

## Erschliessung des Gemeinderechts - Stellungnahmen

---

*In Heft 1996/2, S. 105-111 hat Jean Erhardt das Projekt einer Totalrevision des Gemeinderechts der Stadt Genf vorgestellt. Auf unsere Frage, ob sich auch in anderen grösseren Gemeinden der Schweiz eine umfassende Revision des Gemeinderechts aufdränge, sind leider nur die hier folgenden Stellungnahmen aus den Städten Bern und Ascona eingetroffen.*

### **Zum Recht gehört das Wissen, was Recht ist**

#### **1. Das Bedürfnis**

Seit langem wird das Fehlen einer Systematischen *Sammlung* des Stadtrechts von Bern bemängelt. Immer wieder unternahmen Mitglieder des Stadtrats (Legislative) Vorstösse, um die Lücke zu füllen. Im Januar 1996 hat die Geschäftsprüfungskommission des Stadtrats den Gemeinderat (Exekutive) letztmals dringlich gebeten, Abhilfe zu schaffen. Darauf erhielt die Stadtkanzlei den Auftrag, ein Konzept vorzubereiten.

#### **2. Der heutige Bestand**

Heute besteht ein Systematisches *Register* des Rechts der Einwohnergemeinde Bern. Es verzeichnet die geltenden Erlasse mit nachträglichen Änderungen. Ein Stichwortverzeichnis erschliesst das Register, das der Rechtskonsulent seit 1983 jährlich herausgab. Das jüngste Register ist auf dem Stand des 1. April 1995. Es nennt 24 Gemeindebeschlüsse, 62 Stadtratsbeschlüsse, 329 Gemeinderatsbeschlüsse, 18 Direktionsbeschlüsse und zwei Erlasse des Spitalverbands, dem die Stadt angehört.

Sozusagen den Stoff des Registers bildet die chronologische Sammlung des städtischen Rechts. Sie umfasst in Bundesordnern die Zeit von 1862 bis 1995. Reichte zu Beginn des dokumentierten Zeitraums ein Ordner für mehrere Jahre, braucht es in jüngster Zeit für ein Jahr manchmal mehrere Ordner. Spezielle Sammlungen wie Baulinienkataster, Überbauungspläne, Gestaltungspläne, Sonderbauvorschriften werden beim Stadtplanungsamt geführt.

### 3. Frühere Sammlungen

Von 1911 bis 1940 gab die "Sammlung der Reglemente, Regulative, Verordnungen, Tarife usw." in jährlichen oder mehrere Jahre umfassenden Bänden das städtische Recht wieder. Die Erlasse wurden nicht eigens für die Veröffentlichung neu gedruckt, sondern so eingebunden, wie sie bestanden: ein buntes Bild vielfältiger Darstellung. Die Gliederung der Sammlung folgte den Direktionen. Es gab ein Stichwortregister. Im Anhang wurden jedes Jahr grundsätzliche Gemeinderatsbeschlüsse chronologisch aufgeführt.

An die Stelle der Jahresbände trat in den 1940er Jahren eine neue "Sammlung der Reglemente, Regulative, Verordnungen, Tarife und grundsätzlichen Gemeinderatsbeschlüsse". Sie bestand aus zehn Ordnern im Format A 5 und wurde zuerst jährlich, später unregelmässig durch Nachträge ergänzt. Auch ihre Gliederung folgte den Direktionen. Stichwortregister und Chronologie fehlten. Die Sammlung wurde 1968 als veraltet angesehen und eingestellt.

Am 1. Januar 1970 erschien das vom Rechtskonsulenten Hans Peter Matter herausgegebene Systematische Register. Das Register verzeichnete alle gültigen städtischen Vorschriften und gemeinderätlichen Weisungen mit Ausnahme der Personal- und der Sonderbauvorschriften. Es bestand die Absicht, dem Register entsprechend eine bereinigte Sammlung herauszugeben. Vor der Drucklegung sollten veraltete Erlasse soweit möglich revidiert werden. Zur bereinigten Sammlung kam es nicht, da Hans Peter Matter 1972 starb.

Von 1983 bis 1995 gab Rechtskonsulent Peter Knabe erneut im Jahresrhythmus das Systematische Register als Broschüre heraus. Die Schaf-

fung einer Systematischen Sammlung wurde nie ernsthaft erwogen. Als Grund angeführt wurde namentlich die Kurzlebigkeit des städtischen Rechts, die dazu zwingt, nach kurzer Zeit überholte Erlasse auszuschneiden. Sodann wurden der Bezügerkreis als zu klein und der Aufwand als zu gross angesehen, um die Administration einer kommunalen Sammlung zu rechtfertigen. Ferner gab es Bedenken gegen das Loseblattsystem. Diesem wurde nachgesagt, die Nachführung sei zeitaufwendig und führe zu Fehlern, die ihrerseits die Rechtssicherheit beeinträchtigen könnten. Eine Sammlung in festen Bänden wurde demgegenüber als noch nachteiliger angesehen. So blieb es beim Register.

#### **4. Der Grundsatzbeschluss 1996 des Gemeinderats**

Im Sommer 1996 hat der neue Rechtskonsulent die Grundlagen gesichtet und eine Systematische Sammlung konzipiert. Das Konzept wurde am 9. September 1996 von der Konferenz der Direktionse sekretärinnen und Direktionse sekretäre behandelt. Sie begrüsst die Absicht und den Plan und erklärte sich bereit, ihren Anteil an der Arbeit der ersten Phase zu leisten.

Aufgrund dieser positiven Einstellung stimmte der Gemeinderat am 18. September 1996 dem Konzept zu. Er erwartet auf Dezember 1996 einen Bericht über die Arbeit der ersten Phase und einen Antrag mit Kostenschätzung für die Herausgabe dieser Systematischen Sammlung.

#### **5. Das Konzept**

##### **5.1 Gliederung, Loseblattausgabe, elektronischer Zugriff, Register**

Die Systematische Sammlung des Staatsrechts von Bern (SSSB) ist eine nach Sachgebieten (nicht nach Direktionen) geordnete Sammlung der geltenden Rechtsvorschriften der Stadt Bern. Ihre Gliederung wird soweit wie möglich auf jene der SR und der BSG abgestimmt; auf diese Weise wird das Auffinden sich ergänzender Vorschriften wesentlich erleichtert. Die Klassifizierung der Kapitel und der Erlasse erfolgt nach dem Dezimalsystem. Dem Beispiel der Systematischen Sammlung des

Bundesrechts (SR) und jener des Kantons Bern (BSG) folgend, erscheint die SSSB in Loseblattform. Sie wird jährlich auf den Stichtag 1. Januar nachgeführt. Wenn das Verfahren eingespielt ist, kann eine zweimalige Nachführung im Jahr (Stichtage 1. Januar und 1. Juli) ins Auge gefasst werden. Ausser auf Papier ist die SSSB verwaltungsintern auch auf einem gemeinsamen Computerlaufwerk greifbar. Eine Abgabe auf CD-ROM wird geprüft. Die in der SSSB enthaltenen Erlasse werden jährlich in einem Register mit Stichwortverzeichnis zusammengefasst.

## 5.2 Inhalt

In die SSSB werden, in Anlehnung an die Sammlung des Bieler Gemeinderechts, aufgenommen:

- Rechtserlasse, die von der Gemeinde, vom Stadtrat oder vom Gemeinderat beschlossen werden;
- Ausführungsbestimmungen (Verordnungen), Richtlinien, Weisungen und Pflichtenhefte, die vom Gemeinderat, von Direktionen oder Abteilungen erlassen werden, sofern sie für die Öffentlichkeit von allgemeiner Bedeutung sind;
- rechtsetzende Erlasse von selbständigen öffentlichen Anstalten oder Körperschaften, denen Aufgaben der Stadt übertragen sind;
- Abkommen mit anderen Gemeinden und mit dem Kanton oder dem Bund.

Nur mit Angabe von Titel und Fundstelle sowie Bezugsquelle verzeichnet werden Erlasse, die:

- nur einen kleinen Kreis von Personen betreffen,
- technischer Natur sind und sich nur an Fachpersonen wenden,
- aus drucktechnischen Gründen in einem grösseren Format als dem der SSSB veröffentlicht werden müssen (zum Beispiel Pläne).

Da die SSSB eine Sammlung des geltenden Rechts ist, werden Änderungserlasse selber nicht aufgenommen, sofern sie ausschliesslich bestehende Erlasse revidieren. Entsprechendes gilt für reine Aufhebungser-

lasse und reine Inkraftsetzungsbeschlüsse. Der vollständige Wortlaut solcher Erlasse (einschliesslich Übergangsbestimmungen, die nur die Einführung der Änderung betreffen), kann im Stadtarchiv und in der Registratur der Stadtkanzlei nachgesehen werden.

Nicht aufgenommen werden im weiteren Verwaltungsverordnungen (Weisungen), die sich in engem Sinn ausschliesslich an die Verwaltung wenden und keine Rechtssatzeigenschaft haben. Unter diese Kategorie fallen beispielsweise direktionsinterne Zuständigkeitsregelungen.

### **5.3 Positive und negative Rechtskraft**

Die SSSB wird weder positive noch negative Rechtskraft haben. Niemand wird sich also darauf verlassen können, dass alle in der Sammlung enthaltenen und förmlich in Kraft stehenden Normen wirklich (noch) gelten und nur jene Bestimmungen gültig sind, welche die Sammlung aufweist. Für spätere Ausgaben wird es ein hohes Ziel sein, zuerst durch ausgedehnte Studien in die Vergangenheit negative Rechtskraft zu erreichen und damit den Benutzerinnen und Benutzern Sicherheit zu geben, dass nur gilt, was in der Sammlung steht.

## **6. Verzicht auf eine Amtliche Sammlung**

Bund und Kanton kennen als Vorstufe zur SR und BSG Amtliche Sammlungen ihrer Erlasse. Diese offiziellen Publikationsorgane neuer Erlasse erscheinen mindestens monatlich. Nach Auffassung der Konferenz der Direktionssekretärinnen und der Direktionssekretäre ist eine Amtliche Sammlung in der Stadt Bern unnötig. Die Gründe für diese Beurteilung sind: Zum einen wird in der Stadt deutlich weniger Recht gesetzt als in Kanton und Bund. Zum andern zeigt die Erfahrung des Kantons, dass die Herausgabe der Amtlichen Sammlung sehr viel Aufwand erfordert und die Gefahr mit sich bringt, die rechtzeitige regelmässige Erneuerung der Systematischen Sammlung zu vernachlässigen. Vorläufig soll deshalb auf eine Amtliche Sammlung in der Stadt Bern verzichtet werden. Der Verzicht wird mit der Verpflichtung verbunden,

alles daran zu setzen, dass die Systematische Sammlung pünktlich jedes Jahr à jour gebracht wird.

## **7. Vorgehen zur Schaffung der SSSB**

### **7.1 Grobe Bereinigung der Sammlung**

Alle Direktionen überprüfen das Systematische Register (Stand 1. April 1995) anhand der folgenden Fragen:

- Enthält es Vorschriften oder Weisungen, die aufgehoben oder gegenstandslos geworden sind?
- Gibt es die geltenden Vorschriften und deren Änderung vollständig wieder?
- Gibt es Bemerkungen zur Systematik?

### **7.2 Gestaltung der Erlasse**

Für die städtischen Erlasse wird eine einheitliche Gestaltung erarbeitet.

### **7.3 Erfassen und Korrigieren der geltenden Erlasse**

Die geltenden Erlasse werden für die SSSB in der neuen Gestaltung zentral bei der Stadtkanzlei (Rechtsdienst) erfasst.

### **7.4 Satz, Druck, Herstellung, Versand, Lagerhaltung, Adressenkartei**

Alle Verlagsarbeiten sollen nach Möglichkeit einer Drittorganisation übertragen werden. In Frage kommt die Schul- und Büromaterialzentrale (SBZ), Private sollen aber nicht ausgeschlossen werden. Aufgrund eines präzisen Pflichtenheftes wird eine Ausschreibung vorgenommen. Die eingehenden Offerten werden anhand der Submissionsordnung geprüft.

## **7.5 Elektronische Datenträger**

Ob, wieweit und in welchem Verfahren die SSSB und die jährlich separat herauszugebenden Register auf elektronischen Datenträgern abgegeben bzw. bei einer elektronischen Datenbank benutzt werden können, ist abzuklären. Für die Anfangszeit sollen die Erlasse auf einem gemeinsamen Laufwerk für die Stadtverwaltung zugänglich sein.

## **7.6 Verantwortung für Publikation und Nachführung der SSSB und für das Register**

Die Verantwortung für den inhaltlichen Teil dieser Arbeiten, für ihre Organisation und für die Bereitstellung der notwendigen Unterlagen liegt beim Rechtsdienst der Stadtkanzlei. Er kann die Direktionen beiziehen.

## **7.7 Auflage**

Die SSSB ist unentbehrlich für den Stadtrat, den Gemeinderat, die Stadtverwaltung, Teile der Kantons- und der Bundesverwaltung, für die Justizbehörden, für viele Anwältinnen und Anwälte, für juristische Bibliotheken und dergleichen. Es ist schwierig, die richtige Auflage zu schätzen. Deshalb ist vorgesehen, nach dem definitiven Ja des Gemeinderats - voraussichtlich Ende 1996 - eine Subskription durchzuführen, die Aufschluss bringen soll.

## **7.8 Ziel**

Die erste SSSB mit Stichtag 1. Oktober 1996 soll bis zum 1. Juli 1997 veröffentlicht werden. Sie umfasst alle dann geltenden städtischen Rechtsvorschriften.

## 7.9 Zeitrahmen

Bis Mitte Dezember 1996 stellt die Stadtkanzlei dem Gemeinderat Antrag zur definitiven Bewilligung und Finanzierung der erstmaligen Herausgabe und anschliessend der jährlich erneuerten SSSB.

Sagt der Gemeinderat ja, folgen die Arbeiten so, dass am 1. Juli 1997 die erste Ausgabe der SSSB erscheint.

## 8. Ausblick

Die SSSB schliesst - für den Indikativ ist der Wunsch der Vater des Gedankens - eine seit langem beklagte Lücke. Damit findet die Stadt Bern endlich den Anschluss an die meisten andern grösseren Gemeinwesen. Ein Mangel ihrer Rechtsstaatlichkeit - nicht genau zu wissen, was Recht ist - fällt weg. Und was mit einem administrativen Kraftakt entsteht, wird sofort so selbstverständlich sein, wie wenn es nie gefehlt hätte.

CHRISTOPH REICHENAU, BERN

\* \* \* \* \*

## **La pubblicità, l'accesso e il controllo della regolamentazione autonoma nel comune di Ascona**

### **1. Introduzione**

L'autonomia comunale non è garantita dalla Costituzione federale, nè esplicitamente nè implicitamente.

Si tratta di un'istituzione di diritto cantonale, che sussiste soltanto nella misura in cui questi la riconosca.



insieme di norme generali e astratte emanate dal Comune e che possono essere emanate anche da altri Enti pubblici quali Patriziati, Consorzi, ecc. nell'ambito dell'autonomia riconosciuta loro dall'ordinamento giuridico cantonale (su questo tema si veda A. Scolari, Diritto Amministrativo, parte generale no. 50 e no. 51 e parte speciale no. 1093 e ss).

## **2. La Legge organica comunale e la delega di competenza ai Comuni**

La Legge organica comunale ticinese (LOC) è la legge quadro per l'agire del Comune.

In essa sono contenute tutte le disposizioni alle quali il Comune, sia il suo Esecutivo (Municipio) sia il suo Legislativo (Consiglio comunale) debbono attenersi.

E' in sostanza un insieme di norme che regolano il funzionamento del Comune.

Nelle altre leggi cantonali sono contenute invece le deleghe dirette in una specifica materia al Comune, tali sono ad esempio la Legge cantonale d'applicazione della Legge federale contro l'inquinamento delle acque che impone al Comune l'adozione del regolamento delle canalizzazioni il quale, oltre alle prescrizioni tecniche circa gli allacciamenti, deve anche contenere le disposizioni necessarie circa i contributi e le tasse da percepire dai privati oppure la Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio la quale contiene le disposizioni necessarie per i Comuni circa l'allestimento dei piani regolatori e dunque i contenuti di questi piani.

Ci siamo qui limitati a due leggi specifiche perché sono queste tra le più illuminanti, per il processo di pubblicità degli atti comunali: e, in questo senso, in special modo la Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (in seguito LALPT) è illuminante e verrà qui di seguito ripresa.

### **3. La pubblicità, l'accesso e il controllo degli atti comunali nel Comune di Ascona**

V'è intanto subito da rilevare come la LOC imponga, in tutta una serie di articoli, le norme necessarie per la pubblicità degli atti comunali siano essi regolamenti o ordinanze.

Si tratta delle norme contenute negli articoli 186 ss.

L'articolo 186 recita che il Comune disciplina mediante i regolamenti le materie che rientrano nelle sue competenze.

L'articolo 187 prescrive tassativamente che i regolamenti devono essere esposti al pubblico previo avviso agli albi comunali. Il che significa che l'avviso agli albi indica che i regolamenti possono essere consultati normalmente presso la Cancelleria comunale (ma potrebbe anche darsi il caso che gli stessi siano consultabili in altri uffici dell'amministrazione, come ad esempio l'Ufficio Tecnico).

Sempre questo articolo prescrive la possibilità di ricorso al Consiglio di Stato (termine 15 giorni) e di referendum (termine 30 giorni quando è domandato da 1/5 del corpo elettorale).

Ma i regolamenti non entrano in vigore con la semplice pubblicazione degli stessi dopo che il Consiglio comunale li ha adottati ma bensì con l'approvazione da parte dell'autorità superiore vale a dire del Consiglio di Stato (art. 188 LOC).

Per contro, le ordinanze, ovvero quegli atti che rilevano da una facoltà dell'Esecutivo (Municipio) devono unicamente essere pubblicate all'albo comunale e contro di esse vi è la facoltà di ricorso al Consiglio di Stato nel termine di 15 giorni di pubblicazione.

Normalmente le ordinanze disciplinano in modo esaustivo (ad esempio tasse) materie che hanno già fatto oggetto di regolamento comunale.

Nel Comune di Ascona dunque vi è tutta una serie di regolamenti comunali che trattano le diverse materie. Si tratta, ad esempio del regolamento

comunale, del regolamento delle canalizzazioni, del piano regolatore, del regolamento organico dei dipendenti del Comune e delle Aziende, ecc.

Questi regolamenti sono periodicamente soggetti a revisione allorquando le leggi cantonali subiscono modifiche e normalmente questo è il lavoro svolto da un'équipe di funzionari coordinata dal segretario comunale che è giurista.

Analogamente vengono adottati i regolamenti delle Aziende municipalizzate (Azienda elettrica e Acqua potabile) che sono il risultato di un lavoro congiunto tra i tecnici delle Aziende e il segretario comunale.

Tutti questi regolamenti sono alla libera disposizione del pubblico ovvero di ogni e qualsiasi cittadino interessato e non soltanto del cittadino toccato da una singola decisione che può contestarla presso l'Autorità superiore.

Con la pubblicazione agli albi e la messa a disposizione dei regolamenti presso la Cancelleria o in un altro luogo si dà così la possibilità al cittadino di informarsi tempestivamente e, se vuole contestarlo, di presentare ricorso contro tutta o parte del regolamento.

L'amministrazione pubblica di Ascona è però sempre a disposizione durante l'orario di lavoro per informazioni ai cittadini che dovessero avere dei problemi con l'interpretazione dei regolamenti o che chiedono semplicemente informazioni.

Questo tipo di supporto ai cittadini è, generalmente, strumento molto valido in quanto permette all'amministrazione di farsi innanzitutto conoscere dai singoli cittadini e, soprattutto, permette all'amministrazione di dare i necessari ragguagli al cittadino che non è, spesso volte, cognito di problemi legali o tecnici e che dunque si sente perduto in mezzo a una miriade di normative.

Ma al di là di queste imposizioni legali (l'obbligo della pubblicazione agli albi dei regolamenti allorquando gli stessi sono adottati dal legislativo comunale) o dal fatto che i funzionari sono sempre a disposizione del cittadino, vi sono alcuni atti che chiedono, a monte della loro formulazione definitiva, un'informazione estesa al pubblico.

Si pensi qui alla formazione del piano regolatore e al fatto che l'azzonamento in esso contenuto debba prima della sua formulazione definitiva essere fatto oggetto di una serata informativa nella quale si spiega alla popolazione la proposta di piano e la si informa sull'esito dell'esame preliminare svolto dal competente Dipartimento cantonale e della consultazione (art. 33 cpv. 3 LALPT).

Anche la LOC al suo articolo 112 prescrive in effetti che il Municipio deve informare la popolazione sui problemi comunali di particolare interesse. Possono qui rientrare ad esempio misure intese al disciplinamento del traffico in tutto o parte del territorio comunale (come la pedonalizzazione del nucleo di un Comune).

Per informazioni di minore importanza, quali la promulgazione di regolamenti tecnici (quelli inerenti l'energia elettrica o altri) la pubblicazione agli albi comunali e la possibilità per ogni cittadino di visionarli presso l'amministrazione è generalmente atto sufficiente.

In conclusione si può pertanto affermare che il diritto cantonale ticinese riconosce al cittadino un'ampia facoltà di esame di tutti gli atti editi dal Municipio, dal Consiglio comunale e dall'amministrazione.

Con la diretta partecipazione del funzionario incaricato di informare il cittadino su ogni singolo settore si permette inoltre al cittadino una migliore conoscenza del lavoro amministrativo del Comune e si evita una miriade di ricorsi che, ne siamo certi, senza questa possibilità verrebbero presentati alle Autorità superiori.

D'altra parte, in tutt'altro campo, questa facoltà che i funzionari o gli stessi municipali partecipino direttamente all'informazione del pubblico è codificata nell'articolo 9 della Legge edilizia cantonale nel quale è contenuto il principio secondo cui il Municipio può sempre convocare i privati interessati per un esperimento di conciliazione.

In quest'ambito è evidente l'interazione tra l'Autorità o i suoi funzionari e il cittadino nell'ottica di spiegare e se possibile di conciliare le diverse posizioni.

Ad Ascona, da diversi anni, esiste una raccolta sistematica di tutti i regolamenti e di tutte le ordinanze che sono state promulgate dal Comune per cui la consultazione di tutti questi atti risulta più facile anche perché i singoli funzionari preposti sono sempre a disposizione del cittadino.

E' però ovvio che una puntuale formazione da parte dell'amministrazione permette di costantemente migliorare la qualità delle informazioni che essa dà al pubblico per cui, nel regolamento dei dipendenti comunali, è esplicitamente prevista la facoltà di seguire i corsi di formazione e di aggiornamento speciali.

Per le riflessioni su questo tema, ovvero sul quesito a sapere se la pubblicità che si dà agli atti è sufficiente per il cittadino, ci sembrano importanti i seguenti temi:

- è necessario che tutti i regolamenti siano sottoposti preventivamente a serata informativa indipendentemente dall'importanza del tema che essi trattano ?
- è sufficiente, per la maggior parte dei regolamenti all'atto della loro pubblicazione, la disponibilità dei funzionari per le necessarie spiegazioni ai cittadini?
- è auspicabile aprire al cittadino la possibilità di intervenire già durante la preparazione dei singoli regolamenti comunali ?

RENATO STEIGER, ASCONA

\* \* \* \* \*