweisung basiert daher auf einem Dienstbefehl der Kantonspolizei. Es handelt sich folglich um eine auf einer verbindlichen Weisung des DVI erfolgte Wegweisung. Der Rechtsmittelweg ist deshalb anders. In Anwendung von § 9 DelV bleibt es bei der Zuständigkeit des Regierungsrats.

4.2 Gemeindeammann

Die Bezeichnung "Gemeindeammann" bedeutet "Inhaber eines Amtes" bzw. bezeichnet einen Dienstmann (einen Beamten). Da die Bezeichnung in der Verfassung ausdrücklich erwähnt wird, würde die Änderung der Bezeichnung eine Verfassungsänderung benötigen. Den Gemeinden steht das Recht zu, im Innenverhältnis mittels einer Regelung in der Gemeindeordnung die Bezeichnung Gemeindepräsident zu verwenden.

Der Gemeindeammann ist auf der einen Seite gleichberechtigtes Mitglied der Gemeindeexekutive und als Ressortinhaber mit denselben Aufgaben betraut, wie die übrigen Gemeinderatsmitglieder. Auf der anderen Seite obliegen ihm als Gemeindevorsteher auch eigenständige Leitungs- und Verwaltungsaufgaben (Baumann, Gemeinderecht neu, S. 323). Gemäss § 45 GG steht der Gemeindeammann der Gemeinde vor. Er sorgt für den Vollzug der von den Gemeinden gefassten Beschlüsse, erledigt die von den Aufsichtsbehörden erteilten Aufträge, steht der örtlichen Polizei vor, erlässt in dringenden Fällen die erforderlichen Anordnungen und erstattet dem Gemeinderat darüber an der nächsten Sitzung Bericht (sog. Präsidialentscheide).

4.3 Organisation

Das aargauische Recht legt die kollegiale Organisation des Gemeinderats nicht ausdrücklich fest, geht jedoch stillschweigend von dieser Organisationsform aus. Zu den institutionellen Sicherungen des Kollegialprinzips gehören die Gleichberechtigung der Gemeinderatsmitglieder sowie ihr allgemeines Diskussions- und Antragsrecht (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 221). Daraus fliesst als ungeschriebener Grundsatz, dass alle Exekutivmitglieder den Kollegialentscheid zu vertreten haben und dass die Stimmenthaltung bei Gemeinderatsbeschlüssen nicht zulässig ist.

Die Gemeinden verfügen nach § 106 Abs. 1 KV im Bereich der Verwaltungsorganisation über ein weites Ausmass an Organisationsautonomie (Eichenberger, Kommentar zu § 106 FN 5 f.). Im Gemeindegesetz werden lediglich die Grundstrukturen der Organisation skizziert und die wichtigsten Verfahrensprinzipien festgelegt. Der Gemeinderat ist deshalb in der Erfüllung dieser Aufgabe weitgehend selbstständig. Für die Leitung und Organisation des kommunalen Verwaltungsapparates (§ 36 Abs. 1 GG) hat er sich am Prinzip einer zweckmässigen und fortschrittlichen Verwaltung zu orientieren (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 224 ff.). Insofern liegt die Zuständigkeit über die Wahl der Organisationsform des Gemeinderats und der Verwaltung beim Gemeinderat. Dazu gehört auch die Selbstbestimmung im Personalbereich. Ganz allgemein hat er die Tätigkeiten, Arbeitsabläufe und Verfahren der Verwaltung zu regeln. Der Exekutive steht demnach die Befugnis zu, darüber zu befinden, auf welche Weise der Kontakt zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie der Gemeindeverwaltung erfolgen soll.

Die einzige Bestimmung zur Organisation des Gemeinderats besagt, dass der Gemeinderat zur Aufgabenübertragung an einzelne seiner Mitglieder berechtigt ist (§ 39 Abs. 1 GG).

Die Organisationsgewalt als Teilbereich der Organisationsfreiheit der Gemeinden steht dem Gemeinderat gestützt auf § 37 GG selbst zu. Das Ressortsystem ist am weitesten verbreitet. Dieses besagt, dass bestimmte Gruppen von Aufgaben im Sinne einer Arbeitsteilung in Ressorts zusammengefasst sind, die einem Gemeinderatsmitglied zur besonderen Betreuung zugewiesen sind. Die Zuteilung erfolgt in der Regel für die Dauer der vierjährigen Amtsperiode. Jedes Gemeinderatsmitglied widmet sich während dieser Zeitspanne oder solange, bis der Gemeinderat wegen personeller Änderungen oder sonstiger Neuorganisation einen anderslautenden Beschluss fasst, einem Ressort und vertritt zusätzlich ein anderes Mitglied in dessen Aufgabenbereichen. Grundsätzlich befasst sich dennoch jedes Gemeinderatsmitglied mit allen Geschäften und Verwaltungsobliegenheiten, die in die Zuständigkeit des Gesamtgemeinderats fallen. Kein Gemeinderatsmitglied hat einen Anspruch auf ein von ihm bevorzugtes Ressort. Bei der Verteilung der Ressorts kommt in der Regel das Anciennitätsprinzip zur Anwendung, d.h. die bisherigen Gemeinderatsmitglieder können, abgestuft nach der Anzahl Amtsjahre, zuerst wählen. Wenn sich persönliche Wünsche nicht realisieren lassen, haben sich die einzelnen Mitglieder dem Willen des Gesamtorgans zu unterziehen. Die Ressortverteilung berücksichtigt den Grundsatz der Gleichheit der Mitglieder des Kollegiums. Diese Gleichheit wäre nicht eingehalten, wenn ein Mitglied an der Vorbereitung und Ausführung der Gemeinderatsgeschäfte wesentlich weniger beteiligt ist als die anderen (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 265 ff.).

4.4 Ausstandspflichten

Hinsichtlich des Ausstands gelten für die Verhandlungen des Gemeinderats gemäss § 43 Abs. 2 GG die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege. Es kommen somit die Ausstandsregelungen von § 16 VRPG zur Anwendung.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben Behördenmitglieder und Sachbearbeiter in den Ausstand zu treten, wenn sie selbst oder ihnen nahe verbundene Personen an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben. Das Behördenmitglied muss zum Gegenstand der

Beratung oder Entscheidung tatsächlich ein materielles oder ideelles Sonderinteresse im Sinne eines unmittelbaren Vorteils oder Nachteils haben, das von der Beratung oder Beschlussfassung gezielt getroffen (direkt berührt) wird. Bei der Anwendung der Befangenheitsvorschriften ist dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen. Die Einschränkung der Mitwirkungsrechte darf nicht weitergehen als es der Zweck erfordert. Ein Verstoss gegen die Ausstandspflicht bewirkt in schweren Fällen die Nichtigkeit des Entscheids, in den übrigen dessen Anfechtbarkeit (Baumann, Gemeindefrecht alt, S. 32 ff.).

Grundsätzlich ist jedes Behördenmitglied verpflichtet, gesetzliche Hindernisse für seine Mitwirkung selbst zu beachten und in den Ausstand zu treten (Merkli, Aeschlimann, Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Bern 1997, Art. 9 N 3). Die Behörde hat die Ausstandsfrage unabhängig vom Vorliegen eines entsprechenden Begehrens von Amtes wegen zu prüfen (H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Zürich 2000, § 70 Ziff. 7). So dann können auch die von allfälligen Verfügungen betroffenen Personen Ausstandsbegehren stellen. Liegen Ausstandsgründe vor, sind sie nach Treu und Glauben und in Anwendung des Rechtsmissbrauchsverbots so früh als möglich vorzubringen.

Im Gemeinderat gilt – im Gegensatz zur Gemeindeversammlung – die Ausstandspflicht für das ganze Geschäft, also auch für die Beratung.

Im kantonalen Recht fehlen gesetzliche Vorschriften darüber, wie die Verhandlungsfähigkeit der Behörde sicherzustellen ist, wenn die Mehrheit der Mitglieder im Ausstand ist. Es ist Aufgabe der Aufsichtsbehörde, zur Aufrechterhaltung des geordneten Ganges der Verwaltung die notwendigen Massnahmen zu treffen. Dies kann dadurch geschehen, dass die Aufsichtsbehörde über das Geschäft selber entscheidet, dafür eine Sachwalterin oder einen Sachwalter einsetzt, die nichtaustrittspflichtigen Behördenmitglieder zum Entscheid ermächtigt oder die Behörde ad hoc durch einen Stimmberechtigten der Gemeinde ergänzt. In der Praxis setzt die Gemeindeabteilung auf Gesuch der Gemeinde zumeist einen Ersatzgemeinderat oder mehrere Ersatzgemeinderäte für bestimmte Sachgeschäfte ein.

4.5 Protokoll

Nach § 42 Abs. 3 GG sind die Sitzungen des Gemeinderats nicht öffentlich. Weiter legt § 7 Abs. 1 lit. a IDAG fest, dass der Zugang zu Protokollen von nicht öffentlichen Sitzungen unabhängig von einer Interessenabwägung ausgeschlossen ist. Das Stimmverhalten des einzelnen Gemeinderatsmitglieds ist Teil des Protokolls und somit nicht öffentlich. Daraus folgt, dass das Stimmverhältnis in der Exekutive nicht nach aussen kommuniziert werden darf.

Intern – also nicht als Teil der Verfügung – können Minderheiten die Protokollierung ihrer Anträge verlangen (insbesondere auch aus Gründen der Verantwortlichkeit), Minderheitsmeinungen (dissenting opinions) werden jedoch weder individuell Betroffenen noch der Öffentlichkeit bekannt gemacht (vgl. dazu die mit dem aargauischen Recht vergleichbare Zürcher Praxis, in Thalmann, S. 206 mit weiteren Hinweisen). Insofern ist die Rechtslage anders als bei Gerichtsentscheiden. Wenn abweichende Meinungen bestehen, so sollte man sich allerdings mit solchen Gründen in den Erwägungen auseinandersetzen und begründen weshalb, man dennoch an der Mehrheitsmeinung festhält (z.B. Gewichtung von Gründen u.a.m.).

4.6 Kompetenzdelegation

Die Kompetenzdelegation nach § 39 GG gilt grundsätzlich für alle Bereiche der Verwaltung, beispielsweise auch für die Baubewilligungsverfahren. Eine Delegation ist etwa auch an eine regionale Verwaltungsstelle möglich, die für mehrere Gemeinden tätig ist. Die Gesamtverantwortung bleibt

trotz der Delegation von Entscheiden beim Gemeinderat. Dieser hat mittels Qualitätsmanagement und Kontrollmechanismen festzulegen, dass die Entscheidungsregeln in seinem Sinne angewandt werden. Die Delegationsnorm regelt nur die Übertragung von gemeinderätlichen Befugnissen. Sie gilt nicht für eigenständige Behörden und Kommissionen, wie etwa die Schulpflege. Auch für die Übertragung von Aufgaben an die Finanzkommission sowie die Geschäftsprüfungskommission gibt es Spezialregelungen. Nach §§ 47 und 48 GG sind die weiteren Geschäfte, welche diese Behörden behandeln sollen, in der Gemeindeordnung festzulegen.

Der Gemeinderat hat die Einzelheiten der Delegation in einem Reglement festzulegen. Er hat generell-abstrakt zu bestimmen, nach welchen Kriterien die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen an welche Stelle erfolgt.

Kriterien für die Delegation können etwa sein:

- politische Tragweite von Entscheidungen
- finanzielle Aspekte
- Grösse des Ermessens
- Häufigkeit der Geschäfte.

Zu ordnen sind im Reglement auch Fragen, wer in welchem Verfahren über allfällige Kompetenzkonflikte entscheidet.

Nicht zulässig ist eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an Privatpersonen oder privatrechtliche Firmen. Diese können zwar bei der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen mitwirken, der eigentliche Entscheid muss aber durch ein Organ der öffentlichen Hand gefällt werden. Amtet der Gemeinderat als strafrichterliche Behörde, ist aufgrund der Besonderheiten des Strafprozessrechts, von einer Übertragung der Bussenkompetenzen abzusehen.

4.7 Strafbefehlsverfahren

Das Gemeindegesetz sieht in § 112 GG die Anfechtung von Strafbefehlen des Gemeinderats durch Einsprachen und deren Erledigung in einem eigens dafür geregelten Verfahren vor dem Gemeinderat (Abs. 1 und 2) sowie die Anfechtung von Strafentscheiden durch Beschwerde an das Bezirksgericht vor. Damit ist die Anfechtung anderer Entscheide des Gemeinderats im Sinne von § 112 GG, das heisst solcher, mit den nach erfolgter Einsprache ein Verfahren eingestellt oder die Freisprechung des Einsprechers angeordnet wird, ausgeschlossen. Ebenso ist die Anfechtung von Nichteintretens- und Einstellungsbeschlüssen des Gemeinderats, mit denen einer Anzeige nicht stattgegeben bzw. das Verfahren ohne Tatbeurteilung eingestellt wird, ausgeschlossen (AGVE 2002, S. 632).

Die Gemeinderäte sind nicht nur strafrichterliche Behörden, sondern auch Vollzugsbehörden für die von ihnen verhängten Bussen. Nach § 14 EG StPO ist grundsätzlich das DVI Vollzugsbehörde für die Durchsetzung der Strafen und Massnahmen. Der Regierungsrat kann durch Verordnung auch andere Behörden mit dem Vollzug von Strafen und Massnahmen sowie der Einforderung der Kosten beauftragen. Davon hat der Regierungsrat in Bezug auf die von Gemeinderäten ausgesprochenen Bussen auch Gebrauch gemacht. Gemäss § 88 Abs. 3 SMV werden die durch die Gemeinderäte ausgefallten Bussen und Kosten durch die Gemeindekassen eingezogen. Haben Verwaltungsbehörden eine Busse oder eine Geldstrafe ausgesprochen, wird diese nicht bezahlt und ist sie auf dem Betreibungsweg uneinbringlich, dann überweisen sie die Akten an die Staatsanwaltschaft. Diese beantragt dem Einzelgericht die Ausfällung einer Ersatzfreiheitsstrafe (§ 39 Abs. 3 EG StPO). Der Gemeinderat ist nicht berechtigt, auf die betreibungsrechtliche Eintreibung der Forderung zu verzichten.

4.8 Nutzung von öffentlichem Grund und Boden

Grundsätzlich ist eine Gemeinde frei, darin zu entscheiden, ob sie ihre gemeindeeigenen Liegenschaften verpachten will. Deshalb können Bürgerinnen und Bürger keinen Anspruch geltend machen, wonach der Gemeinderat ihnen einen Teil des Entsorgungsplatzes für eine Benutzung zur Verfügung stellen müsste. Falls er sich jedoch entschliesst, Land zu verpachten, ist er an die Einhaltung der Grundrechte, insbesondere die Rechtsgleichheit, gebunden.

Gemäss Art. 664 Abs. 1 ZGB stehen die öffentlichen Sachen unter der Hoheit des Staates, in dessen Gebiet sie sich befinden. Folglich können die Gemeinden deren Gebrauch durch Private regeln. Sie sind also frei zu entscheiden, wer zu welchen Bedingungen den öffentlichen Grund benützen darf. Die Rechtsprechung hat jedoch den Bürgerinnen und Bürgern ein bedingtes Recht auf gesteigerten Gemeingebrauch namentlich zu gewerblichen Zwecken zuerkannt, wie z.B. das Aufstellen eines Marktstands an einer Messe. Eine Bewilligung kann nur unter Beachtung der Grundrechte, insbesondere der Rechtsgleichheit, sowie der Wirtschaftsfreiheit, namentlich unter dem Blickwinkel der Gleichbehandlung von Gewerbetreibenden, verweigert werden. Immer wenn der zur Verfügung stehende Platz begrenzt ist, muss die öffentliche Behörde eine sachlichen Kriterien folgende Wahl treffen. Sie kann Gesuche berücksichtigen, die am ehesten geeignet sind, dem Publikumsbedürfnis hinsichtlich Qualität und Vielfalt zu entsprechen. Schliesslich ist eine Interessenabwägung vorzunehmen (BGE 132 I 97 ff.; 128 I 136 ff.; 2C_144/2007).

4.9 Ausstellung Leumundszeugnisse

Das Leumundszeugnis ist vom Gemeinderat auszustellen. Es soll Angaben über den Hauptwohnsitz und die Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen gegenüber der Gemeinde enthalten. Von diesen Tatbeständen hat die Gemeinde Kenntnis. Bei der Frage nach der Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen darf unseres Erachtens kein allzu strenger Massstab angewendet werden. Sofern die Gemeinde etwa in begründeten Fällen eine Stundung oder Ratenzahlung formell bewilligt und die Zahlungen demgemäss fristgerecht eingehen, ist die Bedingung erfüllt. Auch eine einmalige Mahnung dürfte in der Regel nicht genügen, einer gesuchstellenden Person hinsichtlich der finanziellen Verpflichtungen gegenüber der Gemeinde den guten Leumund nicht zu bestätigen. Für Informationen über strafbares Verhalten und die finanziellen Verhältnisse soll mit einem entsprechenden Hinweis im Leumundzeugnis ausdrücklich auf die Auszüge im Strafregister beziehungsweise im Betreibungsregister verwiesen werden. Diese Auszüge hat die betroffene Person bei Bedarf selbst beizubringen. Mit der ausdrücklichen Beschränkung auf die erwähnten Punkte wird einerseits Klarheit über den Inhalt und die Aussagekraft des Leumundzeugnisses geschaffen und andererseits darauf hingewiesen, dass für weitergehende Informationen zusätzliche Abklärungen, insbesondere Straf- und Betreibungsregisterauszüge, erforderlich sind.

4.10 Aufgabenabgrenzungen

Über Forderungen, welche in den Geltungsbereich des kantonalen Haftungsgesetzes fallen, kann der Gemeinderat nicht mittels Verfügung entscheiden. Ein solcher Anspruch ist gemäss § 11 HG im Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht geltend zu machen. Wenn eine geschädigte Person dennoch eine anfechtbare Verfügung ausdrücklich verlangt, ist eine Nichteintretensverfügung zu erlassen (AGVE 2014, S. 486 f.).

Für die Kostenverteilung im Vermessungswesen hat der Gemeinderat keine Verfügungskompetenz. Das Vermessungswesen ist eine kantonale Aufgabe, und die Zuständigkeit liegt beim kantonalen Vermessungsamt.

Es ist nicht Aufgabe des Gemeinderats, für die Einhaltung der ausländerrechtlichen Meldebestimmungen zu sorgen. Solange ausländische Staatsangehörige über eine gültige Aufenthaltsbewilligung für die Schweiz verfügen, haben Sie auch das Recht, sich hier aufzuhalten. Wenn die Gemeinden feststellen, dass bei ihnen gemeldete Ausländerinnen oder Ausländer länger als sechs Monate ununterbrochen im Ausland weilen, sollen sie dies dem Migrationsamt melden.

4.11 Gemeinderatswahlen

Für den ersten Wahlgang ist eine stille Wahl ausgeschlossen. Bei einem allfälligen zweiten Wahlgang ist dagegen eine stille Wahl möglich. Da bei Gemeinderatswahlen der erste Wahlgang immer zu einer Urnenwahl führt, ist bei der Publikation der Kandidierenden keine Nachmeldefrist nach § 30a GPR von 5 Tagen anzusetzen.

Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet das Los. Bei Gemeindewahl obliegt die Losziehung dem Präsidenten des Wahlbüros (§ 34 GPR). Die Losziehung hat manuell zu erfolgen. Der Einsatz von technischen oder elektronischen Hilfsmitteln (z.B. Handy) ist verboten.

Nach § 9 Abs. 1 GPR leitet bei Gemeinderatswahlen eine gewählte Stimmenzählerin oder ein gewählter Stimmenzähler das Wahlbüro beziehungsweise die Durchführung der Wahl in Gemeinden mit Versammlungswahl. Davon gibt es keine Ausnahmen. Bei Gemeinderatswahlen kann somit auch nicht ein bereits gewähltes Mitglied des Gemeinderats den Vorsitz im Wahlbüro übernehmen.

Die Abgabe von Flugblättern der Kandidierenden bei Majorzwahlen durch die Gemeinde ist gesetzlich nicht vorgesehen und somit auch nicht erlaubt. Grundsätzlich schliesst die Freiheit der Meinungsbildung jedes Eingreifen der Behörden in einen Wahlkampf aus. Die Gemeinde hat sich neutral zu verhalten. Diese Neutralität beinhaltet die staatliche Pflicht, sich nicht in die politischen Auseinandersetzungen einzumischen.

4.12 Ersatzvornahmen

Gemeinden dürfen die Arbeiten, die Privatpersonen – obwohl sie dazu verpflichtet sind – nicht vornehmen, nicht ohne Weiteres selber ausführen. Dazu fehlt eine genügende Rechtsgrundlage. Gemeinden haben der betroffenen Privatperson die Ersatzvornahme – in Form einer anfechtbaren Verfügung und unter Gewährung des rechtlichen Gehörs – anzudrohen. Das heisst, ihr ist eine Frist für die Vornahme der Arbeit anzusetzen. Gleichzeitig ist der Privatperson anzudrohen, dass im Unterlassungsfall die Gemeinde die Arbeit auf deren Kosten vornehmen wird.

5. Kommissionen

5.1 Grundsätzliches

Das kantonale Recht legt in § 16 GG fest, dass es sich bei den Kommissionen mit eigenen Entscheidungsbefugnissen (oder Spezialverwaltungsbehörden) um Organe der Einwohnergemeinden handelt. Es sind kollegial organisierte Funktionsträger mit selbstständigen, sachlich beschränkten Verwaltungs- und Vollzugskompetenzen. Diese administrative Dezentralisation ist durch das kantonale Recht in den Bereichen Schule (Schulpflege), im Steuerwesen mit den Steuerkommissionen sowie im Feuerwehrwesen gesetzlich vorgeschrieben. Derartige Spezialverwaltungsbehörden dienen der Entlastung der Gemeindeexekutive, führen zu einer Spezialisierung und ermöglichen eine zusätzliche Beteiligung der Stimmberechtigten in der kommunalen Verwaltung (vgl. Gretener/Reichlin-Zobrist/Schmid, S. 29).

Die kommunalen Behörden und Kommissionen mit eigenen Entscheidungsbefugnissen werden vor Amtsantritt vom Gemeindeammann (bzw. von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Einwohnerrats) in Pflicht genommen. Bei Wiederwahl oder Beförderung entfällt die Inpflichtnahme (§ 16a GG).

Die Anzahl der Kommissionsmitglieder wird, soweit erforderlich, in der kommunalen Gemeindeordnung festgelegt (§ 18 Abs. 1 lit. a GG). Zumeist ergeben sich aus der Spezialgesetzgebung weitere Vorgaben. Für die Schulpflege ist etwa eine Mindestzahl von 3 Schulpflegerern vorgeschrieben (§ 69 Abs. 2 SchulG).

Nach § 164 StG wird in jeder Einwohnergemeinde zur Beurteilung der Steuerpflicht und zur Veranlagung der Einkommens-, Vermögens- und Grundstückgewinnsteuer eine Steuerkommission bestellt (Abs. 1). Die Steuerkommission besteht aus einer kantonalen Steuerkommissarin oder einem kantonalen Steuerkommissär, der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Gemeindesteueramtes sowie 3 von der Einwohnergemeinde gewählten Mitgliedern. Jede Einwohnergemeinde wählt zudem ein Ersatzmitglied (Abs. 2). Einwohnergemeinden, die ein gemeinsames Steueramt führen, können eine gemeinsame Steuerkommission bestellen. Die gemeinsame Steuerkommission umfasst 5 Personen und besteht aus einer kantonalen Steuerkommissarin oder einem kantonalen Steuerkommissär, der Vorsteherin oder dem Vorsteher des gemeinsamen Steueramtes sowie 3 gewählten Mitgliedern aus den angeschlossenen Einwohnergemeinden. Für jede gemeinsame Steuerkommission wird zudem ein Ersatzmitglied gewählt. Für die Wahl der gemeinsamen Steuerkommission bilden die angeschlossenen Gemeinden einen Wahlkreis (Abs. 2bis). Das Steuergesetz sieht somit zwingend eine Steuerkommission vor.

Gemäss § 47 GG besteht in jeder Gemeinde eine Finanzkommission mit mindestens drei Mitgliedern. Sie konstituiert sich selbst. Der Finanzkommission obliegen die Stellungnahme zum Budget und zum Steuerfuss, die Prüfung der Jahresrechnung und der Kreditabrechnungen sowie die Behandlung weiterer von der Gemeindeordnung bezeichneter Geschäfte. Sie ist ein unabhängiges Prüfungsorgan, das keine Weisungen oder Instruktionen von anderen Gemeindebehörden entgegenzunehmen hat und hat ihrerseits keine Weisungsbefugnis (Gretener/Reichlin-Zobrist/Schmid, S. 62).

Wenn sich die Ortsbürgergemeindeversammlung dafür entscheidet, die Finanzkommission und das Wahlbüro der Einwohnergemeinde auch für die Ortsbürgergemeinde einzusetzen, kann dies nur global geschehen. Das heisst, der Antrag kann nur lauten, ob die beiden Behörden – selbst wenn die Mitglieder noch nicht bekannt sein sollten – auch für die Belange der Ortsbürgergemeinde eingesetzt werden sollen. Einzelne Personen stehen dabei nicht zur Wahl. Will die Ortsbürgergemeindeversammlung dies nicht, hat sie eigene Behörden zu wählen.

Der Einwohnerrat wählt die Finanzkommission selbst. Diese besteht aus mehrheitlich dem Einwohnerrat angehörenden Mitgliedern (§ 68 Abs. 1 GG). Gleiches gilt für die fakultative Geschäftsprüfungskommission. Es ist möglich, eine gemeinsame Finanz- und Geschäftsprüfungskommission zu wählen.

Nach § 71 des SchulG ist die Schulpflege verantwortlich für die Führung der Volksschule und beaufsichtigt die private Schulung. Sie trifft alle Entscheidungen, die mit einem ordentlichen Rechtsmittel angefochten werden können. Die Schulleitung führt die Schule operativ und entlastet die Schulpflege. Die Schulleitung nimmt die interne Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung wahr und ist der Schulpflege unterstellt. Das kantonale Schulrecht stellt bezüglich der kommunalen Schulpflegebehörden verschiedene organisatorische Vorgaben auf. Gemäss der Verordnung zur geleiteten Schule vom 23. November 2005 sorgt die Schulpflege für eine Arbeitsweise, die insbesondere in Be-

schwerde- und Disziplinarverfahren kurzfristige Entscheide ermöglicht. Sie kann für einzelne Aufgaben Delegationen oder Arbeitsgruppen bezeichnen, denen auch ausenstehende Personen angehören dürfen (§ 5). In Bezug auf die Organisation und den Ablauf der Sitzungen sowie die Beschlussfassung sind die für den Gemeinderat geltenden Regelungen anwendbar (§ 6). Die Verordnung verweist somit ausdrücklich auf das für den Gemeinderat geltende Organisationsrecht.

Auch wenn Neukonstituierungen und damit Änderungen in der Aufgabenzuteilung gegen den Willen einer Minderheit der Behörde oder gegen den Willen eines einzelnen Behördenmitglieds während der Amtsperiode nicht vorgesehen sind, so müssen sie zumindest auszureichenden sachlichen Gründen möglich sein. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass es bei Neukonstituierungen nicht genügen kann, derartige das Eigenorganisationsrecht betreffende Beschlüsse einzig damit zu begründen, dass sie dem Willen der Mehrheit einer Behörde entsprechen würden oder dass die betreffenden in der Minderheit gebliebenen Mitglieder sich an der Beschlussfassung selbst hätten beteiligen können. Ein sachlich zureichender Grund für eine Neuverteilung der Ressorts liegt vor, wenn einem während der Amtsperiode neu gewählten Mitglied aufgrund des Grundsatzes der Gleichheit der Mitglieder ein Ressort zugeteilt werden muss.

Aufgrund seiner Organisationsautonomie kann der Gemeinderat beliebig viele ihn beratende Kommissionen einsetzen. Bei der Berufung in eine gemeinderätliche Kommission gibt es nicht die strikten Einschränkungen bezüglich des Wohnsitzes, des Alters oder der Nationalität zu beachten. Dem Einwohnerrat steht nach § 68 Abs. 2 GG die gleiche Kompetenz zu. Er kann aus seiner Mitte ihn beratende Kommissionen einsetzen.

5.2 Unvereinbarkeiten

Nach § 1 UG dürfen Verwandte und Verschwägerter bis und mit dem 2. Grade, Ehegatten, eingetragene Partner sowie Ehegatten und eingetragene Partner von Geschwistern nicht Mitglieder der gleichen Behörde sein. Der gleiche Verwandtenschluss gilt auch zwischen Gemeinderäten und Mitgliedern der Finanzkommission (§ 1 Abs. 2 lit. f UG). Solange etwa ein Schwiegervater in der Finanzkommission ist, könnte sein Schwiegersohn zwar als Gemeinderat gewählt werden. Es dürfte sein Amt infolge Unvereinbarkeit indes nicht ausüben.

Nach § 2 UG sind Behörden im Sinne dieses Gesetzes die Kollegialorgane mit Entscheidungsbefugnissen, ausgenommen der Grosse Rat und der Einwohnerrat. Bei der Ortsbürgerkommission handelt es sich in der Regel um eine beratende Kommission. Als solche untersteht sie nicht dem Unvereinbarkeitsgesetz. In rechtlicher Hinsicht können einschlägig Verwandte – etwa zwei Brüder – gleichzeitig in der Ortsbürgerkommission sein. Sollte die Ortsbürgerkommission eigene Entscheidungsbefugnisse haben, wäre eine Unvereinbarkeit gegeben. Dann können etwa die beiden Brüder nicht gleichzeitig in dieser Kommission sein.

Konkubinate werden vom Unvereinbarkeitsgesetz nicht erfasst. Zwei nicht verheiratete, zusammenlebende Personen können somit gleichzeitig in der gleichen Behörde sein bzw. eine Person im Gemeinderat und die andere in der Finanzkommission.

Was die Unvereinbarkeiten im Wahlbüro anbelangt, sind diese in der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (VGPR) vom 25. November 1992 geordnet. Demnach dürfen Mitglieder des Wahlbüros nicht in ausschliessendem Grade verwandt oder verschwägert sein (§ 12 Abs. 1 VGPR). Zudem dürfen Mitglieder, die an einer Wahl als Kandidaten beteiligt sind, bei der Ermittlung des Ergebnisses dieser Wahl nicht mitwirken (§ 12 Abs. 2 VGPR).

Nach § 16 Abs. 3 FiV ist für die externe Revisionsstelle § 6 Abs. 1 des Unvereinbarkeitsgesetzes vom 29. November 1983 sinngemäss anwendbar. Demnach dürfen die Mitglieder der Finanzkommission nicht gleichzeitig Mitglieder des Gemeinderats, Mitarbeitende der Gemeinde oder von unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten sein. Die Führung des Aktuariats durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter ist zulässig. Daraus folgt, dass, sofern eine Revisionsstelle die Rechnung der Gemeinde führt, diese Revisionsstelle keine Bilanzprüfung vornehmen darf.

Das Amt als Gemeinderatsmitglied sowie die Tätigkeit als Gemeindeschreiberin oder Gemeindeschreiber und der Stellvertretung sind nicht vereinbar mit folgenden Tätigkeiten:

- Hauptamtliches Mitglied des Obergerichts, des Spezialverwaltungsgerichts und der Bezirksgerichte, Präsidium der Schlichtungsbehörden für Miete und Pacht sowie hauptamtliche Fachrichterinnen und Fachrichter des Kindes- und Erwachsenenschutzes
- Nebenamtliches Mitglied des Bezirksgerichts, wenn die betreffende Gemeinde im selben Bezirk liegt
- Amt als Friedensrichterin bzw. Friedensrichter, wenn die betreffende Gemeinde im selben Friedensrichterkreis liegt.

5.3 Kommissionswahlen

Eine klare Regelung, in welchem Zeitpunkt die Vorgeschlagenen als in stiller Wahl gewählt zu erklären sind, gibt es im kantonalen Recht nicht. Aus der Formulierung "Übertrifft die Anzahl der Anmeldungen nach dieser Frist die Anzahl der zu vergebenden Sitze nicht, werden die Vorgeschlagenen als in stiller Wahl gewählt erklärt" in § 30a Abs. 2 GPR folgt indes, dass dies im Anschluss an den Ablauf der Frist zu erfolgen hat. Zudem liegt es auch in der Natur der Sache, dass eine Person, die sich für ein Amt zur Verfügung stellt, möglichst rasch wissen möchte, ob sie nun gewählt ist oder nicht.

Nach § 21d Abs. 2 VGPR können die Stimmberechtigten des Wahlkreises die eingereichten Wahlvorschläge und die Namen der Unterzeichner bei der Einreichungsstelle einsehen. Weitere Regelungen – insbesondere zum Zeitpunkt der Einsichtnahme – bestehen im kantonalen Recht nicht. Die Einsicht in die eingereichten Wahlvorschläge und die Namen der Unterzeichner sollte erst nach Ablauf der Anmeldefrist zugelassen werden. Erst in diesem Zeitpunkt stehen – zumindest im ersten Wahlgang – die Vorgeschlagenen definitiv fest.

Für die Wahlen der Ortsbürgergemeinden gelten spezielle Bestimmungen. Nach § 7 Abs. 2 lit. k des Gesetzes über die Ortsbürgergemeinden vom 19. Dezember 1978 obliegt der Ortsbürgergemeinerversammlung die Wahl der Mitglieder der Finanzkommission sowie der erforderlichen Stimmenzähler. Eine Urnenwahl ist hier somit nicht möglich.

6. Gemeindegewesen

6.1 Kompetenzausscheidung

Die Kompetenzausscheidung zwischen der Gemeindeversammlung und dem Gemeinderat erfolgt durch das Gemeindegesetz aufgrund einer Aufzählung und einer Generalklausel. In § 20 GG sind die Aufgaben der Gemeindeversammlung abschliessend aufgeführt. Hinsichtlich der Aufgaben des Gemeinderats enthält § 37 GG eine exemplarische Aufzählung und legt fest, dass ihm alle Befugnisse zustehen, die nicht durch Vorschriften des Bundes, des Kantons oder der Gemeinden einem anderen Organ übertragen sind. Die Praxis lässt es unter bestimmten Voraussetzungen zu, dass die Legislative ihre rechtsetzenden Befugnisse auf die Exekutive überträgt (sog. Gesetzesdelegation). Hingegen hält sie daran fest, dass Verwaltungsbefugnisse von der nach allgemeiner Regel zuständigen Behörde nicht übertragen werden können (Imboden/Rhinow, Nr. 141, B.I.).

Das Bundesgericht gestattet im kantonalen Bereich die Delegation von Legislative an Exekutive nur: wenn die Kantonsverfassung sie nicht ausschliesst, die Delegationsnorm in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, die Delegation sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigsten Grundsätze im Gesetz selber geregelt sind.

Das Gemeindegesetz überträgt in § 20 Abs. 3 GG der Gemeindeversammlung die Aufsicht über die Gemeindebehörden. Die gemeindeinterne Kontrolle über den Gemeinderat entspricht weitgehend dem parlamentarischen Oberaufsichtsrecht der Bundesversammlung und des Grossen Rats. Sie hat politischen Charakter und nimmt die Wertung des politischen Handelns sowohl nach rechtlichen als auch nach staatspolitischen Gesichtspunkten vor.

Die Gemeindeversammlung genehmigt gemäss § 20 Abs. 2 lit h. GG Verträge über die Übertragung von Aufgaben und Gemeindeverträge mit erheblicher finanzieller Bedeutung. Eine erhebliche finanzielle Bedeutung ist gegeben, wenn der Betrag mindestens 2 % der budgetierten Gemeindesteuererträge ausmacht (Richtgrösse). Für die Beurteilung der finanziellen Bedeutung ist nicht ausschlaggebend, ob die Übertragung zu Mehrkosten führt oder nicht. Ansonsten könnte der Gemeinderat einfach die gesamte Verwaltung auf eine andere Gemeinde übertragen, da dies meist zu keinen Mehrkosten führt. Vielmehr ist auf das Volumen der Ausgaben (also 2 %) und die politische Bedeutung der Übertragung abzustellen.

Dem Gemeinderat stehen gestützt auf die Zuständigkeitsausscheidung zwischen dem § 20 (Befugnisse der Gemeindeversammlung) und dem § 37 (Befugnisse des Gemeinderats) des Gemeindegesetzes eigene Kompetenzen zu. Der Gemeinderat darf Ausgaben tätigen, welche bei der Erfüllung der ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben anfallen. Als die wichtigsten Kompetenzen sind hier zu nennen: Der Gemeinderat kann – im Rahmen der ihm in der Gemeindeordnung gesetzten Limiten – Grundstücke kaufen, verkaufen oder tauschen und ist befugt, Gemeindeverträge abzuschliessen, deren Folgen für die Gemeinden oder deren Einwohner von nicht erheblicher finanzieller Bedeutung sind (§ 20 Abs. 2 lit. h GG e contrario). Zudem obliegt es dem Gemeinderat, die Gemeinde in allen Rechtsstreitigkeiten zu vertreten (§ 37 Abs. 2 lit. e GG).

Nach § 20 Abs. 2 lit g GG obliegt die Beschlussfassung über die Beteiligung an privaten oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeindeversammlung. Davon gibt es keine Ausnahmen. Jede Beteiligung an einer Unternehmung bedarf der Zustimmung durch die Gemeindeversammlung. Deshalb ist auch der Beitritt zu einem Verein oder einer Genossenschaft durch die Gemeindeversammlung zu beschliessen.

Einer unselbstständige öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt kommt keine Rechtspersönlichkeit zu. Mitglied in einem Verein kann somit nicht diese, sondern nur die Einwohnergemeinde werden.

Der Entscheid über den Beitritt zu einem Gemeindeverband bzw. der Austritt aus diesem sowie die Beschlussfassung über die Beteiligung an privaten oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen fällt in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung. Für die Rückgängigmachung einer Beteiligung gilt – sofern bei der Beschlussfassung über die Beteiligung keine andere Regelung getroffen worden ist – der allgemeine Grundsatz (*actus contrarius*), dass diejenige Instanz, welche die Beteiligung beschlossen hat, auch für deren Aufhebung zuständig ist.

Nach § 55 Abs. 1 SchulG entscheiden die Stimmbürger der Gemeinde über die Errichtung und Führung von Kreisschulen durch Beitritt zu einem Kreisschulverband oder durch Abschluss von Verträgen. Die Bildung einer Kreisschule ist somit von den Gemeindeversammlungen bzw. dem Einwohnerrat zu genehmigen.

Die Gemeindeversammlung erlässt Reglemente bezüglich Gebühren und Abgaben und bezüglich Vollzug von kantonalen Erlassen. Bei der Regelung von Abgaben (Steuern und Kausalabgaben) gilt ein strenges Gesetzmässigkeitsprinzip (Art. 127 und 164 BV). Danach muss der Gegenstand der Abgabe, der Kreis der Abgabepflichtigen und die Höhe der Abgabe in den Grundzügen im Gesetz festgelegt werden. Gesetz bedeutet in diesem Zusammenhang ein Erlass von einem Legislativorgan. Das aargauische Gemeindegesetz setzt diesen Verfassungsartikel um, indem für Reglemente, welche Gebühren festlegen, ein Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats verlangt wird (§ 20 Abs. 2 lit. i Gemeindegesetz).

Gemäss Verwaltungsgericht ist eine Delegation der Gebührenfestsetzung an den Gemeinderat nicht völlig ausgeschlossen (AGVE 1993, S. 189 ff.). Indes müssen zumindest die Grundzüge der Tarifgestaltung im Reglement selber enthalten sein.

Eine Delegation zur Festlegung der Gebühren durch den Gemeinderat ist unter folgenden Voraussetzungen gestattet:

- wenn die Kantonsverfassung sie nicht ausschliesst,
- die Delegationsnorm in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist,
- die Delegation sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt und
- die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigsten Grundsätze im Gesetz selber geregelt sind.

Soweit der Gemeindeversammlung die Landhandelskompetenz zusteht, hat sie über die wesentlichen Vertragspunkte selbst zu entscheiden. Als wesentliche Vertragspunkte gelten dabei: Grundstück, Preis und Käufer (AGVE 1980, S. 519 ff.). Es deshalb nicht möglich, dass die Gemeindeversammlung den Gemeinderat ermächtigt, den Verkauf einer bestimmten Liegenschaft zu einem bestimmten Mindestpreis an einen beliebigen Käufer vorzunehmen. Der Gemeinderat muss deshalb mit allfälligen Interessenten ein Geschäft vollständig aushandeln und danach den dazugehörigen Vertrag der Gemeindeversammlung zur Genehmigung vorlegen.

Gemäss § 53 Abs. 4 SchulG haben die Einwohnergemeinden den auswärtigen Schulbesuch zu erleichtern, unter anderem durch die Übernahme notwendiger Transportkosten. Die Einwohnergemeinden sind selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie versehen Aufgaben von lokaler Bedeutung, soweit diese nicht in die Zuständigkeit anderer Organisationen fallen (§ 104 KV). Sie sind insbesondere befugt, neben den ihnen übertragenen Aufgaben auch Aufgaben von lokaler Bedeutung freiwillig zu übernehmen. Es steht ihnen deshalb frei, darüber zu befinden, ob sie über die notwendigen Transportkosten hinaus auch freiwillige Beiträge für den auswärtigen Schulbesuch bezahlen wollen. Sofern dies beabsichtigt wird, ist die entsprechende Vorlage der Gemeindeversammlung zu unterbreiten, da die Beschlussfassung über Verpflichtungskredite und neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fällt (§ 20 Abs. 2 lit. c GG). Über das Instrument des Initiativrechts haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, der Versammlung ein Kreditbegehren für die Erstattung von Transportkosten zur Behandlung und Beschlussfassung vorzulegen. Die Leistung von freiwilligen Beiträgen an die Transportkosten durch die Gemeinde ist grundsätzlich an keine rechtlichen Voraussetzungen gebunden. Zu beachten wäre bei einer Übernahme einzig das Gebot der rechtsgleichen Behandlung von Schülerinnen und Schülern. Dies hat zur Folge, dass dem Kriterium der Zumutbarkeit des Schulwegs an sich keine entscheidende Bedeu-

tung zukommen kann. Vielmehr dürfte die Gemeinde unabhängig davon Transportkosten auf freiwilliger Basis übernehmen. Für die Beschlussfassung über das Initiativbegehren sind einzig politische Überlegungen massgebend (AGVE 2009, S. 490 f.).

6.2 Gemeindeordnung

Nach § 107 Abs. 2 KV legen die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz ihre Organisation in einer Gemeindeordnung fest. Jede Gemeinde hat ihre Organisation im Rahmen des übergeordneten Rechts in einer Gemeindeordnung geregelt.

Die Gemeindeordnung gilt nur für die Einwohnergemeinde. Für die Ortsbürgergemeinde – als eigenständige Körperschaft – kommt sie nicht zur Anwendung. Massgebend ist für die Ortsbürgergemeinde § 8 OBGG. Demnach kann die Ortsbürgergemeindeversammlung nachstehende Befugnisse auf den Gemeinderat übertragen: Erwerb, Veräusserung und Tausch von Grundstücken sowie Einräumung von Rechten an solchen (lit. a); Aufnahme von Darlehen, Anleihen und Krediten (lit. b). Die Übertragung von Befugnissen kann uneingeschränkt oder mit Einschränkungen erfolgen. Sie ist jederzeit widerrufbar (Abs. 2).

Gemäss § 18 Abs. 1 lit. a GG hat die Gemeindeordnung Vorschriften zu enthalten über die von den Gemeinden festzusetzende Zahl von Behörden- und Kommissionsmitgliedern. Diese Formulierung lässt keine flexible Lösung zu. Aus dem Begriff "Zahl" ist zu schliessen, dass diese bestimmt sein muss und nicht eine variable Anzahl vorgegeben werden kann. Es stellten sich beim Vollzug einer Lösung wie der vorgeschlagenen auch gewisse Fragen, beispielsweise: wer entschiede in welchem Verfahren über die Anzahl Mitglieder (Behörde selber, Gemeinderat, Stimmberechtigte).

Gemäss § 18 Abs. 1 lit. e GG kann dem Gemeinderat nur die Kompetenz zum Erwerb, Tausch oder Verkauf von Liegenschaften übertragen werden. Eine Kompetenz für Ausgaben für den Ausbau und die Sanierung von Liegenschaften fällt nicht darunter. Eine solche Ausgabenkompetenz kann nicht auf den Gemeinderat übertragen werden.

6.3 Polizeireglement

Art. 36 Abs. 1 BV verlangt für jede Einschränkung eines Grundrechts eine gesetzliche Grundlage. Diese Voraussetzung setzt sich aus zwei Teilgehalten zusammen: dem Erfordernis des Rechtssatzes und dem Erfordernis der Gesetzesform. Eine Freiheitsbeschränkung muss somit grundsätzlich in einem Rechtssatz, d.h. in einer generell-abstrakten Norm, vorgesehen sein. Der Rechtssatz muss zudem genügend bestimmt, d.h. so präzise formuliert sein, dass die Bürgerinnen und Bürger ihr Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit voraussehen kann. Schwerwiegende Eingriffe in Freiheitsrechte sind auf der Stufe eines Gesetzes zu normieren, während für weniger schwere Eingriffe eine Verordnung genügt. In allen Fällen muss die Verordnung formell und materiell verfassungsmässig sein. Der Erlass des Polizeireglements ist nach Gemeindegesetz zwingend der Exekutive zugewiesen. Für leichtere Eingriffe in Grundrechte (z.B. die Wirtschaftsfreiheit) stellt das gemeinderätliche Polizeireglement folglich eine genügende Rechtsgrundlage dar (AGVE 2003, S. 451 ff.).

Im Polizeireglement finden sich in der Praxis Verhaltensnormen, deren Übertretung mit Busse sanktioniert werden kann. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts verlangt für Strafnormen keine qualifizierte Normstufe und lässt in ständiger Praxis auch einen Erlass der Exekutive als hinreichende gesetzliche Grundlage für Strafen genügen. Das Polizeireglement dient in diesem Sinne als Voraussetzung für das Aussprechen von Bussen nach Art. 38 GG (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 252 ff.). Der Gemeinderat kann aber auch ausserhalb des Polizeireglements, d.h. ohne weitere spezialgesetzliche Grundlage, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung, Sicherheit und

Sittlichkeit oder zur Abwendung einer unmittelbar drohenden und schweren Gefahr für Polizeigüter notwendigen Verfügungen und Anordnungen treffen (AGVE 2002, S. 616). Davon darf er jedoch nur Gebrauch machen, soweit keine andere geeignete gesetzliche Grundlage vorhanden ist (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 307). Demzufolge sind aber auch Anordnungen des Gemeinderats zum Schutze von Polizeigütern in Form von Allgemeinverfügungen (also mit oder ohne reglementarische Grundlage) grundsätzlich zulässig.

Der gestützt auf ein kommunales Reglement statuierte polizeiliche Immissionsschutz hat neben dem Umweltschutz- und Raumplanungsrecht lediglich subsidiäre Bedeutung (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 3. Kammer, vom 15. Dezember 2003 in Sachen G., S. 36). Der polizeiliche Immissionsschutz regelt demzufolge in erster Linie den Schutz vor übermässigen Immissionen, die nicht in direktem Zusammenhang mit einer Grundstücksnutzung stehen. Zudem schützt er nur vor eindeutigen Verstössen, etwa während den im Polizeireglement vorgesehenen Ruhezeiten, da die Polizei nur zum Eingreifen befugt ist, wenn öffentliche Interessen auf dem Spiel stehen. Die Intensität der Einwirkung muss so erheblich sein, dass ein Einschreiten des Staates angezeigt ist. Dabei sind die Lärmschutzbestimmungen des Polizeireglements direkt anwendbar, d.h. bei Verstössen gegen das Reglement sind im Strafbefehlsverfahren Bussen auszusprechen. Andere Massnahmen sind nicht vorgesehen. Die Strafen richten sich direkt gegen die Störer, also die Verursacher der Immissionen.

6.4 Taxireglement

Gemäss § 106 KV sind die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren, ihre Behörden und Beamten zu wählen, ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen und ihre öffentlichen Sachen selbstständig zu verwalten. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Ob und wieweit eine Gemeinde in einem gewissen Bereich autonom ist, bestimmt sich also nach dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Dieses enthält über das Taxiwesen keine Vorschriften. Insofern fällt die Reglementierung des Taxiwesens in den Kompetenzbereich der Gemeinden (AGVE 2003, S. 468 ff.).

Das kommunale Taxireglement muss vom Legislativorgan erlassen werden. Das Bundesgericht hat in einer Entscheid, welcher vom Entzug einer Taxibewilligung durch den Stadtrat einer aargauischen Gemeinde aufgrund des Wegfalls der persönlichen Voraussetzungen des Inhabers einer Betriebsbewilligung A gehandelt hat, festgehalten, dass eine stadträtliche Verordnung keine hinreichende gesetzliche Grundlage darstellt, um das kommunale Taxiwesen einer generellen Bewilligungspflicht zu unterstellen. Nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung stellt die Statuierung einer Bewilligungspflicht für die Ausübung eines Berufs einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar und bedarf zumindest hinsichtlich ihrer Grundzüge stets einer gesetzlichen Grundlage (Urteil des Bundesgerichts 2C_564/2009 vom 26. Februar 2010, E.7.1).

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass wer zur Ausübung eines Gewerbes öffentliche Sachen zum gesteigerten Gemeingebrauch beansprucht – wie dies mit der Besetzung der öffentlichen Standplätze am Bahnhof der Fall ist – sich auf die Wirtschaftsfreiheit berufen darf. Der Staat darf bei der Benützung öffentlichen Grundes einzelnen Gewerbetreibenden gegenüber ihren direkten Konkurrenten keine ungerechtfertigten wirtschaftlichen Vorteile verschaffen. Da grundsätzlich jedermann das gleiche Recht auf die Benützung des öffentlichen Grundes hat, entspricht eine breite Streuung der Betriebsbewilligungen A nach objektiven Kriterien dem Gehalt der Wirtschaftsfreiheit besser, als eine Häufung der Bewilligungen A in einer Hand oder in der Hand von wenigen. Werden bei einer Neuvergabe durch die Bewerber mehr Standplätze beansprucht, als zu vergeben sind, so ist die Zuteilung nach den vorgenannten objektiven Kriterien vorzunehmen. Der Exekutive

kommt dabei ein Ermessensspielraum zu, welchen er pflichtgemäss auszuüben hat (AGVE 2003, S. 468 ff.).

6.5 Benutzung Gemeindesaal

Untersteht die Benutzung eines Gemeindesaals dem öffentlichen Recht, ist allen Interessierten in einem offenen Verfahren die Gelegenheit zu geben, sich um das Nutzungsrecht zu bewerben. Die Auswahl von Nutzungsberechtigten erfolgt in einem geordneten öffentlich-rechtlichen Verfahren. In einem solchen Verfahren steht allen potentiellen Bewerbern grundsätzlich das gleiche Recht auf Benutzung zu. Das heisst, es ist allen Interessierten in einem offenen Verfahren die Gelegenheit zu geben, sich um das Nutzungsrecht zu bewerben. Die Auswahl der Berechtigten muss nach sachlichen Kriterien erfolgen. Es ist insbesondere der Grundsatz der Rechtsgleichheit, das Gebot der Gleichbehandlung von Konkurrenten und das Willkürverbot zu beachten (Häfelin/Müller/Uhlmann, N 2336). Allerdings ergibt sich aus den Grundrechten kein Anspruch auf eine bestimmte Nutzung (AGVE 2014, S. 486 ff.).

6.6 Benutzung öffentliche Strassen

Gemäss § 102 BauG dürfen öffentliche Strassen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung, ihrer Gestaltung, der örtlichen Verhältnisse und der geltenden Vorschriften durch jedermann unentgeltlich und ohne besondere Erlaubnis genutzt werden. Der Gemeingebrauch kann allgemein verbindlichen Einschränkungen unterstellt werden, namentlich zur Wahrung der Sicherheit, zur Gewährleistung der Ausübung der Grundrechte sowie zum Vollzug der Umweltgesetzgebung. Unter öffentlichen Strassen im obigen Sinne sind alle dem Gemeingebrauch offenstehenden Strassen, Wege und Plätze mit ihren Bestandteilen zu verstehen (§ 80 BauG). Gemäss § 103 BauG ist jede über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung einer öffentlichen Strasse nur mit Bewilligung und gegen Gebühr zulässig. Die Gemeinde kann das dauernde Abstellen von Fahrzeugen auf öffentlichem Grund von einer Bewilligung abhängig machen und gebührenpflichtig erklären.

Grundsätzlich steht eine öffentliche Strasse jedermann, d.h. einer unbestimmten Zahl von Personen gleichzeitig zur Benutzung offen, ohne dass die Erteilung einer besonderen Erlaubnis erforderlich ist. Der Gebrauch einer Strasse muss ihrer Zweckbestimmung entsprechen. Diese ergibt sich aus der Widmung, der natürlichen Beschaffenheit oder dem bisherigen Gebrauch einer Sache. Die Nutzung der Strasse muss auf eine Weise erfolgen, welche die gleichzeitige Benutzung durch andere Personen nicht erheblich erschwert. Allen Personen steht dabei das gleiche Recht auf Nutzung zu. Es gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Strassenbenutzer. Den Benutzern steht kein Anspruch auf eine bestimmte Nutzung zu. Dies gilt selbst dann, wenn diese Nutzung bisher rechtmässig ausgeübt wurde. Das zuständige Verwaltungsorgan (das BVU bzw. der Gemeinderat) kann die Benutzungsordnung ändern, d.h. die Möglichkeiten des Gebrauchs für alle in gleicher Weise neu regeln. Der Erlass einer generellen Benutzerordnung ist zulässig und notwendig, um die Gemeinverträglichkeit der Nutzung der öffentlichen Sache und den rechtsgleichen Zugang für jedermann sicherzustellen (Baumann, Baugesetz, § 102 N 2 ff.). Die Grundlage für den Erlass eines kommunalen Parkierungsreglements (mit der Einführung einer Bewilligungspflicht und von Benützungsgebühren für das Dauerparkieren) ist also § 103 Abs. 3 BauG (Kistler/Müller, § 103 N 8a; AGVE 2008, S. 139 ff.).

7. Datenschutz und Archivierung

Das Archivwesen ist in den §§ 43 ff. IDAG geregelt. Nach § 44 Abs. 2 IDAG sorgt das Staatsarchiv für die fachgerechte Aufbewahrung, Erschliessung und Vermittlung der Dokumente. Es berät die öffentlichen Organe in Archivfragen. Anlaufstelle für Fragen ist das Staatsarchiv. Zudem hat dieses zusammen mit dem Verband Aargauischer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (AGG) ein Ordnungssystem für Aargauer Gemeinden erarbeitet.

Im Rahmen der Genehmigung von Kreditabrechnungen sind diese öffentlich und für die Stimmberechtigten anlässlich der Aktenauflage gemäss § 88e GG zugänglich zu machen. Der Anspruch auf Einsicht in eine genehmigte Rechnung richtet sich nach den Vorschriften des IDAG. Ansprüche aus diesem Gesetz können mündlich oder schriftlich bei der verantwortlichen Behörde geltend gemacht werden. Der Gegenstand des Anspruchs ist näher zu bezeichnen (§ 35 Abs. 1 IDAG). Dabei wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgehoben oder verweigert, wenn spezielle Gesetzesbestimmungen oder überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (§ 5 Abs. 3 IDAG). Zieht die Behörde die teilweise oder vollständige Abweisung des Gesuchs in Betracht, hat sie der gesuchstellenden Person vorgängig Mitteilung zu machen. Diese ist berechtigt, innert 20 Tagen die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz um Schlichtung anzurufen.

Gemäss § 7 Abs. 1 lit. b IDAG ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten hängiger Geschäfte und Verfahren unabhängig von der Interessenlage ausgeschlossen. Ein noch nicht abgerechneter Verpflichtungskredit fällt nicht unter ein laufendes Verfahren. Alle mit einem Verpflichtungskredit zusammenhängenden Aufwände und Erträge (Laufende Rechnung) und Ausgaben und Einnahmen (Investitionsrechnung) werden als Bestandteil der Jahresrechnung zusammen mit der Jahresrechnung genehmigt. Wird die Jahresrechnung dann zusammen mit den Berichten des Gemeinderats und der Prüfungsorgane während 14 Tagen öffentlich aufgelegt, kann in dieser Zeit in die Rechnung und die dazugehörigen Belege Einsicht genommen werden. Daraus folgt also, dass in Rechnungsbelege einer Strassensanierung bereits im Verbuchungsjahr Einsicht genommen werden kann, da sie zu diesem Zeitpunkt Bestandteil der betreffenden Jahresrechnung werden, auch wenn die Ausgaben als Teil eines Verpflichtungskredits beschlossen worden sind, dessen Abrechnung noch ausstehend ist. Da schliesslich jede Jahresrechnung mit der Genehmigung durch die Gemeindeversammlung im Hinblick auf § 7 IDAG als abgeschlossenes Verfahren zu betrachten ist, kann demnach nach den Voraussetzungen des IDAG in eine genehmigte (und damit abgeschlossene) Jahresrechnung (und folglich auch in die jeweiligen Rechnungsbelege dieses Jahres) Einsicht genommen werden (AGVE 2014, S. 482 f.).

Die Jahresrechnung und die Kreditabrechnungen sind zusammen mit allen Berichten des Gemeinderates und der Prüfungsorgane während 14 Tagen öffentlich aufzulegen und jeweils bis zum 30. Juni dem zur Beschlussfassung zuständigen Organ zu unterbreiten (§ 88e Abs. 1 GG). Es sind dies Dokumente, welche in den Akten im Rahmen der Genehmigung der Jahresrechnung durch die Gemeindeversammlung auch öffentlich aufgelegt werden. Die Einsichtnahme in diese Dokumente muss auch nach der Aktenauflage uneingeschränkt möglich bleiben. Sollten solche Dokumente Angaben über interne Prozessabläufe enthalten, steht dies der Einsichtnahme nicht entgegen. Es stellt sich eher die Frage, ob solche Angaben in einen Erläuterungsbericht der Finanzkommission aufzunehmen sind.

Gemäss § 5 Abs. 2 IDAG erfolgt die Einsichtnahme vor Ort, durch Erhalt einer Kopie oder auf elektronischem Weg. Die Art und Weise des Zugangs zu den Akten regelt das Gesetz weiter nicht. Die VIDAG enthält in § 3 ergänzend die Vorschrift, dass das öffentliche Organ für angemessenen Schutz der Dokumente zu sorgen hat, wenn der Zugang zu amtlichen Dokumenten durch Einsichtnahme vor Ort gewährt wird. Damit ist der Schutz der Originaldokumente gemeint. Die zuständige Stelle (die vom Regierungsrat beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz) hat einen Leitfaden erstellt. Dieser Leitfaden¹ enthält die Grundzüge des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes und eine praktische Anwendungshilfe für öffentliche Organe. Danach hängt die im Einzelfall zu gewährende Art des Einsichtsrechts in erster Linie vom Wunsch des Gesuchstellers ab, der dann selbst die Vor- und Nachteile der einzelnen Zugangsarten gegeneinander abwägen muss. Aus berechtigten

¹ https://www.ag.ch/de/dvi/ueber_uns_dvi/organisation_dvi/generalsekretariat/beauftragte_fuer_oeffentlichkeit_und_datenschutz/leitfaden_fuer_behoerden/leitfaden_fuer_behoerden_1.jsp

Gründen kann vom Wunsch des Gesuchstellers abgewichen werden. Wünscht der Gesuchsteller die Zustellung nur in Papierform vorhandener umfangreicher Akten auf elektronischem Weg, kann es der mit dem Einlesen hohe Aufwand rechtfertigen, den Gesuchsteller auf die Einsichtnahme vor Ort zu verweisen.

Soweit Akten nicht öffentlich aufgelegt werden müssen, unterstehen diese Daten dem Amtsgeheimnis. Über hängige Bauwilligungsverfahren Dritter dürfen deshalb keine Auskünfte erteilt werden. Die Gemeinden führen aber auch selbst Bauprojekte durch. Darüber dürfen und sollen die Gemeinderäte die Allgemeinheit informieren. Soweit jedoch im Baubewilligungsverfahren Einwendungen gegen Bauvorhaben der Gemeinde gemacht werden, dürfen die Namen der Einwendenden nicht bekannt gegeben werden.

8. Gemeindefinanzen

Nach § 13 OBGG gelten die Vorschriften des Gemeindegesetzes für den Finanzhaushalt sinngemäss auch für die Ortsbürgergemeinden. Demnach haben die Ortsbürgergemeinden nach § 87a GG vor Beginn des Rechnungsjahres das Budget nach den Grundsätzen der Jährlichkeit, Vollständigkeit, Bruttodarstellung und Spezifikation derart aufzustellen, dass grundsätzlich der Aufwand inklusive Passivzinsen und Abschreibungen durch den Ertrag gedeckt ist. Gemäss § 88g GG soll das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen sein.

8.1 Budget

Gemäss §§ 87a und 87c GG stellt das zuständige kommunale Exekutivorgan das Budget vor Beginn des Rechnungsjahres nach den Grundsätzen der Jährlichkeit, Vollständigkeit, Bruttodarstellung und Spezifikation auf und unterbreitet es dem zuständigen Legislativorgan zur Beratung und Beschlussfassung. In einer Gesamtabstimmung wird das Budget mit dem Steuerfuss genehmigt.

Am Ende des Budgetbeschlussverfahrens muss jede Gemeinde ein rechtsgültig verabschiedetes Budget aufweisen und einen rechtsgültig beschlossenen Steuerfuss haben. Dieser Vorgang wiederholt sich jährlich. Budget und Steuerfuss bilden eine Einheit und werden daher in einer Gesamtabstimmung beschlossen. Weder das beschlossene Budget noch der beschlossene Steuerfuss können von der Gemeinde nachträglich wieder geändert werden (AGVE 1958, S. 186 f.). Der Steuerfuss hat wie das Budget für ein Jahr Geltung, ohne dass beide in Revision gezogen werden können. Das Budget kann allerdings während des Jahres mit Nachtragskreditbeschlüssen ergänzt werden (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 381).

Die zurückgewiesenen Budgets werden durch Gemeinderat und Finanzkommission noch einmal überprüft und allenfalls überarbeitet und danach dem Legislativorgan zum zweiten Mal unterbreitet. Bei erneuter Zurückweisung eines Budgets ist dieses dem Regierungsrat zum Entscheid vorzulegen (§ 88f GG). Es handelt sich dabei um ein spezielles gesetzlich geregeltes Verfahren. Liegt ein Beschluss des zuständigen Gemeindeorgans vor und es wird im Anschluss daran auch kein Referendum gegen diesen Beschluss ergriffen oder das Budget wird in einer Urnenabstimmung durch die Stimmberechtigten genehmigt, wird es gemäss § 32 GG rechtsgültig.

Im Falle der Nichtgenehmigung des Budgets bis zum 31. Dezember ist der Gemeinderat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu beschliessen. Der Begriff der "unerlässlichen Ausgaben" weist bereits darauf hin, dass der ordnungsgemässe Gang der Verwaltung aufrecht erhalten bleiben soll. Dies ist nicht gleichzusetzen mit einem uneingeschränkten Betrieb. Das heisst, Ausgaben, die ohne Schaden bzw. Mehrkosten für die Gemeinde zu einem späteren Zeitpunkt getätigt werden können.

tigt werden können, sind zu verschieben, bis das ordentliche Budget vorliegt. Wenn auf eine Ausgabe ganz oder teilweise verzichtet werden kann, ohne dadurch bestehende Vereinbarungen zu verletzen, muss die Gemeinde ihr Dienstleistungsangebot einschränken.

Das Globalbudget ist ein Element der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) und setzt die Schaffung entsprechender Rechtsgrundlagen und organisatorischer Rahmenbedingungen voraus. Dies ist mit teilweise erheblichem administrativem Aufwand verbunden. Insbesondere das Globalbudget als Führungsinstrument beinhaltet eine Verlagerung von Kompetenzen. Die Erarbeitung von Leistungs- und Wirkungsindikatoren und der Aufbau von Kostenrechnung und Controllingorganisation sind in der Regel sehr anspruchsvoll und aufwendig. Die Einführung von WOV mit Globalbudget dürfte nur für grössere Gemeinwesen sinnvoll sein.

8.2 Ausgabenkompetenzen

Ausgaben müssen den Grundsatz der Gesetzmässigkeit erfüllen. Deshalb bedürfen alle staatlichen Ausgaben einer Rechtsgrundlage. Sofern es sich nicht um gebundene Ausgaben handelt, liegt die Ausgabenkompetenz gemeindeintern bei der Gemeindeversammlung bzw. beim Einwohnerrat (§ 20 lit. a und c GG bzw. § 66 GG). Sowohl das Budget wie auch die Verpflichtungskredite werden von der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat beschlossen.

Nach § 84c Abs. 1 GG gilt eine Ausgabe als neu, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Umstände Handlungsfreiheit besteht. Eine Ausgabe gilt als gebunden, wenn sie nicht den Kriterien gemäss der vorerwähnten Bestimmung entspricht. Weiter gilt eine Ausgabe als gebunden, wenn das Gemeinwesen durch übergeordnetes Recht (Kanton, Bund), Gerichtsentscheid, Beschluss der zuständigen Organe oder einer früheren Entscheidung verpflichtet wird und sachlich, örtlich und finanziell kein wesentlicher Entscheidungsspielraum bleibt.

Bei der Abklärung der Frage, ob es sich um eine freie oder um eine gebundene Ausgabe handelt, sind drei Kriterien zu beurteilen: Besteht ein Handlungsspielraum zum Ob, zum Wie oder zum Wann? Wenn eine dieser Fragen im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung mit Ja beantwortet werden kann, handelt es sich um eine neue Ausgabe.

Bei den meisten Strassenbauprojekten unter der Bauherrschaft des Kantons werden nicht nur reine Unterhaltmassnahmen wie Belagserneuerungen vorgenommen. In der Regel werden gleichzeitig noch bauliche Anpassungen realisiert, wie beispielsweise eine Verbreiterung der Fahrspur oder des Trottoirs, der Einbau eines Kreisels, etc. Bei den meisten Strassenbauprojekten besteht zudem auch ein Handlungsspielraum bezüglich des Realisierungszeitpunkts. Aufgrund dieser Ausgangslage handelt es sich bei den meisten kantonalen Strassenbauprojekten um neue Ausgaben, welche einen Gemeindeversammlungs- oder Einwohnerratsbeschluss benötigen.

Bei den Personalkosten handelt es sich um Ausgaben, wofür entsprechende Beschlüsse durch die Legislative erforderlich sind. Erst durch den Ausgabenbeschluss, sei es im Budget oder in einem separaten Beschluss, wird der Gemeinderat ermächtigt, Verpflichtungen für diese Zwecke einzugehen.

8.3 Personalkosten Steuerung

Grundsätzlich sind vier Systeme in Bezug auf die Anstellungsverhältnisse von Gemeindepersonal denkbar bzw. gebräuchlich. Am weitesten verbreitet ist die Steuerung der Personalkosten über einen Stellenplan. Dieser kann als Teil des Dienst- und Besoldungsreglements beschlossen werden (z.B. als integrierter Anhang). Die Beschlussfassung über das Dienst- und Besoldungsreglement ist gemäss § 20 Abs. 2 lit. I GG ausdrücklich der Legislative zugewiesen. Gleichwertig ist aber auch ein separater Beschluss der Legislative (in Anwendung von § 20 Abs. 2 lit. c GG). So werden einmal in

einem Grundsatzbeschluss die Anzahl der Stellen mit den jeweiligen Stellenprozenten bzw. Pensen für die Zukunft festgelegt. Danach werden Abweichungen bzw. Änderungen immer wiederum von der Legislative beschlossen. Diese beiden Systeme haben den Vorteil, dass die Personalkosten dann jeweils ins Budget eingestellt werden, ohne dass sie im Rahmen der Budgetberatung herausgestrichen werden könnten, da es sich dann um "gemeindeeigene" gebundene Ausgaben handelt. Dies gibt dem Gemeinderat die Sicherheit, auch längerfristige Anstellungen vornehmen zu können.

Weniger verbreitet sind die Systeme, bei welchen die Steuerung über Ausgabenbeschlüsse erfolgt. Dies können zum einen separate Ausgabenbeschlüsse bzw. Beschlüsse über Verpflichtungskredite sein. Ein solches Vorgehen eignet sich etwa im Rahmen der Übernahme einer neuen (freiwilligen) Aufgabe (z.B. der Einführung eines Jugendsozialdienstes oder etwa bei der Einführung spezieller familienergänzender Betreuungsangebote im Bereich der Schulen wie Mittagstische oder Randzeitenbetreuung) oder beim Start eines Projekts (z.B. bei der Organisation eines Dorffestes oder bei der Einführung eines neuen IT-Systems). Darauf folgen entweder jährlich wiederkehrende Ausgaben, sofern die Aufgabe dauerhaft geleistet werden soll oder es erfolgt die Abwicklung im Rahmen eines Verpflichtungskredits, solange das entsprechende Projekt läuft. Der Unterschied zu den vorher aufgeführten durch die Legislative direkt genehmigten Stellen besteht darin, dass hier jeweils auch nur ein Ausgabenbetrag (also ohne konkrete Stellen) festgelegt werden kann. Der Exekutive wird dann die Umsetzung überlassen. Diese kann im Rahmen der festgelegten Ausgabengrenzen selbst über den Einsatz der Mittel entscheiden. Dazu kann sie, wenn sie keine Aufträge an Dritte erteilen will, auch Personen einstellen und damit neue Stellen schaffen.

Schliesslich ist auch eine Steuerung der Stellen über das Budget möglich. Dabei werden im jährlichen Budget die Lohnsummen für alle Bereiche festgelegt. Es bleibt danach der Exekutive überlassen, die zur Verfügung stehenden Gelder richtig einzusetzen und allfälliges Personal einzustellen bzw. weiter zu beschäftigen. Allen diesen Systemen ist letztlich gemeinsam, dass die Steuerung der Ausgaben für die Personalkosten über die Legislative erfolgt.

8.4 Kreditarten

Gemäss § 90f GG setzt der Verpflichtungskredit den Höchstbetrag fest, bis zu welchem der Gemeinderat ermächtigt ist, für bestimmte Vorhaben finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Erfolgt die Kreditgewährung aufgrund eines detaillierten Projekts, befinden die Stimmberechtigten im Ergebnis zugleich über das beantragte konkrete Projekt, weshalb die Exekutive alsdann daran gebunden ist und ohne triftigen Grund keine wesentlichen Änderungen mehr vornehmen darf (AGVE 1987, S. 473 ff; 1984, S. 640 ff.). Ob geplante Änderungen als wesentlich betrachtet werden müssen, ist jeweils aufgrund des konkreten Projektes zu beurteilen. Soll von wesentlichen Punkten ohne triftige Gründe abgewichen werden, hat eine erneute Beschlussfassung durch das zuständige Gemeindeorgan zu erfolgen.

In Lehre und Rechtsprechung gibt es keine klare Haltung dazu, wie weit die vollziehende Behörde bei einem Kreditbeschluss von der ursprünglichen Variante abweichen kann und ab wann ein neuer Entscheid einzuholen ist. Als "Hilfsmittel" kann der "hypothetische Willen" der Stimmberechtigten beigezogen werden. Das heisst, es wird versucht abzuschätzen, wie sich die Gemeindeversammlung entschieden hätte, wenn sie schon im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Kredit gewusst hätte, wie das Projekt schlussendlich realisiert wird. Bei der Beurteilung des hypothetischen Willens steht dem Gemeinderat ein gewisses Ermessen zu. Als Indiz dafür, ob etwas entscheidend für die Zustimmung zu einem Kredit ist oder nicht, kann etwa herangezogen werden:

Zweck: ändert sich durch die Anpassung des Projekts etwas daran.

Diskussion: wird über ein Element des Projekts diskutiert, allenfalls mit klarer Äusserung, wie man es haben will.

Anhaltspunkte: gibt es weitere Hinweise, dass einem Element eine massgebende Bedeutung für die Beschlussfassung zugekommen ist, etwa Diskussionen in der Bevölkerung oder Stellungnahmen von Parteien und Gruppierungen.

Nach § 90c GG ist ein Nachtragskredit einzuholen, wenn sich zeigt, dass ein Budgetkredit nicht ausreicht. Kleinere Kreditüberschreitungen sind davon ausgenommen. Kein Nachtragskredit ist erforderlich für gebundene Ausgaben, für Jahrestanchen von Verpflichtungskrediten sowie für jenen Aufwand, welchem im gleichen Rechnungsjahr ein sachbezogener Ertrag gegenübersteht. Das Gemeindegesetz legt keine betragsmässige Limite fest für die "kleineren Kreditüberschreitungen". Es ist davon auszugehen, dass eine Überschreitung von bis zu 10 % (auf Basis des genehmigten Budgetkredits) im Bereich des Tolerierbaren liegt. Bei der Beurteilung der Budgetkreditüberschreitung müssen aber die Umstände der Überschreitung, d.h. die Beeinflussbarkeit der Einflussfaktoren mitberücksichtigt werden.

Ein Verpflichtungskredit verfällt nach § 90h Abs. 2 GG, wenn der Zweck erreicht ist, aufgegeben wird oder wenn das Vorhaben innerhalb von fünf Jahren noch nicht begonnen wurde. Aus der Bestimmung ergibt sich, dass ein Verpflichtungskredit grundsätzlich zeitlich nicht begrenzt ist. Verfallen kann er nur unter den drei im Gesetz ausdrücklich genannten Verjährungsgründen. Ist mit einem Vorhaben begonnen worden, spielt auch die fünfjährige Verjährungsfrist keine Rolle mehr. Der Kredit verfällt dann nur noch, wenn der Zweck erreicht ist oder aufgegeben wird (AGVE 2016, S. 446 ff.). Die Anforderungen in Bezug auf den Beginn eines Vorhabens dürfen nicht hoch angesetzt werden. So stellen etwa bereits die Einleitung von Ausführungsarbeiten Handlungen dar, welche als Beginn eines Vorhabens zu werten sind. Zu diesen Ausführungsarbeiten zählt die Lehre insbesondere das Erteilen von Planungsaufträgen oder Abklärungen zum beschlossenen Projekt (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 415).

Gemäss § 90h Abs. 2 GG sind Verpflichtungskredite unverzüglich nach Abschluss des Vorhabens abzurechnen. Zeigt sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens, dass der gesprochene Verpflichtungskredit nicht ausreicht, ist ein Zusatzkredit vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen einzuholen (§ 90h Abs. 1 GG). Mit der Genehmigung der Kreditabrechnung werden allfällige Mehrausgaben bewilligt (§ 90h Abs. 2 GG).

Kreditabrechnungen sind für jene Ausgaben zu erstellen, deren Rechnungsverkehr sich über mehrere Jahre erstreckt (§ 90h Abs. 1 GG). Dies gilt sowohl für Ausgaben und Projekte, die in der Erfolgsrechnung oder in der Investitionsrechnung verbucht werden, als auch für gebundene Ausgaben, für die kein Verpflichtungskredit zu beschliessen ist (wie etwa Dekretsbeiträge an Kantonsstrassen). Nach Abschluss des Vorhabens ist dafür zu sorgen, dass möglichst rasch alle Schlussabrechnungen vorliegen, damit der Verpflichtungskredit abgerechnet werden kann (§ 90h Abs. 1 GG).

Ähnlich wie bei der Genehmigung der Gemeinderechnung wird durch die Genehmigung der Kreditabrechnung der Exekutive bescheinigt, im Rahmen des Kredits und der sonstigen haushaltrechtlichen Vorschriften ordnungsgemäss gewirtschaftet zu haben. Mit der Genehmigung wird eine Décharge erteilt, was die Entlastung von der politischen und rechtlichen Verantwortlichkeit bezüglich des betreffenden Kredits bedeutet (Tinner, S. 176 f.; AGVE 1997, S. 452 ff.).

8.5 Verursacherfinanzierung

Die Pflicht gemäss Art. 60a GSchG die Abwasserentsorgung durch Abgaben kostendeckend und verursachergerecht zu finanzieren, steht einer Finanzierung aus den allgemeinen Steuermitteln entgegen. In Lehre und Rechtsprechung wird grundsätzlich ein Kapitaltransfer von einer gebührenfinanzierten Körperschaft an das Gemeinwesen als unzulässig erachtet. Damit würde gegen das Verursacherprinzip bzw. das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip verstossen. Daran ändert auch nichts,

dass ursprünglich ein Teil des jetzigen Vermögens aus einer Zeit stammt, als die Abwasserbeseitigung über Steuermittel finanziert wurde. In Fällen, wo eine Überfinanzierung existiert, empfiehlt der Preisüberwacher, dass die kalkulatorischen Abschreibungen nicht voll durch die aktuellen Gebühren finanziert werden

8.6 Unterscheidung Ausgabe und Anlage

Das Gemeindegesetz umschreibt die Ausgabe als Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Zwecke (§ 84 Abs. 2 GG). Von einer Ausgabe, welche dem Finanzreferendum unterliegt, wird dann gesprochen, wenn der Staat mit der Geldsumme keinen gleichwertigen realisierbaren Vermögenswert erwirbt (Adrian Hungerbühler, Das Finanzreferendum nach der aargauischen Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980, ZBl. 86/1985, S. 333). Auch der Erwerb von Verwaltungsvermögen und die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen stellen eine Ausgabe dar (BGE 123 I 78; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, N2220). Demgegenüber untersteht die bloss Kapitalanlage als solche nicht dem Finanzreferendum (Hungerbühler, a.a.O., s. 333). Eine Anlage ist ein Finanzvorfall, dem ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht und der bloss zur Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens führt (§ 84b Abs. 3 GG). Das entscheidende Kriterium für die Unterstellung unter das Finanzreferendum ist folglich die Verminderung des Finanzvermögens und damit einhergehend die Mehrbelastung des Steuerzahlers. Werden dem Finanzvermögen Mittel entzogen, muss darüber abgestimmt werden – dies jedoch nur bei einem echten Mittelabfluss, d.h. wenn dem Finanzvermögen kein realisierbarer Gegenwert zugeführt wird. Eine Investition mit Mitteln aus dem Finanzvermögen in Werte, die wiederum zum Finanzvermögen gehören, verringert das Finanzvermögen nicht und die Realisierbarkeit bleibt erhalten (Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. August 2019 in Sachen Sachen X. und Weitere gegen die Einwohnergemeinde Y. und Departement Volkswirtschaft und Inneres, S. 6).

8.7 Schenkung

Die Annahme einer Schenkung oder der Verzicht darauf ist grundsätzlich Sache des Gemeinderats. Davon wird in einem Fall abgewichen. Wenn die Schenkung mit Auflagen verbunden ist, deren Erfüllung für die Gemeinde mit einem finanziellen Aufwand, d.h. mit Ausgaben verbunden ist, fällt das Geschäft in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung.

9. Personal

Zur Leitungsaufgabe der Exekutive gehört auch die Personalpolitik. Diese bezweckt die personellen Belange in das gesamte System der Verwaltung zu integrieren, die kommunale Aufgabenerfüllung zu optimieren sowie die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft des Gemeindepersonals zu erhalten. Die Personalentscheidungskompetenzen des Gemeinderats sind durch die Tatsache gerechtfertigt, dass das Gemeindepersonal unter seiner Aufsicht und Verantwortung handelt und der Gemeinderat vor allem in Gemeinden mit ausgedehntem Verwaltungsapparat und verschiedenen Gemeindeanstalten das geeignetste Gremium ist, um fähige Personen zu bestellen (Baumann, Gemeinderecht neu, S. 267).

Als Dienstherr ist der Gemeinderat seinem Personal gegenüber zur Fürsorge verpflichtet. Daraus folgt, dass er im Rahmen des Zumutbaren die Gemeindeangestellten vor möglichen Bedrohungen und Übergriffen Dritter zu schützen hat. Dies beinhaltet das Recht und die Pflicht, zum Schutze der Mitarbeitenden geeignete Massnahmen anzuordnen. Es ist durchaus vertretbar, wenn der Gemeinderat die grundlosen Nachstellungen einer Privatperson als Belästigungen qualifiziert. Diese können auch von der Betroffenen als Einschüchterungsversuch aufgefasst werden. Dem Gemeinderat ist grundsätzlich das Recht zuzugestehen, die Kontakte sowie die Zugangsmöglichkeiten einer Privatperson zur Gemeinde in allgemeiner Art zu regulieren und zu kanalisieren. Dabei kann es aber nicht

darum gehen, der Person die Ausübung ihrer Rechte vollständig zu verbieten, sondern vielmehr sollten die Massnahmen dazu dienen, den Zugang auf eine zweckmässige Art einzuschränken. In einem konkreten Fall sind als angemessen betrachtet worden:

1. eine vorgängige schriftliche Anmeldung (mittels Brief oder per E-Mail),
2. schriftliche Eingaben per Post an die Hauptadresse der Gemeindeverwaltung oder per E-Mail an eine Hauptadresse,
3. der Verzicht auf das Ausstellen von Empfangsbestätigungen und
4. das Verbot von belästigenden Kontaktaufnahmen.

Solche Anordnungen sind zeitlich zu befristen. Nach Fristablauf wäre die Angelegenheit neu zu überprüfen.

Gemäss § 51 Abs. 1 GG steht dem Gemeinderat die Disziplinargewalt gegenüber dem Gemeindepersonal zu. Bei vorsätzlicher oder fahrlässiger Pflichtverletzung kann der Gemeinderat die in dieser Bestimmung aufgeführten Disziplinar-massnahmen anordnen. Schutzobjekt des Disziplinarrechts ist der ordnungsgemässe Gang der Verwaltung sowie das Ansehen und die Vertrauenswürdigkeit der Verwaltung in der Öffentlichkeit. Die Dienstpflichten des Personals sind nicht Selbstzweck, sondern dienen der Verwirklichung der Verwaltungsziele. Das Disziplinarrecht ist nicht auf Erziehung, Resozialisierung, Wiedergutmachung oder Sühne ausgerichtet, sondern hat vielmehr präventiven Ordnungszweck, welcher die recht- und zweckmässige Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung garantieren will (René Rhinow/Beat Krähenmann, S. 167; Hinterberger, S. 38 f.; Baumann, Gemeinderecht alt, S. 342 ff.). Die Verhängung einer Disziplinar-massnahme setzt voraus, dass der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeitenden ein Disziplinarfehler zur Last gelegt werden kann. Der Disziplinarfehler besteht in einer objektiven und schuldhaften, d.h. vorsätzlichen oder fahrlässigen Verletzung einer oder mehrerer zur Zeit der jeweiligen Tat bestehender Pflichten einer Person durch deren Tun oder Unterlassen, wobei die Nichterfüllung bestimmter Leistungsanforderungen für sich allein genommen noch keine Verletzung der Arbeitspflicht darstellt. Auch das im öffentlichen Dienst stehende Personal schuldet dem Gemeinwesen keinen bestimmten Erfolg, sondern lediglich ein zur Erreichung des Erfolges geeignetes Tätigwerden (Hinterberger, S. 100, 161). Das Disziplinarrecht wird im Weiteren geprägt vom Opportunitätsprinzip, wonach die Behörde mehr oder weniger grosse Freiheit des Eingreifens, des Handelns und des Gestaltens nach ihren Zweckmässigkeitsüberlegungen besitzt. Es liegt in ihrem Ermessen, ob sie bei Vorliegen der entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen einschreiten und die vom Gesetz vorgesehenen Mittel anwenden will oder nicht (Hinterberger, S. 352; Baumann, Gemeinderecht alt, S. 348). Schliesslich unterstehen Disziplinar-massnahmen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Das bedeutet, dass die angeordnete Massnahme stets in angemessenem Verhältnis zu Art und Schwere der begangenen Dienstpflichtverletzung zu stehen hat und nicht über das hinausgehen darf, was erforderlich ist, um den ordnungsgemässen Gang der Verwaltung sicherzustellen und die fehlbare Person zur Pflicht zu rufen (Bellwald, S. 168).

Gemäss § 37 Abs. 2 lit. o GG ist der Gemeinderat zuständig für die Wahl oder Anstellung des Gemeindepersonals. Die Anstellung erfolgt in der Regel in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis. Die rechtlichen Grundlagen im kommunalen Personalrecht werden in einem durch das Legislativorgan erlassenen Dienst- und Besoldungsreglement (zumeist Personalreglement genannt) festgehalten (§ 50 GG). Enthält das Reglement Lücken, erfolgt eine Lückenfüllung durch kantonales Recht.

Ob eine Stelle zwingend öffentlich auszuschreiben ist, hängt vom massgebenden Personalreglement ab. Fehlt ein solches oder enthält es Lücken, gelten nach § 50 Abs. 1 GG sinngemäss die entsprechenden Bestimmungen des kantonalen Personalrechts. Laut § 7 Abs. 1 der Personal- und Lohnverordnung (PLV) vom 25. September 2000 sind offene Stellen von den Anstellungsbehörden auszuscheiden. In begründeten Einzelfällen kann die Anstellungsbehörde auf eine Ausschreibung

verzichten. Ein Verzicht auf eine Ausschreibung ist insbesondere möglich bei befristeten Anstellungsverhältnissen, bei internem Stellenwechsel oder aus Gründen des Schutzes der Persönlichkeitsrechte einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters (§ 7 Abs. 2 PLV).

Grundsätzlich hat das Personal einen Anspruch darauf, jederzeit ein Zeugnis zu verlangen, welches sich über Art und Dauer des Arbeitsverhältnisses sowie über die Leistungen und das Verhalten ausspricht. Dabei soll das Arbeitszeugnis objektiv richtig sein und darf das wirtschaftliche Fortkommen des Arbeitnehmers bzw. der Arbeitnehmerin nicht hindern. Letzteres ist ein Ausfluss der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers.

10. Interkommunale Zusammenarbeit

Das kantonale Recht sieht grundsätzlich zwei Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit vor: Entweder mittels vertraglicher Regelung oder über die Gründung eines Verbands. Möglich wären aber auch eine Zusammenarbeit über eine Auslagerung von kommunalen Aufgaben in privatrechtliche Rechtsgebilde (z.B. Vereine oder Aktiengesellschaften).

Neu gibt es ab dem 1. Januar 2019 auch die Möglichkeit der Errichtung einer interkommunalen Gemeindeanstalt.

Die Umstände, die eine verstärkte interkommunale und regionale Zusammenarbeit erforderlich machen, können wie folgt umschrieben werden: Pflicht zur Erfüllung der vom Kanton zugewiesenen Regionalaufgaben; räumliche/inhaltliche Reichweite einer Problemstellung/Sachaufgabe; das Fehlen geeigneter/zulässiger Standorte für Infrastrukturanlagen auf Gemeindegebiet; betriebswirtschaftliche Rahmenbedingungen für die Erstellung und den Betrieb von Infrastrukturanlagen sowie für die Erbringungen von Dienstleistungen; fehlendes oder unvollständiges Fachwissen zur Aufgabenerfüllung. Interkommunale Zusammenarbeit ist nicht nur ein Gebot der Stunde, sondern bietet die Gelegenheit, öffentliche Aufgaben weiterhin dezentral, nach Massgabe der regionalen Verhältnisse und abgestimmt auf die konkreten Bedürfnisse einer Gemeinde bzw. einer Region zu erfüllen. Interkommunale Zusammenarbeit ist ein organisatorischer und rechtlicher Lösungsansatz, um Gemeinden in ihrer wichtigen Funktion als bürgernahes und kostengünstiges Verwaltungs- und Vollzugsorgan vor Ort zu erhalten. Eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit liegt im wohlverstandenen Interesse der Einwohnerschaft. Typische Beispiele von Zusammenarbeitsbereichen: Raumordnung (Regionalplanung); Versorgung und Entsorgung (Wasser, Abwasser, Abfall); Schulwesen; Alters- und Pflegeheime; Öffentliche Sicherheit; Forstwirtschaft.

10.1 Gemeindeverträge

In einem Gemeindevertrag vereinbaren Gemeinden die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben bzw. die Erfüllung von hoheitlichen Aufgaben durch eine einzelne Gemeinde, also mit einem Modell einer Sitzgemeinde (§ 72 GG). Dabei kann die Zusammenarbeit sachübergreifend sein oder sich auf einen einzelnen Sachgegenstand beschränken. Zu den inhaltlichen Eckpfeilern eines Gemeindevertrags zählen:

- Grundlagen (Rechtliche Grundlagen, Vertragsparteien, Vereinbarungszweck),
- Aufgabenumschreibung (Aufgaben und Kompetenzen der Sitzgemeinde, Abgrenzungen, Schnittstellen),
- Eigentumsverhältnisse und Nutzungsrechte,
- Organisation (Personelles, Stellenplan, Lehrlingswesen),
- Leistungserfassung bzw. -verrechnung (Grundsätze der Leistungs- und Kostenerfassung, Sachmittel, Informationsfluss, anwendbares Personalrecht),
- Dauer und Änderung bzw. Kündigung oder Beendigung (Vertragsdauer, Verfahren bei Vertragsänderungen, Kündigungsfristen, finanzielle Folgen bei Vertragsbeendigung),

- Schlussbestimmungen.

10.2 Gemeindeverbände

Der Gemeindeverband ist eine aus verschiedenen Gemeinden zusammengesetzte, rechtlich selbstständige Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 74 GG). Der Kanton kann nicht Mitglied eines Gemeindeverbandes sein. Die Verbandsorganisation wird in den Satzungen festgehalten. Die Zusammenarbeit unter Gemeinden braucht nicht auf einen einzelnen Sachbereich beschränkt zu sein, sondern kann durchaus auch sachübergreifend sein (Mehrzweckverband). Das Gemeindegesetz regelt den Gemeindeverband weit ausführlicher als den Gemeindevertrag. Der Inhalt von Gemeinde-Verbandssatzungen kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Grundlagen (Name, Sitz, Organisationsform),
- Mitgliedschaft (Mitglieder, nachträglicher Beitritt, Austritt),
- Eigentumsverhältnisse,
- Beziehung zu den Verbandsgemeinden (Antrags- und Auskunftsrecht, Initiative und Referendum), Abgeordnetenversammlung (Zusammensetzung, Wahl, Amtsdauer),
- Vorstand (Zusammensetzung, Wahl, Amtsdauer, Kompetenzen),
- Kontrollstelle,
- Finanzielles (Finanzierung, Haftung, Rechnungsführung),
- Änderung der Satzungen,
- Auflösung und Liquidation des Verbands,
- Schlussbestimmungen.

Der Gemeindestrukturbericht 2017² enthält auf den Seiten 51 bis 53 weitergehende Informationen zu den Arten von Gemeindeverbänden sowie zu den Mitgliedschaften. Von Gesetzes wegen vorgeschrieben ist die Mitgliedschaft jeder Gemeinde in einem Regionalplanungsverband (§ 11 Abs. 3 BauG).

Das kantonale Recht orientiert sich bei der verbandsinternen Organisation am Abbild der Einwohnergemeinde, indem er einen Vorstand (Exekutivorgan) und eine Abgeordnetenversammlung (Legislative) vorsieht. Die Abgeordnetenversammlung ist allerdings fakultativ (§ 78 GG).

Gemäss § 56 SchulG können zwei oder mehrere Gemeinden zur Errichtung und Führung einer Kreisschule einen Verband bilden. Der Kreisschulverband übernimmt für seine Schulen die Rechte und Pflichten der beteiligten Gemeinden. Für die Errichtung und die Organisation des Kreisschulverbands gelten sinngemäss die einschlägigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes. Die Kreisschulpflege tritt an die Stelle des Vorstandes oder sie bildet ein zusätzliches Organ. Nach § 69 Abs. 2 SchulG gelten die Bestimmungen über die Schulpflege sinngemäss für die Kreisschulpflege. Beim Kreisschulmodell, das auf der Satzung eines Gemeindeverbands fusst, können als Wahlorgan für die Kreisschulpflege auch die Mitglieder der Abgeordnetenversammlung bestimmt werden. Ist dagegen keine Abgeordnetenversammlung vorgesehen, so bestimmen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger durch Festlegung in den entsprechenden Satzungen, ob direkt Mitglieder in eine Kreisschulpflege gewählt werden oder ob die von ihnen gewählten Mitglieder der örtlichen Schulpflege Vertretungen in die Kreisschulpflege entsenden (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 2. Juni 1999, Partialrevision des Schulgesetzes Etappe II, S. 27).

Die Verbandsgründung sowie der Erlass und die Änderung von Satzungen unterliegen einem Genehmigungsverfahren durch den Kanton (§§ 75 und 77 Abs. 3 GG). Der Regierungsrat hat seine diesbezügliche Kompetenz an die Gemeindeabteilung delegiert. Erforderlich ist jeweils die Zustimmung des fachzuständigen Departements.

² https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dvi/dokumente_5/ga_1/gemeindestrukturen/Bericht_komprimiert_HP.pdf

Gemeindeverbände bestreiten ihre Ausgaben aus Leistungen der Mitglieder sowie aus Gebühren und Beiträgen (§ 118 Abs. 2 KV). Gemäss § 77 GG müssen die Satzungen von Gemeindeverbänden zwingend Bestimmungen über die Beschaffung der notwendigen Mittel zur Finanzierung des Verbandes enthalten. Die Zugehörigkeit zum Verband begründet sodann die Pflicht der Mitgliedsgemeinden für die nach den Satzungsbestimmungen vorgesehene Art der Finanzierung des Verbandes und damit für die vom Verband im Rahmen der satzungsgemäss übertragenen Kompetenzen eingegangenen Verbindlichkeiten aufzukommen.

Nach § 79 Abs. 2 GG sind die Verhandlungen der Abgeordnetenversammlung öffentlich. Die Sitzungen sind in den ortsüblichen Publikationsorganen unter Angabe der Verhandlungsgegenstände rechtzeitig anzukündigen und die gefassten Beschlüsse zu publizieren. Zudem sind Budgets, Rechnungen und Rechenschaftsberichte beim Verband oder in den Verbandsgemeinden öffentlich zugänglich zu machen (§ 79 Abs. 3 GG). Schliesslich gilt seit etlichen Jahren das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006, welches grundsätzlich jeder Person den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt (§ 5 Abs. 1). Somit ist vor der Abgeordnetenversammlung allen Stimmberechtigten Einsicht in die Unterlagen zu gewähren, sofern nicht Gründe für eine Einschränkung vorliegen (vgl. §§ 6 und 7 IDAG).

10.3 Selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalten

Seit dem 1. Januar 2019 haben Gemeinden die Möglichkeit, selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten – auch für interkommunale Zusammenarbeit und unter Beteiligung von Dritten – zu errichten. Die Regelungen für die selbstständige Gemeindeanstalt sind in den folgenden neuen oder ergänzten Bestimmungen enthalten: §§ 3, 3a–3c, 18, 20, 37, 82a, 83, 95a, 95e und 105 GG sowie §§ 4, 7 und 15 OBGG. Eine Gemeindeanstalt eignet sich besonders in jenen Sachbereichen, in denen Faktoren, wie etwa unternehmerische Autonomie oder andere Zuordnung von Verantwortlichkeiten, eine zentrale Rolle spielen. Dies wird etwa bei den Gemeindewerken der Fall sein, wo eine Ausrichtung am Markt gewisse Flexibilität erfordert.

Zu den selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten ist ein Leitfaden erarbeitet worden, zu finden unter folgendem Link:

<https://www.ag.ch/media/kanton-aargau/dvi/dokumente/ga/aktuelles/gemeindetagung/2019/201901-leitfaden-gemeindeanstalten.pdf>

11. Gemeindegemeinschaften

Ein Zusammenschluss kann erfolgen, wenn er in jeder der betroffenen Gemeinden von der Mehrheit der Stimmdenden (an der Gemeindeversammlung und an der Urne) beschlossen wird (§ 6 Abs. 1 GG). Ein negativer Entscheid an der Gemeindeversammlung kann über das fakultative Referendum umgestossen werden. Bei einem Zusammenschluss der Einwohnergemeinden braucht es keine Zustimmung der Ortsbürgergemeinden.

Bei einem "Ja" zum Zusammenschluss kommt es automatisch zu einer Urnenabstimmung (obligatorisches Referendum). Bei einem "Nein" untersteht der Entscheid – vorbehältlich einer abschliessenden Beschlussfassung (§ 30 Abs. 1 GG) – dem fakultativen Referendum. Das heisst, wenn der Zusammenschluss von mindestens 20% der Stimmberechtigten anlässlich der Gemeindeversammlung abgelehnt wird, ist dieser Beschluss definitiv.

In der Regel wird mit dem eigentlichen Zusammenschluss auch ein Zusammenschlussvertrag unterbreitet, welcher von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder vom Einwohnerrat genehmigt wird. Der Kern des Zusammenschlusses sind gegenseitige gleichlautende Vereinbarungen. Die einseitige Änderung im Rahmen des kommunalen Beschlussverfahrens könnte zu unsinnigen Ergebnissen führen. Eine Änderung des Vertrags ist deshalb an den Gemeindeversammlungen oder im Einwohnerrat nur über die Rückweisung des Geschäfts zulässig, verbunden mit dem Auftrag an den Gemeinderat, den Vertrag im Sinne des Antragsstellers zu überarbeiten.

Gemäss § 26 KGeoIG bestimmt das Departement Volkswirtschaft und Inneres nach Anhörung der betroffenen Gemeinden und der Schweizerischen Post die Ortschaft und legt die Abgrenzung, den Namen und die Schreibweise fest. Zudem hat eine Vorprüfung (Bundesamt für Landestopographie swisstopo) zu erfolgen. Die Koordination für die Vorprüfung läuft über das Vermessungsamt der Abteilung Register und Personenstand. In der Regel geht der Antrag für eine Änderung des Namens einer Ortschaft von der betroffenen Gemeinde selber aus. Der Antrag für eine Änderung und somit auch für eine allfällige Wiederherstellung einer gelöschten Ortschaft kann indes grundsätzlich durch jede Person erfolgen. Vor dem Entscheid ist die Gemeinde, das heisst konkret der Gemeinderat anzuhören.

12. Volksrechte

12.1 Initiativrecht

Gemäss § 22 Abs. 2 GG kann ein Zehntel der Stimmberechtigten durch begründetes schriftliches Gesuch die Behandlung eines Gegenstands in der Versammlung verlangen. Inhalt des Initiativbegehrens kann nur ein Geschäft sein, welches in die Beschlusskompetenzen der Gemeindeversammlung fällt. Damit ist etwa ausgeschlossen, dass Gegenstand einer Initiative sein könnte, was in die alleinige Kompetenz des Gemeinderats fällt (z.B. Baubewilligungen). Derartige Initiativen müssten im Rahmen der materiellen Prüfung durch den Gemeinderat (§ 62g GPR) für ungültig erklärt werden.

Nach § 60 GG kann ein Zehntel der Stimmberechtigten in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs die Behandlung von Gegenständen, die in die Zuständigkeit der Gesamtheit der Stimmberechtigten oder des Einwohnerrats fallen, beim Präsidenten des Einwohnerrats verlangen. Die Gemeinden können für das Verfahren bei kommunalen Initiativen ergänzende Regelungen aufstellen (§ 64 GG).

Initiativen, welche dem obligatorischen Referendum unterstehen und in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden, müssen innert einem Jahr seit Einreichung mit dem Antrag auf Annahme oder Ablehnung zur Abstimmung vorgelegt werden (§ 61 Abs. 1 und Abs. 3 GG). Initiativen, welche dem obligatorischen Referendum unterstehen und in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht werden, müssen dem Einwohnerrat vorgelegt werden (innert einer zweckmässigen Frist). Stimmt dieser dem Anliegen zu, ist eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten und diese innert Jahresfrist den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten (§ 61 Abs. 2 GG). Stimmt der Einwohnerrat nicht zu, so ist die allgemeine Anregung innert 6 Monaten mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu bringen (ergänzende Anwendung von § 62 Abs. 2 GG.) Stimmt das Stimmvolk an der Urne zu, bedeutet dies einen Auftrag an den Einwohnerrat, eine Vorlage auszuarbeiten. Diese Umsetzung der allgemeinen Anregung ist dann wiederum innert Jahresfrist den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten.

Initiativen, welche dem fakultativen Referendum unterstehen und in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden, müssen dem Einwohnerrat innert zweckmässiger Frist zur Beschlussfassung unterbreitet werden. Stimmt der Einwohnerrat der Vorlage zu, erhält die Vorlage den Status eines einwohnerrätlichen Beschlusses. Dieser unterliegt dem fakultativen Referendum (§ 62 Abs. 1

GG). Lehnt der Einwohnerrat das Initiativbegehren ab, so hat er dasselbe innert 6 Monaten seit Einreichung mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu bringen (§ 62 Abs. 2 GG). Stimmt das Stimmvolk dem Initiativbegehren in Form des ausgearbeiteten Entwurfs zu, wird die Vorlage zum Beschluss erhoben.

Initiativen, welche dem fakultativen Referendum unterstehen und in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht werden, müssen dem Einwohnerrat innert zweckmässiger Frist zur Beschlussfassung unterbreitet werden. Stimmt der Einwohnerrat der Initiative zu, ist innert zweckmässiger Frist eine Vorlage auszuarbeiten. Stimmt der Einwohnerrat danach der ausgearbeiteten Vorlage zu, erhält das Initiativbegehren den Status eines einwohnerrätlichen Beschlusses. Dieses unterliegt dem fakultativen Referendum (§ 62 Abs. 1 GG). Lehnt der Einwohnerrat jedoch das Initiativbegehren in der ausgearbeiteten Form ab, so hat er dasselbe innert 6 Monaten seit Einreichung mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu bringen (§ 62 Abs. 2 GG). Stimmt das Stimmvolk dem Initiativbegehren in Form des ausgearbeiteten Entwurfs zu, wird die Vorlage zum Beschluss erhoben.

Lehnt der Einwohnerrat das Initiativbegehren bereits nach der Einreichung ab, so hat er dasselbe innert 6 Monaten seit Einreichung mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu bringen (§ 62 Abs. 2 GG). Stimmt das Stimmvolk an der Urne zu, bedeutet dies einen Auftrag an den Einwohnerrat, eine Vorlage auszuarbeiten. Über diese Umsetzung der allgemeinen Anregung hat dann wiederum innert zweckmässiger Frist der Einwohnerrat zu befinden. Stimmt der Einwohnerrat der ausgearbeiteten Vorlage zu, erhält die Vorlage den Status eines einwohnerrätlichen Beschlusses. Dieser unterliegt dem fakultativen Referendum (§ 62 Abs. 1 GG). Lehnt der Einwohnerrat jedoch auch die ausgearbeitete Vorlage ab, so ist sie innert 6 Monaten mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu bringen. Stimmen die Stimmberechtigten an der Urne dem Initiativbegehren in der ausgearbeiteten Form zu, wird die Vorlage zum Beschluss erhoben.

Gemäss § 61 Abs. 1 letzter Satz GG ist die Urnenabstimmung innert eines Jahres seit der Einreichung des Begehrens anzuordnen. In Ausnahmefällen kann beim DVI um eine Fristverlängerung nachgesucht werden. Weitere Vorgaben, insbesondere aus welchen Gründen eine Fristerstreckung zu gewähren ist, enthält das kantonale Recht nicht. Auf eine gefestigte Praxis zur Frage, welche Gründe für die Fristverlängerung zur Durchführung der Urnenabstimmung vorliegen müssen, kann nicht zurückgegriffen werden. Fest steht, dass die Fristverlängerung für die Durchführung der Urnenabstimmung aufgrund des Gesetzeswortlauts nur ausnahmsweise gewährt werden darf. Es müssen also besondere Umstände vorliegen. Solche können etwa aufgrund der Komplexität einer Vorlage gegeben sein. Im Übrigen sind die Interessen der verschiedenen Beteiligten zu prüfen und zu bewerten. Zu berücksichtigen wären unter anderem die Interessen der Stimmberechtigten an einer umfassenden Abklärung der Vorlage und eine fundierte Information der möglichen Auswirkungen des Geschäfts.

Wie sich aus den Bestimmungen im Gemeindegesetz und allenfalls in einer Gemeindeordnung ergibt, ist das anzuwendende Verfahren unterschiedlich ausgestaltet, je nachdem, ob ein Initiativbegehren in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wird. Es ist deshalb notwendig, das vorliegende Initiativbegehren einer der beiden Formen zuzuordnen. Für die Qualifizierung einer Initiative (ausgearbeiteter Entwurf oder allgemeine Anregung) sind folgende Aspekte zu berücksichtigen: Mit der Initiative in Form der allgemeinen Anregung richten die Initianten an den Einwohnerrat die verbindliche Anweisung, eine Vorlage zu beschliessen, die ihren Wünschen und Absichten entspricht. Sie umschreiben dabei im Initiativtext möglichst klar die zu beachtenden Gesichtspunkte und Richtlinien, so dass der von ihnen verfolgte Zweck und die zu dessen Erreichung erforderlichen Mittel offenbar werden, und der Einwohnerrat so in die Lage versetzt ist, die Vorlage entsprechend ihrem unverfälschten Willen auszuarbeiten. Im Gegensatz dazu ist die Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs als solche vollziehbar und bedarf keiner weiteren Ausarbeitung durch den Einwohnerrat. Geht es darum, über die Form einer Initiative zu entscheiden, so

ist von materiellen Gesichtspunkten auszugehen, insbesondere dann, wenn es sich um Initiativen auf Erlass von Verwaltungsakten handelt. Danach wäre eine Initiative als ausgearbeiteter Entwurf zu betrachten, wenn ihr Begehren inhaltlich derart umschrieben und fixiert ist, dass der Einwohnerrat zur materiellen Gestaltung nichts mehr beitragen kann und ihm in dieser Beziehung völlig die Hände gebunden sind (AGVE 1980, S. 512).

Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit eines Initiativbegehrens ist dessen Text nach den anerkannten Methoden auszulegen. Es ist von denjenigen Auslegungsmethoden jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann dem Initiativbegehren ein Sinn beigegeben werden, der es nicht klarerweise als ungültig erscheinen lässt, ist es als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 129 I 395). Dieser Auffassung hat sich – unter der Wendung "in dubio pro populo" – ein grosser Teil der Lehre angeschlossen. Trotz einiger Kritik kann sie als gefestigt gelten. Nach Lehre und Rechtsprechung sind zwei Aspekte zu beachten: einerseits ist bei einer auslegungsbedürftigen Initiative im Rahmen der allgemeinen juristischen Interpretation von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten diejenige zu wählen, welche mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, andererseits ist ein Volksbegehren nur dann als ungültig zu erklären und der Volksabstimmung zu entziehen, wenn es offensichtlich rechtswidrig ist (AGVE 1988, S. 576). Dies entspricht der langjährigen konstanten Praxis des DVI. Eine lückenlose Garantie, dass keine rechtswidrigen Initiativen zur Abstimmung gebracht werden, besteht weder auf kantonaler noch auf kommunaler Ebene.

Nach § 62c Abs. 2 GPR darf ein Initiativbegehren nur einen einzelnen, in die Zuständigkeit der Gesamtheit der Stimmberechtigten an der Urne, der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats fallenden Gegenstand zum Inhalt haben. Dieser gesetzlich statuierte Grundsatz der Einheit der Materie soll die richtige demokratische Willensbildung gewährleisten. Er ist Teilgehalt der in der Bundesverfassung in Art. 34 Abs. 2 gewährleisteten Wahl- und Abstimmungsfreiheit und verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Bürgerinnen und Bürger nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen (Häfelin/Haller/Keller, N 1387 f.). Nach aargauischem Verfassungsrecht genügt bei (formulierten und nicht formulierten) Volksinitiativbegehren auf Teilrevision der Kantonsverfassung die Beachtung eines "einheitlichen Regelungsbereichs" (§ 122 Abs. 2 lit. b KV). Auch bei Gesetzesinitiativen muss die Einheit der Materie beachtet werden. In der Kantonsverfassung und auch in der einschlägigen Gesetzgebung fehlen diesbezügliche konkretisierende Vorschriften. Da der Grundsatz jedoch Ausfluss der verfassungsmässigen Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist, kann subsidiär auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zurückgegriffen werden. Das Bundesgericht legt keine allzu strengen Massstäbe an den Grundsatz der Einheit der Materie in Bezug auf Gesetzesinitiativen: "Gleich wie bei Referendumsabstimmungen über behördliche Gesetzesvorlagen ist dabei der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt, sofern mit dem fraglichen Gesetz [...] eine bestimmte Materie geregelt werden soll und die einzelnen, zu diesem Zweck aufgestellten Vorschriften zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen" (BGE 99 Ia 646). Das Bundesgericht betont, dass der Grundsatz von relativer Natur sei und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu betrachten sei. Deshalb dürfen an dessen Einhaltung keine überspannten Anforderungen gestellt werden (BGE 129 I 366 ff.). Diese Grundsätze sind auch auf der kommunalen Ebene zu beachten.

Wird eine Initiative in Form einer allgemeinen Anregung als gültig angesehen und das Parlament stimmt der Ausarbeitung einer Vorlage zu, dürfen weder der Sinn des Begehrens geändert noch in der allgemeinen Anregung nicht enthaltene Bereiche geregelt werden (Hangartner/Kley, S. 817 f.; Tschannen, S. 84 ff.).

Im Rahmen der letzten Teilrevision des GPR wurde festgelegt, dass für die Bestimmung der massgeblichen Unterschriftenzahl auf das Datum der Hinterlegung der Unterschriftenliste abgestellt wird. Damit weiss ein Komitee zu Beginn der Unterschriftensammlung, wie hoch die verlangte Unterschriftenzahl ist. Es empfiehlt sich aber (aufgrund der Quote an ungültigen Unterschriften) mindestens 10 Prozent mehr Unterschriften zu sammeln.

Nach § 54 Abs. 1 GPR sind die Unterschriftenlisten der Staatskanzlei gesamthaft und bis spätestens 12 Monate nach der Veröffentlichung einzureichen sind. Auf diese Bestimmung wird in § 62a GPR nicht verwiesen. Es ist somit davon auszugehen, dass auf kommunaler Ebene eine gestaffelte Abgabe der Unterschriftenlisten bei Initiativen wie auch Referenden möglich ist.

12.2 Anfragerecht bzw. Interpellationsrecht

Gemäss § 29 GG kann jede oder jeder Stimmberechtigte zur Tätigkeit der Gemeindebehörden und der Gemeindeverwaltung Anfragen stellen. Diese sind sofort oder an der nächsten Versammlung zu beantworten. Daran kann sich eine allgemeine Aussprache anschliessen. Dieses Interpellationsrecht bildet die notwendige Voraussetzung für die Ausübung des Oberaufsichtsrechts der Gemeindeversammlung und verschafft der Stimmbürgerin oder dem Stimmbürger die Möglichkeit, sich selbst über die gemeinderätliche Tätigkeit orientieren zu lassen. Gegenstand einer Anfrage können grundsätzlich alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung von allgemeinem Interesse bilden, also nicht nur Geschäfte, welche der Entscheidung durch die Gemeindeversammlung bedürfen. Das Auskunftsrecht der Stimmberechtigten gilt indes nicht absolut. Schranken sind insbesondere schützenswerte Interessen Privater oder spezielle Geheimhaltungsinteressen der Gemeinden. Es ist weiterhin zu beachten, dass das Auskunftsrecht Bestandteil des Oberaufsichtsrechts der Gemeindeversammlung darstellt und nicht dazu dienen soll, Einzelinteressen zu verfolgen oder die persönliche Neugierde zu befriedigen. Es darf von den Fragenstellenden verlangt werden, dass sie sich der Kürze befleissen und sich auf Wesentliches beschränken (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 450 f.). Was den Zeitpunkt der Beantwortung der gestellten Fragen betrifft, ist der zweite Satz der Gesetzesbestimmung von § 29 GG offen formuliert und lässt mehr als eine Auslegung zu. Es spricht einiges dafür, dass Fragen grundsätzlich noch am gleichen Abend (also sofort) beantwortet werden sollen, da in den meisten Fällen ohnehin von einem Bezug zu aktuellen Geschehnissen ausgegangen werden kann. Es versteht sich aber von selbst, dass dies nicht immer möglich sein wird. Müssen etwa noch Abklärungen durch den Gemeinderat oder die Verwaltung vorgenommen werden, sind die Fragen an der nächsten Gemeindeversammlung zu beantworten. Nach der gesetzlichen Regelung von § 29 GG steht somit in den Gemeinden mit Gemeindeversammlungen jedem Stimmberechtigten ein an der Gemeindeversammlung wahrzunehmendes individuelles Interpellationsrecht zu.

Es stellt sich die Frage, ob das individuelle Interpellationsrecht von § 29 GG in Anwendung von § 55 GG, wonach die Vorschriften des Gemeindegesetzes über die Gemeinden mit Gemeindeversammlung auch für die Einwohnerratsgemeinden gelten, soweit der Teil über die Einwohnerratsgemeinden keine abweichenden Bestimmungen enthält, auch auf die Gemeinden mit Einwohnerrat übertragen werden kann. Das kantonale Recht umschreibt für die Gemeinden mit Einwohnerrat als politische Vorstösse für die Behandlung von Geschäften im Einwohnerrat einzig die Initiative (§ 60 GG) und die Motion (§ 59 GG). Die Motion steht von Gesetzes wegen jedem einzelnen Stimmberechtigten zu, wogegen für eine Initiative Unterschriften gesammelt werden müssen. Dies schliesst aber nicht aus, dass aufgrund der relativ grossen Organisationsfreiheit, welche den Gemeinden in diesem Bereich zusteht, in der Gemeindeordnung oder im kommunalen Geschäftsreglement auch andere politische Instrumente, wie etwa jene im Grossen Rat verwendeten, vorgesehen werden können. Alle Einwohnerratsgemeinden haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und alle Gemeinden sehen ein im Einwohnerrat wahrzunehmendes Interpellationsrecht vor. Soweit ersichtlich haben die meisten

Einwohnerratsgemeinden die Regelung, wonach das Interpellationsrecht ausschliesslich den Mitgliedern des Einwohnerrats vorbehalten bleibt. Zwei Einwohnerratsgemeinden (Baden und Obersiggenthal) sehen in ihren Gemeindeordnungen hingegen ein Interpellationsrecht für jeden Stimmberechtigten vor. Aus Sicht des Kantons sind beide Varianten als zulässig zu erachten.

12.3 Referendum

Das kantonale Recht statuiert mit § 58 GG im Grundsatz ein allgemeines und umfassendes Parlamentsbeschlussreferendum. Kennzeichen dafür ist etwa auch, dass keine Unterscheidung zwischen positiven und negativen Beschlüssen gemacht wird. Soweit der Einwohnerrat nicht eine endgültige Entscheidungsbefugnis besitzt, ist gegen alle Parlamentsbeschlüsse das fakultative Referendum möglich.

Gemäss § 58 Abs. 2 GG kann der Einwohnerrat sämtliche Sachgeschäfte, unabhängig davon, ob es sich um positive oder negative Beschlüsse handelt, der Urnenabstimmung unterstellen. Dies gilt selbst für negative Beschlüsse über Verhandlungsgegenstände, welche dem obligatorischen Referendum unterstehen.

Das Sammeln von Unterschriften ist ein Individualrecht. Es steht im Belieben jedes einzelnen Stimmberechtigten, ob er oder sie gegen einen Beschluss das Referendum ergreifen will. Das Gemeinwesen kann dabei in keiner Weise mithelfen (Ganz, S. 72). Sodann sind private Unternehmungen wie Zeitungen frei darin zu entscheiden, worüber sie berichten wollen. So gibt es keine Pflicht der Medien, über eine Unterschriftensammlung zu informieren.

Nach § 102 Abs. 1 BauG dürfen die öffentlichen Strassen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung, ihrer Gestaltung, der örtlichen Verhältnisse und der geltenden Vorschriften durch jedermann unentgeltlich und ohne besondere Erlaubnis benutzt werden. Jede über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung ist dagegen nur mit Bewilligung und gegen Gebühr zulässig (§ 103 Abs. 1 BauG). Gemäss aargauischer Praxis bedeutet Gemeingebrauch die voraussetzungslose, ohne Erfordernis einer Bewilligung, jedermann unentgeltlich offenstehende Gebrauchsmöglichkeit, die alle anderen oder zumindest eine Vielzahl anderer am gleichen Gebrauch nicht wesentlich hindert und im Rahmen des Gewohnten bleibt (AGVE 1991, S. 306 f.). Das Sammeln von Unterschriften durch eine standortungebundene Einzelperson und ohne feste Einrichtungen (z.B. Stand) kann dem Gemeingebrauch zugeordnet werden und ist damit bewilligungsfrei möglich. Das Aufstellen eines Unterschriftenstands stellt hingegen gesteigerten Gemeingebrauch dar und untersteht der Bewilligungspflicht (Müller/Schefer, S. 426 ff.; Hangartner/Kley, S. 84 f; Saxer, S. 276; Jaag, S. 154). Ebenfalls von gesteigertem Gemeingebrauch muss ausgegangen werden, wenn das an sich bewilligungsfreie Sammeln von Unterschriften auf öffentlichem Grund in Konkurrenz mit anderen Nutzungen steht (z.B. wenn der öffentliche Grund zu gleicher Zeit für eine Veranstaltung genutzt wird).

Vor Beginn der Unterschriftensammlung für ein Referendum ist die Unterschriftenliste bei der Gemeindekanzlei zu hinterlegen (§ 62c GPR). Vor Beginn der Frist dürfen zudem keine Unterschriftenlisten für das Referendumsbegehren unterzeichnet werden (§ 41a Abs. 2 VGPR).

Gemäss § 33 Abs. 2 GG unterliegen in Gemeinden mit Gemeindeversammlung der Urnenabstimmung in allen Fällen:

- Erlass und Änderung der Gemeindeordnung (lit. a);
- Beschlüsse über Änderungen im Bestand von Gemeinden (lit. b)
- Beschlüsse auf Einführung der Organisation mit Einwohnerrat (lit. c).

Diese Regelung ist abschliessend. Andernfalls müsste eine klare Vorschrift wie bei Gemeinden mit Einwohnerrat bestehen. Dort wird in § 57 GG explizit festgehalten, dass der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid durch die Urne von der Gemeindeordnung ausdrücklich bezeichneten weiteren Geschäfte vorgelegt werden müssen. Eine analoge Bestimmung für Gemeinden mit Gemeindeversammlung fehlt. Daraus lässt sich ableiten, dass man hier keine Möglichkeit einräumen wollte, in der Gemeindeordnung eine Erweiterung des obligatorischen Referendums vorzusehen. Diese Auslegung entspricht auch dem seinerzeitigen Willen des Gesetzgebers. Bei den Beratungen zum Gemeindegesetz ist eine Einschränkung und nicht eine Ausdehnung des Referendums gewünscht worden. Man wollte die Gemeindeversammlung stärken. In der Versammlungsdemokratie ist das obligatorische Referendum zudem ein wesensfremdes Element. Ein "Finanzreferendum" kann in der Gemeindeordnung (bei Gemeinden mit Gemeindeversammlungen) somit nicht eingeführt werden.

Nach § 15 Abs. 3 GPR hat einzig das Referendumskomitee die Möglichkeit, seine Argumente dem Gemeinderat schriftlich mitzuteilen. Diese Regelung ist abschliessend. Weitere Interessierte, wie etwa Parteien, Gruppierungen, Interessengemeinschaften etc. müssen sich auf andere Weise Gehör verschaffen.

Bei einer obligatorischen Referendumsabstimmung gibt es kein Referendumskomitee im Sinne von § 15 Abs. 3 GPR. Deshalb haben die Pro- und Contra-Komitees bei dieser Urnenabstimmung kein Recht auf Berücksichtigung ihrer Argumente in den gemeinderätlichen Erläuterungen.

Gemäss § 41b VGPR sind Urnenabstimmungen über kommunale Referenden innert sechs Monaten nach Ablauf der Referendumsfrist durchzuführen. In begründeten Fällen kann beim DVI um eine Fristverlängerung nachgesucht werden. Die Gemeinden legen den Zeitpunkt einer Urnenabstimmung selbst fest. Finden an einen Termin Proporzahlen statt, wird üblicherweise darauf verzichtet, auch noch über kommunale Sachvorlagen abstimmen zu lassen. Dies entspricht auch der kantonalen Praxis.

Für eine Verlängerung der 30tägigen Frist zur Abgabe der Referendumsbogen gibt es keine Rechtsgrundlage. Nach § 42 Abs. 1 VGPR gelten für die Berechnung der Fristen sinngemäss die Vorschriften der Gesetzgebung über die Verwaltungsrechtspflege; die Rechtsstillstandsfristen kommen nicht zur Anwendung. Dieser Erlass verweist in § 28 Abs. 1 VRPG seinerseits auf die Zivilprozessordnung. Fällt der letzte Tag einer Frist auf einen Samstag, einen Sonntag oder einen am Gerichtsort vom Bundesrecht oder vom kantonalen Recht anerkannten Feiertag, so endet sie gemäss Art. 142 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 am nächsten Werktag. Eingaben müssen spätestens am letzten Tag der Frist beim Gericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (Art. 143 Abs. 1 ZPO). Das heisst, dass ein allfälliges Referendumsbegehren am 31. Dezember 2018 – massgebend Poststempel – per Post eingereicht werden könnte. Alternativ wäre auch denkbar, dass man einen Übergabetermin vereinbaren würde.

Eine Praxis oder gefestigte Rechtsprechung zur Frage, ob die Unterschriften für ein kommunales Begehren gesamthaft abzugeben sind oder nicht, besteht nicht. Eine gestaffelte Abgabe könnte deshalb kaum zu einer Ungültigkeit führen. Jedenfalls verweist § 62a Abs. 1 GPR nicht auf § 54 Abs. 1 GPR. In dieser Bestimmung wird für kantonale Initiativen festgehalten, dass die Unterschriftenlisten der Staatskanzlei gesamthaft und bis spätestens 12 Monate nach der Veröffentlichung einzureichen sind. Daraus ist zu schliessen, dass eine gestaffelte Übergabe der Listen bei kommunalen Referenden möglich ist.

Weder das eidgenössische noch das kantonale Recht enthalten ausdrückliche Bestimmung über die Gültigkeit der Unterschriften, wenn nur die Unterschrift, nicht hingegen die übrigen Angaben, eigenhändig angebracht wird. Das Bundesrecht regelt aber den Fall eines Stimmberechtigten, der das gleiche Volksbegehren mehrfach unterschreibt. In einer solchen Konstellation ist gemäss Artikel 63 Abs. 2 BPR eine Unterschrift gültig. In Anlehnung an diese Bestimmung betrachtet die BK eine Unterschrift als gültig, falls zwei oder mehr Angaben von gleicher Hand auf dem gleichen Unterschriftenbogen verfasst worden sind. Denn zumindest für eine Zeile sind die gesetzlichen Anforderungen erfüllt. Eine Unterschrift ist demnach als gültig zu zählen.

12.4 Petition

Unabhängig von den kommunalen politischen Rechten kann jedermann gemäss § 19 KV unter dem Titel der Petitionsfreiheit an die Behörden Gesuche und Eingaben richten. Diese sind zu beantworten. Alle Personen können eine Petition unterzeichnen. Darunter fallen natürliche Personen, ob sie in der Gemeinde stimmberechtigt sind oder nicht, sowie juristische. Daraus folgt, dass auch ein Verein eine Petition einreichen kann. Das Petitionsrecht umfasst Bitten, Beschwerden, Vorschläge, Kritiken oder sonstige Eingaben an die zuständigen Organe und Behörden, die ein bestimmtes Begehren enthalten und nicht die Voraussetzungen eines förmlichen Rechtsmittels oder eines politischen Rechts erfüllen. Der Zugang zur Gemeinde und deren Funktionsträgern soll jedermann bedingungslos, direkt und ohne Furcht vor irgendwelchen Rechtsnachteilen offenstehen.

Die Adressaten sind zur Entgegennahme einer Petition, zu deren Kenntnisnahme und zur Prüfung des Inhalts verpflichtet. Dies ergibt sich aus der verfassungsmässigen Pflicht zur Erstattung einer Antwort. Von dieser Pflicht unterscheidet sich die Frage, wie die angesprochene Stelle die aufgeworfene Frage erledigt. Das betroffene Gemeindeorgan kann über die Petition frei verfügen und deren Forderung ganz, teilweise, in abgeänderter Form oder gar nicht erfüllen (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 216 f.; Muheim, S. 44 und 55). Die Anforderungen an den Inhalt einer Antwort können nicht sehr hoch angesetzt werden, da das Petitionsrecht über das Beantwortungsrecht hinaus keinerlei positiven Anspruch gegenüber dem Staat verleiht. Vielmehr ist es ausreichend, wenn in einer Antwort zum Ausdruck kommt, dass das Anliegen inhaltlich zur Kenntnis genommen wurde und wie es beurteilt wird.

Bei der Petition handelt es sich um kein Rechtsmittel und die Beantwortung einer Petition stellt keine Verfügung dar. Daraus folgt, dass auch die Nichtbeantwortung einer Petition keine zu Unrecht verweigerte Verfügung sein kann. Innerkantonale kann die Verletzung des Petitionsrechts deshalb nur mit Aufsichtsanzeige an die übergeordnete Instanz gerügt werden (Merker, § 59a Rz. 35).

12.5 Weitere politische Instrumente

Aufgrund der relativ grossen Organisationsfreiheit, welchen den Gemeinden in diesem Bereich zusteht, ist ebenfalls nicht ausgeschlossen, dass im kommunalen Geschäftsreglement auch andere politische Instrumente vorgesehen werden können, wie etwa der Direktauftrag. Mit einem Direktauftrag kann jedes Mitglied des Einwohnerrats Antrag auf Änderung von Einzelheiten der vom Einwohnerrat beschlossenen Produktebudgets stellen. Materiell handelt es sich somit um eine Unterart einer Motion. Derartige kommunale Instrumente können aber den durch das kantonale Recht vorgegebenen gesetzlichen Rahmen nicht überschreiten. Auch mit einem Direktauftrag kann der Einwohnerrat nur einen Beschluss über Gegenstände fassen, welche in die Zuständigkeit der Gesamtheit der Stimmberechtigten oder des Einwohnerrats fallen. Der inhaltliche Rahmen ist insoweit der Gleiche wie jener für die Motion oder die Initiative.

13. Kantonale Aufsicht

Gemäss § 100 GG stehen die Gemeinden im Rahmen der Verfassung und der Gesetze unter der Aufsicht des Staates. Aufsichtsbehörden sind der Regierungsrat und die Departemente. Soweit nicht die Zuständigkeit einer bestimmten Behörde zur Beaufsichtigung der Gemeinden in einem bestimmten Bereich in Erlassen festgehalten ist, erfolgt diese Aufsicht durch die in der Sache zuständige kantonale Behörde. Das DVI vollzieht unter anderem die staatliche Aufsicht über die kommunalen Finanzhaushalte.

Wie weit die Staatsaufsicht zu gehen hat, bestimmt das positive Recht. Dessen Anordnung ist für die Praxis verbindlich. Weder die allgemeine Staatsaufsicht noch der Schutz der Bürgerinnen und Bürger erfordern generelle Abweichungen davon. Differenzierungen lassen sich nur im Einzelfall und soweit begründen, als die Verfassung sie verlangt (Pfisterer, S. 293). Das kantonale Recht auferlegt in § 101 Abs. 1 GG den Aufsichtsbehörden die Pflicht, darüber zu wachen, dass die Verwaltung der unter Staatsaufsicht stehenden Körperschaften vorschriftsgemäss geführt wird. Diese Bestimmung lässt grundsätzlich nur eine beschränkte Kontrolle des Handelns der Gemeindebehörde zu. Ihre Tätigkeit kann einzig auf die Rechtmässigkeit hin überprüft werden.

Die kantonale Aufsicht über die Gemeinden umfasst unterschiedliche Massnahmen mit unterschiedlicher Eingriffstiefe. Der Schwerpunkt der Aufsichtstätigkeiten liegt im Bereich der präventiven Massnahmen (z.B. Genehmigungen, Prüfungen, Weisungen, Leitfäden, Ausbildungen u.a.m.). Die Genehmigungspflicht wurde allerdings in den letzten Jahren für kommunale Erlasse sukzessive abgebaut (GREENER / REICHLIN-ZOBRIST / SCHMID, S. 60).

Nach § 94d GG kann das DVI die zu einer geordneten Rechnungsführung notwendigen Weisungen erlassen.

Gemäss § 102 GG hat das zuständige Departement dem Regierungsrat ohne Verzug Kenntnis zu geben, wenn in der Verwaltung oder im Finanzhaushalt einer der Staatsaufsicht unterstehenden Körperschaft vorschriftswidrige Zustände festgestellt werden. Der Regierungsrat lässt den Sachverhalt unter Anhörung der verantwortlichen Behörde untersuchen und fordert diese unter angemessener Fristansetzung zur Behebung erwiesener Mängel auf. Im Unterlassungsfall ordnet der Regierungsrat die Ersatzvornahme und in dringenden Fällen vorläufige Massnahmen an. Stellt die Gemeindeabteilung (zum Beispiel infolge eingereicherter Rücktrittsgesuche) fest, dass die geordnete Führung der Gemeindeangelegenheiten durch den Gemeinderat in einer Gemeinde nicht mehr gewährleistet ist und die festgestellten Mängel mit der Genehmigung einer eingereichten Demission oder mehrerer eingereicherter Demissionen nicht ausreichend behoben werden können, ordnet der Regierungsrat auf Antrag des DVI eine amtliche Untersuchung an. Die amtliche Untersuchung kann durch das DVI selbst durchgeführt werden oder das DVI kann diese durch einen Dritten durchführen lassen, wobei die Kosten der Untersuchung zulasten der betreffenden Einwohnergemeinde gehen.

Nach § 104 GG entzieht der Regierungsrat Körperschaften, bei denen wegen der Unmöglichkeit die Behörden zu bestellen oder die finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen, eine gesetzmässige und geordnete Verwaltung nicht mehr gewährleistet ist, die Selbstverwaltung ganz oder teilweise für so lange, als es die Interessen des Staates und der beaufsichtigten Körperschaft erfordern. Der Regierungsrat bestellt für eine solche Körperschaft einen oder mehrere Sachwalter. Diese werden von der durch sie verwalteten Körperschaft entschädigt. Der Regierungsrat legt die Entschädigung fest. In einer Gemeinde trat im Jahr 2007 aufgrund von politischen Differenzen mit der Schulpflege der gesamte Gemeinderat zurück. Damit fehlte der gesetzlich vorgeschriebene Gemeinderat. Der Regierungsrat setzte daraufhin einen Sachwalter ein. Das Mandat beinhaltete die Sicherstellung der ordnungsgemässen Erfüllung der von Kanton und Gemeindeversammlung übertragenen Aufgaben, die

Leitung der erforderlichen Gemeindeversammlungen, die Organisation der Ersatzwahlen für den Gemeinderat und die Führung der für die Interessen der Gemeinde wesentlichen Verhandlungen mit dem Kanton, andern Körperschaften und Privaten.

Gemäss § 88f Abs. 1 GG ist die zurückgewiesene Kreditabrechnung innert 60 Tagen durch den Gemeinderat und die Finanzkommission neu zu überprüfen und mit den Anträgen dem zur Beschlussfassung zuständigen Organ zu unterbreiten. Bei erneuter Rückweisung der Kreditabrechnung ist diese dem Regierungsrat zum Entscheid vorzulegen (§ 88f Abs. 2 GG). Weitere Vorgaben dazu existieren im kantonalen Recht nicht. Wird eine Kreditabrechnung zweimal zurückgewiesen, hat der Regierungsrat darüber nach pflichtgemäsem Ermessen endgültig zu entscheiden (Baumann, Gemeinderecht alt, S. 429). Gelangt eine nichtgenehmigte Kreditabrechnung vor den Regierungsrat wird dieser im Rahmen einer Untersuchung, die Abwicklung des Kredits und dessen Abrechnung auf Rechtsverletzungen hin überprüfen.

Jede Person kann gemäss § 38 Abs. 1 VRPG jederzeit Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen gegen Behörden und deren Mitarbeitende erfordern, der Aufsichtsbehörde anzeigen. Als formlose Anzeige an die Aufsichtsbehörde ist sie weder an eine Frist gebunden noch setzt sie eine besondere Legitimation voraus (AGVE 1992, S. 501). Bei der Aufsichtsanzeige handelt es sich nicht um eine Beschwerde im Sinne eines formellen Rechtsmittels. Sie ist bloss formloser Rechtsbehelf und vermittelt keinen Erledigungsanspruch (AGVE 1992, S. 457). Sie räumt dem Anzeiger auch keine Parteistellung ein. Hingegen hat die anzeigende Person nach § 38 Abs. 2 VRPG einen Anspruch auf Beantwortung, wenn sie nicht missbräuchlich handelt (Merker, § 59a Rz. 8 und 29).

Die Kantonsverfassung überträgt in § 90 Abs. 4 KV die akzessorische Normenkontrolle innerhalb der Exekutivgewalt dem Regierungsrat. Dieser wird dadurch verpflichtet, Rechtsnormen unterhalb der Verfassungsstufe auf ihre Übereinstimmung mit höherem Recht zu überprüfen, bevor er sie anwendet. Haben andere Verwaltungsstellen des Kantons Zweifel an der Rechtmässigkeit einer von ihnen anzuwendenden Norm, so haben sie den Regierungsrat anzugehen, damit er die entsprechende Überprüfung vornimmt (Eichenberger, § 90 N 17 ff.).

Die Überprüfung von Vorschriften verwaltungsrechtlicher Natur in Erlassen von Gemeinden (abstrakte Normenkontrolle) ist gemäss § 70 VRPG dem Verwaltungsgericht vorbehalten. Die kantonalen Aufsichtsstellen können Bestimmungen in einem kommunalen Reglement nicht ausser Kraft setzen oder die Gemeinde verpflichten, diesbezügliche Änderungen vorzunehmen.

14. Register- und Meldewesen

Das Register- und Meldegesetz (RMG) ist im Wesentlichen von zwei Zwecken geprägt. Zum einen regelt es das Meldewesen (§ 1 lit. b RMG). Dieses erfüllt primär eine polizeiliche Funktion, nämlich die Erfassung des Bevölkerungsstands zur Sicherung der allgemeinen Ordnung im weitesten Sinne. Das Gemeinwesen hat ein vielfältiges Interesse daran zu wissen, wer sich innerhalb seines Gebiets aufhält. Aus dieser polizeilichen Funktion des Meldewesens folgt die Anknüpfung der Meldepflicht an das sogenannte polizeiliche Domizil (Spühler, S. 337). Zum anderen wird durch das Gesetz der Vollzug der Registerharmonisierung des Bundes sichergestellt. Die gesetzlichen Bestimmungen dienen damit der Bereitstellung der Grundlagen für statistische Aufgaben des Bundes und des Kantons (§ 1 lit. d RMG).

Nach Art. 24 BV haben Schweizerinnen und Schweizer das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen. Die Niederlassungsfreiheit gewährleistet damit die Möglichkeit persönlichen Verweilens an jedem beliebigen Ort der Schweiz (BGE 108 Ia 249). Darunter fallen sowohl das auf eine gewisse Dauer ausgerichtete Verweilen an einem Ort, also insbesondere die Wohnsitznahme, wie auch

der bloss vorübergehende Aufenthalt, um beispielsweise an einem Ort zu arbeiten. Die Niederlassungsfreiheit berechtigt jedoch nicht, einen beliebigen Ort der Niederlassung zu bezeichnen, ohne dass gewisse tatsächliche Voraussetzungen dafür gegeben sind. Das heisst, für die Bestimmung des Niederlassungs- und Aufenthaltsorts ist nicht die Willenserklärung der betreffenden Person massgebend, sondern der äussere Sachverhalt.

Für die Wohnsitze des öffentlichen Rechts ist zu beachten, dass das öffentliche Recht diese Wohnsitzbegriffe autonom auslegt (Stähelin, Art. 23 Rz. 3). Aufgrund der Begriffsbestimmung des polizeilichen Domizils ergibt sich, dass dieses insbesondere nicht mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz gemäss §§ 23 ff. ZGB oder dem Steuerdomizil gleichgesetzt werden kann, obschon die verschiedenen Domizilarten in der Regel zusammenfallen. Die Anmeldung an einem bestimmten Ort (durch Hinterlegung der Schriften) wird deshalb bei der Bestimmung des zivilrechtlichen Wohnsitzes oder des Steuerdomizils höchstens als Indiz, nicht aber als Voraussetzung behandelt. Selbst im Bereich des Unterstützungswohnsitzes legt die polizeiliche Anmeldung nur die widerlegbare Vermutung für das Vorliegen des Unterstützungswohnsitzes nahe. Ansonsten wird auch dort in erster Linie an die tatsächliche Anwesenheit angeknüpft (Art. 4 Abs. 2 und 11 ZUG). Es trifft nicht zu, dass das RMG auf die Bestimmungen des ZGB (wie etwa in anderen Rechtsbereichen) verweisen würde. Allerdings bezieht sich der Wortlaut von Art. 2 RMG auf Art. 23 ZGB, so dass nichts dagegen spricht, die von der Lehre und Rechtsprechung zu den Art. 23 ff. ZGB entwickelten Grundsätze für die Auslegung des RMG heranzuziehen (so schon AGVE 1997, S. 451). Es ist dennoch möglich, dass sich der zivilrechtliche Wohnsitz einer Person nicht am Haupt-, sondern an deren Nebenwohnsitz befindet. Diejenigen staatlichen Organe (Administrativbehörden und Gerichte), welche ihre örtlichen Kompetenzen und Amtspflichten vom zivilrechtlichen Wohnsitz natürlicher Personen herleiten, haben über deren zivilrechtlichen Wohnsitz selbst zu befinden.

Für die Einholung von Mietverträgen durch die Einwohnerdienste gibt es keine ausdrückliche Gesetzesgrundlage. Soweit mit dem Mietvertrag die administrative Wohnungsnummer, das Einzugsdatum sowie die Unterzeichnung des Vertrags zu belegen sind, können die Einwohnerdienste die Vorlage von Auszügen aus dem Mietvertrag mit diesen Daten verlangen.

Im Zivilrecht ist das Vorhandensein eines Wohnsitzes zwingend. Da aber nicht immer ein wirklicher Anknüpfungspunkt in Sinne von Art. 23 ZGB, also ein Ort, wo sich eine Person mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält, vorhanden ist, wird zum Hilfsmittel des fiktiven Wohnsitzes gegriffen. Deshalb bleibt der Wohnsitz einer Person bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes bestehen (nach Art. 24 ZGB) oder es gilt ersatzweise der Aufenthaltsort als Wohnsitz, wenn ein früher begründeter Wohnsitz nicht nachweisbar ist (nach Art. 24 Abs. 2 ZGB). Im Meldewesen ist ein solch fiktiver Wohnsitz nicht notwendig. Dies ergibt sich aus dem Zweck, mit welchem die Personen im Einwohnerregister erfasst werden. Es sollen nur Angaben erfasst werden, welche von einiger Beständigkeit sind. Ein Aufenthalt, ohne die Absicht des dauernden Verbleibs, welcher weniger als drei Monate dauert, ist im Einwohnerregister nicht zu erfassen. Es ist möglich, dass eine Niederlassung auch ganz fehlt. Dabei ist zu beachten, dass die Vorschriften des Meldewesens mit staatlichem Zwang durchgesetzt werden. Kommt eine Person ihren melderechtlichen Verpflichtungen nicht nach, wird sie dafür bestraft. Im Zivilrecht werden den Personen dagegen keine derartigen Verpflichtungen auferlegt. Es existiert auch kein Register, in welchem der zivilrechtliche Wohnsitz erfasst würde. Insofern hat sich der staatliche Zwang im Meldewesen, wie dies für alle Bereiche des öffentlichen Rechts gilt, auf ein Minimum zu beschränken, oder mit anderen Worten, es sind den Bürgerinnen und Bürgern nur insoweit melderechtliche Verpflichtungen aufzuerlegen, als dafür ein öffentliches Interesse besteht. Deshalb ist im Einwohnerregister nur zu erfassen, wer unter die melderechtlichen Bestimmungen fällt. Folglich hat auch niemand einen Anspruch darauf, sich ins Einwohnerregister eintragen zu lassen, wenn die Voraussetzungen dafür nicht erfüllt sind.

Beim Eintritt in ein Alters- und Pflegeheim stellt sich oftmals die Frage, ob sich die Person in der Gemeinde mit Haupt- oder Nebenwohnsitz anzumelden hat. Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts ergibt sich, dass bei der Unterbringung in einem Heim, die nicht aus eigenem Willen erfolgt – Einweisung ins Heim durch Dritte – eine Wohnsitznahme in der Regel von vornherein auszuschliessen ist. Anders zu entscheiden ist, wenn sich eine urteilsfähige mündige Person aus freien Stücken, das heisst freiwillig und selbstbestimmt zu einem Heimaufenthalt unbeschränkter Dauer entschliesst und überdies das Heim und den Aufenthaltsort frei wählt. Sofern bei einem unter solchen Begleitumständen erfolgenden Anstaltseintritt der Lebensmittelpunkt in das Heim verlegt wird, wird dort ein neuer Wohnsitz begründet. Als freiwillig und selbstbestimmt hat der Heimeintritt auch dann zu gelten, wenn er vom "Zwang der Umstände" – etwa Angewiesensein auf Betreuung oder finanzielle Gründe – diktiert wird (BGE 133 V 312). Die undifferenzierte Registrierung mit Nebenwohnsitz bei den Altersheimbewohnerinnen und -bewohnern widerspricht in vielen Fällen dieser bundesgerichtlichen Praxis und damit auch der verfassungsmässig garantierten Niederlassungsfreiheit.

Das RMG enthält keine Bestimmungen, wie die minderjährigen Kinder im Einwohnerregister zu erfassen sind. Das Handbuch VAE führt zum melderechtlichen Umgang mit Kindern Folgendes aus: "Als zivilrechtlicher Wohnsitz und Hauptwohnsitz des Kindes unter elterlicher Sorge gilt der Hauptwohnsitz der Eltern" (Ziff. 5.2.3). Für den Fall, dass sich die Kinder nicht bei den Eltern (bzw. am Hauptwohnsitz) aufhalten, ist gemäss Handbuch wie folgt vorzugehen: "Bei Minderjährigen bleibt der Hauptwohnsitz in der Regel bei der gesetzlichen Vertretung (elterliche Sorge) und es wird für das Verweilen in einer anderen Gemeinde ein Heimatausweis ausgestellt. (Beispiel: Auswärtiger Schulaufenthalt, Wohnen bei einem anderen Elternteil oder ähnliches.) [...] In der Praxis der Einwohnerdienste wird mit dem Einverständnis der gesetzlichen Vertretung auch die Anmeldung respektive Abmeldung des Minderjährigen mit Heimatschein vollzogen" (Ziff. 5.4.2). Die geschilderte Praxis erscheint zweckmässig und ist mit den gesetzlichen Bestimmungen vereinbar.

Für Kinder von EU-Staatsangehörigen, die im Ausland eine Schule besuchen, gelten Sonderregelungen. Zwar trifft es zu, dass gemäss Art. 61 Abs. 2 AuG die Aufenthaltsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern nach sechs Monaten erlischt, wenn diese die Schweiz verlassen, ohne sich abzumelden. Die Kinder von EU-Staatsangehörigen können sich aber auf Art. 3 des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft vom 21. Juni 1999 berufen und damit auf das Recht, in der Schweiz infolge EU-Staatsangehörigkeit und des Aufenthaltsrechts der Eltern bis zur Vollendung des 21. Altersjahrs Wohnsitz zu nehmen.

Die Einsetzung eines Vormunds für Minderjährige oder die Errichtung einer umfassenden Beistandschaft hat grundsätzlich nur beschränkte registerrechtliche Auswirkungen. Sind die betroffenen Personen im Einwohnerregister bereits eingetragen, dann bleibt die bestehende Anmeldung insofern unberührt, als sie nicht an den Sitz der zuständigen Kindes- oder Erwachsenenschutzbehörde umgemeldet werden müssen. Es werden im Einwohnerregister lediglich die Art der Massnahmen und der Sitz der zuständigen Kindes- oder Erwachsenenschutzbehörde vermerkt. Massgebend für den melderechtlichen Wohnsitz dieser Personen ist weiterhin nur, ob sie sich in einer Gemeinde mit der Absicht des dauernden Verbleibs aufhalten, um dort den Lebensmittelpunkt zu pflegen, welcher für Dritte erkennbar sein muss (gemäss § 2 RMG). Dies ist insoweit unproblematisch, da der melderechtliche Wohnsitz dieses Personenkreises im Regelfall mit dem Sitz der Kinderschutz- oder Erwachsenenschutzbehörde deckungsgleich ist. Wäre also ein Kind in der Gemeinde A. (im Bezirk A.) angemeldet, so bliebe dessen Eintrag im Einwohnerregister unverändert bestehen, selbst wenn ein Gericht einen Vormund der Kinderschutzbehörde B. (im Bezirk B.) einsetzen würde. Im Einwohnerregister der Gemeinde A. ist lediglich eine Anmerkung zu machen, dass sich der Sitz der Vormundschaftsbehörde in der Gemeinde B. befinde. Hier wäre dann allenfalls zu prüfen, ob nicht eine Übertragung der Vormundschaft vorzunehmen wäre. Erst wenn das bevormundete Kind seinen

tatsächlichen Aufenthalt in die Gemeinde B. verlegen würde und dadurch die melderechtlichen Voraussetzungen verändert würden, wäre es von der Gemeinde A. nach B. umzumelden.

Die polizeiliche Anmeldung an einem bestimmten Ort (durch Hinterlegung der Schriften) legt zwar für den Bereich des Unterstützungswohnsitzes die widerlegbare Vermutung nahe für dessen Vorliegen. In erster wird aber auch dort an die tatsächliche Anwesenheit angeknüpft. Im Streitfall zwischen zwei Gemeinden hätte darüber die zuständige Stelle – der kantonale Sozialdienst – zu entscheiden. Hierbei wären insbesondere jene Fallkonstellationen mit zu berücksichtigen, in denen eine Gemeinde die polizeiliche Anmeldung verhindert, um einer drohenden Unterstützungspflicht entgehen zu können oder zu diesem Zweck eine rückwirkende Abmeldung von Amtes vornimmt. Der kantonale Sozialdienst kann deshalb auch eine Gemeinde als Unterstützungswohnsitz bestimmen, wenn wegen fehlender polizeilicher Anmeldung keine derartige Vermutung besteht. Aus diesem Grund besteht auch keine Notwendigkeit, das Einwohnerregister in diesen Fällen, wo unzutreffender Weise keine Übereinstimmung von registerrechtlichem Wohnsitz und Unterstützungswohnsitz gegeben war, zu korrigieren.

Die Bestimmungen des RMG enthalten ausser der Strafbestimmung keine Ausführungen darüber, wie zu verfahren sei, wenn eine Person trotz Aufforderung ihrer Meldepflicht (bei Wegzug oder Aufgabe des Wohnsitzes) nicht nachkommt, insbesondere sich nicht abmeldet. Um die inhaltliche Qualität ihres Einwohnerkontrollregisters wahren zu können, muss es der Gemeinde möglich sein, auch Streichungen im Einwohnerregister von Amtes wegen vorzunehmen, wenn kein polizeiliches Domizil mehr besteht. Im Weiteren ergibt sich auch aus dem Vorgaben des übergeordneten Rechts, dass die Einwohnerregister bestimmten inhaltlichen Anforderungen genügen müssen.

Nach § 13 Abs. 1 RMV dürfen Änderungen der Daten nur vorgenommen werden, wenn diese gestützt auf amtliche Dokumente oder anderweitig genügend belegt sind. Die blosser Mitteilung eines Paares, dass es sich getrennt habe, genügt für eine Mutation nicht. Eine solche darf nur erfolgen, wenn einer der Ehegatten aus der gemeinsamen Wohnung auszieht oder richterlich festgestellt wird, dass die Parteien gestützt auf Art. 175 ZGB zum Getrenntleben berechtigt sind. Im zweiten Fall spielt es keine Rolle, ob die beiden Ehegatten noch an der gleichen Adresse gemeldet sind.

15. Diverses

15.1 Stadt

Unter einer Stadt versteht man allgemein eine grössere, zentralisierte und abgegrenzte Siedlung im Schnittpunkt grösserer Verkehrswege mit einer eigenen Verwaltungs- und Versorgungsstruktur. Im Bereich der Statistik gilt in der Schweiz jede Gemeinde als Stadt, die mehr als 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner aufweist. Schliesslich gibt es auch noch die historischen Städte, welche zumeist auf Gründungen im Mittelalter zurückgehen. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass ihnen von ihrer jeweiligen Herrschaft ein Stadtrecht verliehen wurde. Mit dem Stadtrecht waren Privilegien gegenüber der Landbevölkerung verbunden (z.B. Durchführung von Märkten). Im Gegenzug waren die Stadtbewohner etwa verpflichtet, für ihren Herrn Kriegsdienste zu leisten. Die historischen Städte im Aargau sind:

- Aarau
- Aargurg
- Baden
- Bremgarten
- Brugg
- Kaiserstuhl
- Klingnau
- Laufenburg

- Lenzburg
- Mellingen
- Rheinfelden
- Zofingen.

Die Bezeichnung "Stadt" ist im Kanton Aargau kein Rechtsbegriff, da ihn weder Kantonsverfassung noch die Gemeindegesetzgebung verwenden. Der Regierungsrat hat beschlossen, dass sich jede aargauische Gemeinde eine Stadt nennen darf, wenn sie die Minimalgrösse von 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner erreicht und dies die Stimmberechtigten im Rahmen der Gemeindeordnung beschliessen. Das heisst, in der Gemeindeordnung ist ein Passus aufzunehmen, dass die Einwohnergemeinde nachfolgend als "Stadt" bezeichnet wird.

15.2 Wappen

Die zulässige Verwendung von Wappen und anderer öffentlicher Zeichen richtet sich nach dem Bundesgesetz über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen (Wappenschutzgesetz, WSchG) vom 21. Juni 2013. Nach Art. 10 WSchG dürfen die Fahnen und die anderen Hoheitszeichen der Eidgenossenschaft, der Kantone, Bezirke, Kreise und Gemeinden sowie mit ihnen verwechselbare Zeichen gebraucht werden, es sei denn der Gebrauch ist irreführend oder verstösst gegen die öffentliche Ordnung, die guten Sitten oder geltendes Recht. Ob dies zutrifft, ist jeweils im konkreten Einzelfall aufgrund der gesamten Umstände zu beurteilen.

15.3 Submissionswesen

Das Submissionswesen fällt nicht in den Aufgabenbereich der Gemeindeabteilung. Entsprechende Anfragen sind vielmehr an das BVU zu richten. In der Rechtsabteilung gibt es eine Fachstelle Submission.

15.4 Amtsgeheimnis

Die Gemeindeabteilung ist die zuständige Stelle im Sinne von Art. 320 Abs. 2 StGB, um Gemeinderäte für Aussagen im Rahmen von Gerichtsverfahren oder zuhanden von Strafuntersuchungsbehörden vom Amtsgeheimnis zu entbinden.

15.5 Ortsbürgergemeinden

Ortsbürgerlisten bei Ortsbürgergemeinden, d.h. Auszüge aus dem Stimmregister dürfen an politische Parteien und Gruppierungen abgegeben werden. Das Stimmregister steht den Stimmberechtigten zur Einsicht offen, wenn diese den Nachweis eines berechtigten Interesses erbringen. Ein berechtigtes Interesse an der Herausgabe von Auszügen aus dem Stimmregister liegt zum Beispiel dann vor, wenn die Gründe für die Anfrage politische Interessen sind. In diesem Sinne ist die Weitergabe derartiger Daten beispielsweise an Gruppierungen, die einen Ortsbürgerverein gründen wollen, statthaft.

Der Regierungsrat hat die Zulässigkeit der Errichtung von Stiftungen durch die Ortsbürgergemeinden mittels Gutachten abklären lassen. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass der Gesetzgeber bei den Ortsbürgergemeinden bewusst darauf verzichtet hat, die Möglichkeit von Stiftungen vorzusehen. Die Errichtung von Stiftungen durch die Ortsbürgergemeinden ist daher gestützt auf die aktuelle gesetzliche Grundlage nicht möglich.

15.6 Motorsportveranstaltungen

Die Regelung des Verkehrsbetriebs ausserhalb öffentlicher Strassen fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Der kantonale Gesetzgeber unterstellt in § 6 Abs. 1 des Gesetzes über den Vollzug des

Strassenverkehrsrechts vom 6. März 1984 die Verwendung von Motorfahrzeugen und Motorfahrrädern abseits öffentlicher Strassen zu Sport- und Vergnügungszwecken der Bewilligungspflicht durch den Gemeinderat. Gegen Entscheide des Gemeinderats kann innert 30 Tagen beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden. Die gesetzliche Bewilligungspflicht ist eingeführt worden, damit eine vorgängige Kontrolle und Mitsprache durch den Gemeinderat bei der Bewilligungserteilung gewährleistet wird. Dieser erhält die Möglichkeit, ein entsprechendes Vorhaben vor dessen Ausführung auf seine Übereinstimmung mit dem materiellen Recht zu überprüfen und die gegebenenfalls nötigen Anordnungen zu treffen. Gleichzeitig wird dem legitimierten Nachbarn Gelegenheit geboten, seine Einwände rechtzeitig vorzubringen. Die Bewilligungsbehörde darf die Bewilligung grundsätzlich nur dann verweigern, wenn die Verwendung der Motorräder usw. gegen materielle Kriterien verstösst, die in der sonstigen Rechtsordnung verankert sind (z.B. Immissionsschutzbestimmungen des Bundes). Darunter fällt auch die Prüfung der Bewilligungsbehörde, ob die Bestimmungen des Gesetzes über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen (BauG) eingehalten sind, mithin die Prüfung, ob in einer kommunalen Landschaftsschutzzone Terrainveränderungen zum Zwecke der Verwendung von Motorfahrzeugen und Motorfahrrädern abseits öffentlicher Strassen ohne Baubewilligung zulässig sind.

15.7 Schadenersatzforderungen gegen Gemeinde

Der Kanton Aargau regelt die Haftungsansprüche von Privaten gegenüber Gemeinwesen im kantonalen Haftungsgesetz. Gegenstand dieses Gesetzes ist die vermögensrechtliche Haftung des Gemeinwesens und seiner Mitarbeitenden (§ 1 HG). Haftpflichtige Gemeinwesen gemäss Gesetz sind der Kanton, die Einwohner- und Ortsbürgergemeinden sowie die interkommunalen Organisationen (Gemeindeverbände) oder die von ihnen mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen des öffentlichen Rechts (§ 3 HG). Geschädigte Dritte haben gegenüber natürlichen Personen, die Schaden verursacht haben, keinen Anspruch auf Schadenersatz oder Genugtuung (§ 10 HG). Schadenersatzansprüche sind direkt gegen das betreffende Gemeinwesen geltend zu machen. Vor Einreichung einer Klage ist mit dem Gemeinwesen ein Vergleich zu suchen. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach den Bestimmungen des verwaltungsgerichtlichen Klageverfahrens (§ 11 HG). Gemäss den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes ist eine Schadenersatzforderung gegenüber einer Gemeinde im Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht geltend zu machen (§ 60 VRPG). Auf beim Regierungsrat eingereichte Beschwerden könnte dieser mangels Zuständigkeit nicht eintreten.

Stichwortverzeichnis

Abstimmungen

Erläuterungen Pro- und Contra-Komitee 48

Flugblatt Referendumskomitee 48

Abstimmungen und Wahlen

Abstimmungserläuterungen 15

Formulierung der Abstimmungsfrage 16

Mitwirkung der Gemeinde im kantonalen Abstimmungskampf 16

Mitwirkung der Gemeinde im kommunalen Abstimmungskampf 16

Stimmrechtsbeschwerde 17

Verschiebung 15

Wahl- und Abstimmungsbeschwerde 16

Wahlvorschläge 15

Zustellung Unterlagen 14

Zweiter Wahlgang 15

Amtsgeheimnis

Entbindung 55

Anfragerecht

Gemeindeversammlung 46

Anlage

Unterschied zu Ausgabe 38

Archivwesen

Rechtsgrundlagen 32

Ausgaben

Bestimmung Gebundenheit 35

gebundene 35

neue 35

Personalbereich 35

Strassenbauprojekte Gebundenheit 35

Benutzung Gemeindesaal 31

Benutzung öffentliche Strassen 32

Budget

Festlegung 34

Globalbudget 34

Rückweisung 34

Datenschutz

Aktenauflage Rechnungen 32

Einsicht in Wahlzettel 17

Einsichtnahme vor Ort 33

Zugang amtliche Dokumente laufende Verpflichtungskredite 33

Zugang Erläuterungsbericht Finanzkommission 33

Zugang zu Akten des Baubewilligungsverfahrens 33

Delegation

Legislative an Exekutive 27

Einwohnerrat

Abstimmungen 14

Gemeinden mit Einwohnerrat 13

Medien 13

Parteiwechsel während Amtsperiode 14

- Wählbarkeit 14
- Wahlen 14
- Ersatzvornahme 24
- Ersatzwahlen
 - Anordnung 17
- Gemeindeammann
 - Aufgaben 19
 - Gemeindepräsident 19
- Gemeindeordnung
 - Erwerb, Veräusserung und Tausch Grundstücke 30
 - Festlegung Behörden- und Kommissionsmitglieder 30
 - Geltungsbereich 29
- Gemeinderat
 - Amtsgeheimnis Entbindung 22
 - Aufgaben Führungs- und Vollzugsorgan 18
 - Aufgaben Gewährleistung öffentliche Ordnung und Sicherheit 18
 - Aufgaben polizeiliche Wegweisungen 19
 - Aufgaben Vertretung in Rechtsstreitigkeiten 18
 - Aufgaben Vertretung nach aussen 18
 - Ausstandspflichten 20
 - Ausstandspflichten und Verhandlungsfähigkeit 21
 - Einhaltung ausländerrechtliches Meldewesen 23
 - Forderungen gemäss Haftungsgesetz 23
 - Kollegialitätsprinzip 19
 - Kompetenzdelegation Aufgabenbereiche 21
 - Kompetenzdelegation Grenzen 22
 - Kompetenzdelegation Reglement 22
 - Kostenverteilung im Vermessungswesen 23
 - Leumundszeugnisse 23
 - Nutzung öffentlicher Grund und Boden 23
 - Organisation der Verwaltung 20
 - Protokoll 21
 - Ressortsystem 20
 - Strafbefehlsverfahren 22
 - Übertragung von Aufgaben an Dritte 28
 - Verpachtung von öffentlichen kommunalen Sachen 22
 - Wahlen Abgabe Flugblätter 24
 - Wahlen Leitung 24
 - Wahlgänge 24
 - Zusammensetzung 17
- Gemeindeversammlung
 - Abstimmungsergebnis 12
 - Abstimmungsverfahren 12
 - Aktenauflage 8
 - Anträge zum Budget 11
 - Anträge zur Geschäftsordnung 10
 - Aufgebot Stimmberechtigte 7
 - Aufsicht über Gemeindebehörden 27
 - Ausstandspflichten 8
 - Ausstandspflichten Ausnahmen 9
 - Austritt aus einem Unternehmen 28

- Auswärtiger Schulbesuch
 - Übernahme von Transportkosten 29
 - Beteiligung an privaten oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen 28
 - Durchführungsort 7
 - Erlass von Gebührenreglementen Delegation 29
 - Erlass von Reglementen 28
 - Errichtung und Führung von Kreisschulen 28
 - Grundstückhandel 29
 - Hilfsmittel 11
 - Informationen durch Behörden und Dritte 9
 - Kommunikationsgrundrechte 10
 - Kompetenzausscheidung 27
 - Konsultativabstimmung 12
 - Medien 9
 - Protokoll 12
 - Rückkommensanträge 10
 - Rückweisungsanträge 10
 - Traktandenliste Zuständigkeit 7
 - Übertragung von Aufgaben an Dritte 28
 - Vollzug von Beschlüssen 13
 - Vorschlagsrecht 11
 - Zusatz-, Abänderungs- und Gegenanträge 10
- Gemeindezusammenschlüsse
- Genehmigung Gemeindeversammlung 42
 - Genehmigung Urne 42
 - Genehmigung Zusammenschlussvertrag 42
- Initiativrecht
- allgemeine Anregung mit fakultativem Referendum 44
 - Ausarbeitung einer Vorlage 45
 - ausgearbeiteter Entwurf mit fakultativem Referendum 43
 - ausgearbeiteter Entwurf mit obligatorischem Referendum 43
 - Bestimmung der Form der Initiative 44
 - Bestimmung Unterschriftenzahl 46
 - Beurteilung materielle Rechtmässigkeit 45
 - Einheit der Materie 45
 - Einwohnerrat 43
 - Fristerstreckung 44
 - Gemeindeversammlung 43
- Interkommunale Zusammenarbeit
- Arten 40
 - Gemeindeverbände 41
 - Gemeindeverbände Finanzierung 42
 - Gemeindeverbände Gründung 41
 - Gemeindeverbände Kreisschule 41
 - Gemeindeverbände verbandsinterne Zusammenarbeit 41
 - Gemeindeverträge 40
 - Rahmenbedingungen 40
 - Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten 42
- Interpellationsrecht
- Einwohnerrat 46
- Kantonale Aufsicht

- Aufsichtsanzeige 51
- Bereiche 50
- Entzug der Selbstverwaltung 50
- Genehmigung Rechnung 51
- Grundsätze 50
- Information Regierungsrat 50
- Massnahmen 50
- Normenkontrolle 51
- Kommissionen
 - Anzahl Mitglieder 24
 - Finanzkommission 25
 - Finanzkommission Einwohnerrat 25
 - Finanzkommission Ortsbürgergemeinde 25
 - mit Entscheidungsbefugnissen 24
 - mit Entscheidungsbefugnissen Inpflichtnahme 24
 - ohne Entscheidungsbefugnissen 24
 - Schulpflege 25
 - Schulpflege Konstituierung 26
 - Steuerkommission 25
 - Unvereinbarkeiten 26
 - Wahlen 27
 - Wahlen Einsicht in Wahlvorschläge 27
 - Wahlen in Ortsbürgergemeinden 27
- Kreditabrechnungen 37
- Kreditarten
 - Budgetkredit Überschreitung 36
 - Verpflichtungskredite Abrechnung 37
 - Verpflichtungskredite Anpassungen 36
 - Verpflichtungskredite Verfall 37
- Kreditrecht
 - Abweichung vom Beschluss 36
- Motorsportveranstaltungen: 55
- Nachzahlung 17
- Ortsbürgergemeinden
 - Geltungsbereich Gemeindegesetz 34
- Ortsbürgergemeinden: 55
- Ortschaft
 - Änderung 43
- Personal
 - Anstellung 39
 - Arbeitszeugnisse 40
 - Disziplinarmaßnahmen 39
 - Fürsorgepflicht 38
 - Personalpolitik 38
- Personalkosten Steuerung
 - Ausgabenbeschlüsse 36
 - Budgetkredite 36
 - Stellenplan 35
- Petition
 - Beantwortung 49
 - Eingaberechtigung 49

- Politische Instrumente
 - Direktauftrag 49
- Polizeireglement 30
 - Immissionsschutz 30
 - polizeiliche Verfügungen 30
- Referendum
 - Abstimmung Frist 48
 - Argumente Referendumskomitee 48
 - Argumente Referendumskomitee Erläuterungen 48
 - Einwohnerrat 47
 - Obligatorisches 47
 - Referendumsfähige Beschlüsse 47
 - siehe Volksbegehren 47
 - Unterschriftenliste Hinterlegung 47
 - Unterschriftensammlung 47
 - Unterschriftensammlung auf öffentlichem Grund 47
- Register- und Meldewesen
 - Abmeldung von Amtes wegen 54
 - Einholung Mietverträge 52
 - Niederlassungsfreiheit 51
 - Vormund für Minderjährige 53
 - Wohnsitz Eintritt Alters- und Pflegeheim 52
 - Wohnsitz Unterstützung 54
 - Wohnsitz zivilrechtlich 52
 - Wohnsitzbegriffe 52
 - Ziele 51
- Schadenersatzforderungen 56
- Schenkung 38
- Stadt 54
- Stimm- und Wahlrecht
 - Ausschluss 14
 - Wählbarkeit 14
- Submissionswesen 55
- Taxireglement
 - Anforderungen an Vergabe von Standplätzen 31
 - Zuständigkeit 31
- Tonbandaufnahmen 11
- Versammlungswahlen
 - Vertagung zweiter Wahlgang von Versammlungswahlen 15
- Verursacherfinanzierung
 - Steuerfinanzierung 37
- Volksbegehren
 - Abgabe Unterschriftenlisten 46
 - Gültigkeit von Unterschriften 49
- Wahlen: 55
- Wappen 55
 - Verwendung 55