



Leitfaden

für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung

Mitglieder der Arbeitsgruppe Umsetzung Gemeindegesetz

Irmgard Amrein-Gapp, Sozialvorsteherin, Sursee

Kathrin Graber, juristische Mitarbeiterin, Amt für Gemeinden, Luzern

Beatrice Grob, Gemeindeschreiberin, IBR/HSW Luzern

Irene Keller, Vorstandsmitglied VLG, Gemeindeamtsfrau, Vitznau

Felix Kolly, Gemeindeschreiber, Römerswil

Dr. Mark Kurmann, juristischer Berater, Luzern

Margrit Thalmann, Vorstandsmitglied VLG, Gemeindepräsidentin, Schüpfheim

Alois Widmer, Regierungsstatthalter Amt Sursee

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Freude und Stolz überreicht Ihnen der VLG den Leitfaden zur Umsetzung des Gemeindegesetzes in den Gemeindeordnungen. Wir sind überzeugt, Ihnen damit ein gutes Hilfsmittel für die Erarbeitung Ihrer Gemeindeordnung zur Verfügung zu stellen.

Der Kanton verzichtet im neuen Gemeindegesetz auf den Erlass einer einheitlichen, kommunalen Normalorganisation. Jede Gemeinde ist aufgefordert, ihre eigene, bedarfs- und ressourcengerechte Gemeindeorganisation zu schaffen. Das ist für die Gemeinden eine Herausforderung. Es gibt ihnen aber auch die **Chance, ihre bisherige Gemeindeorganisation grundsätzlich zu hinterfragen und diese auf die Anforderungen der Zukunft auszurichten.**

Wir empfehlen Ihnen, diese Gelegenheit zu nutzen und in Ihrer Gemeinde einen Organisationsentwicklungsprozess durchzuführen. Dabei sollen u. a. berücksichtigt werden:

- das Entwicklungspotenzial der Gemeinde
- die von den Gemeinden in Zukunft erwarteten, erheblichen Leistungssteigerungen
- die Erwartungen der Bevölkerung an eine modern geführte Gemeinde
- die finanziellen Langzeitwirkungen einer zweckmässigen Gemeindeorganisation
- die Rekrutierungsschwierigkeiten bei der Besetzung der Gemeinderatsmandate

Die Gemeindeordnung ist die Verfassung der Gemeinde. Sie regelt vor allem die Rechte und Pflichten der Stimmberechtigten, die Gemeindeversammlung und die weitere Grundorganisation der Gemeinde. Der vorliegende Leitfaden behandelt vor allem die **Gemeindeordnung**. Er erleichtert den Einstieg in die Thematik (System des Gemeindegesetzes, neue Führungsphilosophie, kantonale Mindestanforderungen usw.) und bietet einen Überblick über die zu regelnden Punkte. Er enthält Regelungsbeispiele und zeigt auch weitere Lösungsmöglichkeiten auf.

Die Detailorganisation der Exekutive sowie die Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung werden vom Gemeinderat in einer **Organisationsverordnung** geregelt. Zu diesem Thema wird Ihnen der VLG zu einem späteren Zeitpunkt weitere Unterlagen zur Verfügung stellen.

Die Gemeinden müssen ihre (neuen oder revidierten) Gemeindeordnungen spätestens auf den 1. Januar 2008 in Kraft setzen. Der Organisationsentwicklungsprozess und die demokratische Willensbildung werden einige Zeit in Anspruch nehmen. Wir empfehlen Ihnen deshalb, mit den Arbeiten umgehend zu beginnen und wünschen Ihnen viel Spass und Erfolg, aber auch den Mut für unkonventionelle, innovative Lösungen.

Für den Verband Luzerner Gemeinden

Ruedi Amrein
Präsident

Margrit Thalman
Präsidentin der Arbeitsgruppe
Umsetzung Gemeindegesetz

Juli 2005

Inhaltsverzeichnis

Allgemeiner Teil	6
I. Neue Führungsphilosophie im Gemeindegesetz	6
II. Politischer Führungskreislauf (Gemeindeversammlung – Gemeinderat)	8
III. Verwaltungsinterner Führungskreislauf	9
A. Allgemeines	9
B. Führungsmodelle (Gemeinderat – Gemeindeverwaltung)	10
a. Gemeinderat als "Verwaltungsrat" (CEO-Modell)	11
b. Gemeinderat als "Verwaltungsrat" (Modell mit dem Delegierten des Verwaltungsrats)	12
c. Gemeinderat als "Geschäftsleitung" mit strategischer Ressortverantwortung	13
d. Gemeinderat als politisches Führungs- und administrativ vollziehendes Organ	14
IV. Mindestanforderungen an die Gemeindeorganisation	15
A. Demokratische Mindestanforderungen	15
B. Rechtsstaatliche Mindestanforderungen	16
C. Verwaltungstechnische Mindestanforderungen	17
D. Finanzielle Mindestanforderungen	17
V. Übertragung von Aufgaben an externe Leistungserbringer, Mitwirkung der Gemeinde in Gemeindeverbänden und anderen Gesellschaften	18
VI. Rechtstechnische Grundfragen zur Ausgestaltung der Gemeindeordnung	19
Besonderer Teil	
Die Gemeindeordnung – Regelungsbedarf und Regelungsmöglichkeiten	21
VII. Allgemeine Bestimmungen	21
A. Gemeindegebiet, Gemeindewappen***	21
B. Funktion der Gemeinde ***	21
C. Handlungsgrundsätze***	21
D. Organe***	22
E. Amtsdauer***	22
F. Unvereinbarkeit von Ämtern***	23
G. Information, Kommunikation***	23
VIII. Stimmberechtigte	24
A. Stimmrecht***	24
B. Petitionsrecht***	24
C. Initiative***	25

IX. Gemeindeversammlung	26
A. Gemeindeversammlung, Parlament oder nur Abstimmungsverfahren?	26
B. Kompetenzaufteilung Gemeindeversammlung – Gemeinderat	27
C. Erforderliche bzw. mögliche Regelungen	27
a. Funktion der Gemeindeversammlung***	27
b. Politische Planung***	28
c. Wahlen***	29
d. Rechtsetzung	30
e. Finanzgeschäfte***	31
f. Weitere Sachentscheide***	32
g. Kontrolle und Steuerung***	32
h. Durchführung der Gemeindeversammlung***	33
i. Versammlungs- oder Urnenverfahren***	34
X. Gemeinderat	35
a. Vorbemerkung	35
b. Zusammensetzung*	35
c. Grundorganisation des Gemeinderats**	36
d. Funktion des Gemeinderats ***	37
e. Finanzkompetenzen des Gemeinderats***	38
XI. Gemeindeverwaltung	38
A. Ziele und Grundsätze***	38
B. Gemeindeschreiber/Gemeindeschreiberin***	40
XII. Weitere Gremien	41
A. Schulpflege**	41
B. Rechnungsprüfungsorgan**	42
C. Controlling-Kommission (fakultativ)***	43
D. Bürgerrechtskommission***	44
E. Urnenbüro***	45
F. Weitere Kommissionen***	46
XIII. Finanzhaushalt	46
XIV. Übergangs- und Schlussbestimmungen	48

* Muss in der Gemeindeordnung geregelt werden.

** Muss in der Gemeindeordnung oder in einem anderen rechtsetzenden Erlass der Gemeinde geregelt werden.

*** Fakultative Regelung. Kann (in der GO oder in einem anderen rechtsetzenden Erlass der Gemeinde) geregelt werden.

Allgemeiner Teil

I. Neue Führungsphilosophie im Gemeindegesetz

1. Das Gemeindegesetz vom 9. Oktober 1962 entspricht den bis vor einigen Jahren geltenden Auffassungen über die Führung der Gemeinden im Kanton Luzern. Der **Kanton** war sehr **zentralistisch** aufgebaut. Das Know-how wurde weitgehend beim Kanton konzentriert. Die wichtigen Entscheidungen fielen auf kantonaler Ebene. Selbst dort, wo der Kanton den Gemeinden Aufgaben delegierte, behielt er die wesentlichen Steuerungsmechanismen in den eigenen Händen. Die Staatsorganisation war auf die Möglichkeiten der kleinen Gemeinden zugeschnitten.

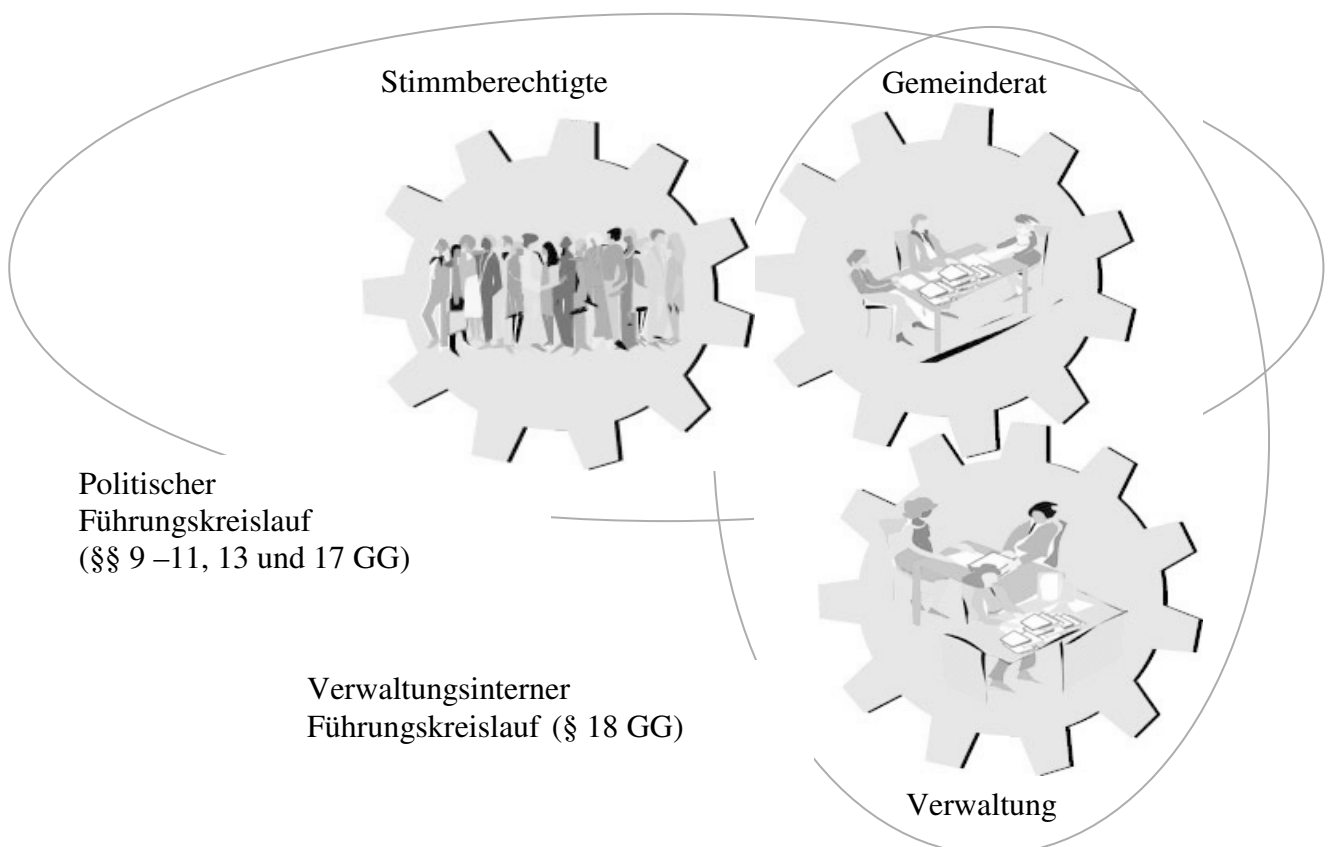
Das damalige Führungssystem führte zu **ökonomischen Fehlanreizen**. Die grösseren Gemeinden konnten ihre Möglichkeiten nicht ausschöpfen, da die enge kantonale Rechtsordnung ihnen keinen ausreichenden Gestaltungsfreiraum liess. Für die kleinen Gemeinden bestanden wenige Leistungsanreize. Ihre Bevölkerung musste ohnehin den Maximalsteuersatz bezahlen. Überdies hatten sie (via Finanzausgleich) eine faktische Bestandesgarantie. Der Grundsatz, dass Aufgabe, Kompetenz (einschliesslich Finanzierung) und Verantwortung möglichst deckungsgleich in einer Hand vereint sein sollen, war noch wenig entwickelt.

2. In konsequenter Umsetzung der damaligen Führungsphilosophie schuf das Gemeindegesetz vom 9. Oktober 1962 eine einheitliche **kantonale Normalorganisation für die Gemeinden**. Die Gemeinden hatten zwar die Möglichkeit, eine Sonderorganisation zu erlassen. Davon haben jedoch in der Regel nur die grösseren Gemeinden Gebrauch gemacht. Zurzeit haben die meisten luzernischen Gemeinden keine eigene Gemeindeordnung.
3. Das Projekt Luzern '99 bzw. **Gemeindereform 2000+** brachte einen tief greifenden Philosophiewechsel. Das Ziel ist ein **dezentraler Staatsaufbau**. Voraussetzung ist die **Stärkung der Gemeinden**. Die Gemeinden erhalten mehr Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Durch die Aufgabenzuteilung zwischen Kanton und Gemeinden werden mehr ausschliesslich kantonale und kommunale Aufgaben gebildet. Die Gemeinden erledigen die kommunalen Aufgaben in abschliessender Kompetenz und Verantwortung.
4. Das Gemeindegesetz übernimmt diesen Philosophiewechsel auch für das Gemeindeorganisationsrecht. Es verzichtet auf eine kantonale Normalorganisation. Die Gemeinden erhalten die **Organisationsfreiheit** und müssen sich ihre eigene bedarfs- und ressourcengerechte Organisation schaffen.

Dieser Entscheidung liegt die Einsicht zugrunde, dass es die für alle Gemeinden (beispielsweise für die Gemeinden Luzern, Willisau und Lieli) "richtige" Gemeindeorganisation nicht gibt. Es gibt nur die situativ "richtige" Gemeindeorganisation. Diese ist auf den konkreten Bedarf und die Möglichkeiten der einzelnen Gemeinde massgeschneidert. Jede Gemeinde ist aufgefordert, in einem Organisationsentwicklungsprozess ihre Situation zu analysieren und sich die Gemeindeorganisation zu geben, die ihrem Bedarf und ihren Möglichkeiten am besten entspricht. Daraus werden **unterschiedliche Gemeindeordnungen** resultieren. Noch grössere Unterschiede werden sich bei der Aufbauorganisation und beim

Controllingsystem über die Gemeindeverwaltung zeigen. Beide Bereiche werden in der Organisationsverordnung (oder allenfalls im Organisationsreglement) zu normieren sein. Der VLG wird über dieses Thema zu einem späteren Zeitpunkt weitere Unterlagen erarbeiten und veröffentlichen.

5. Im neuen Gemeindegesetz wird die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden vergrössert und die Staatsaufsicht verringert. **Mehr Freiheit** bedeutet aber auch **mehr Selbstverantwortung, mehr Chancen und mehr Risiken**. Da die Gemeinden ihre Aufgaben selber finanzieren müssen, profitieren sie sehr direkt von "guten" Entscheidungen und tragen die Folgen von Fehlentscheidungen. Eine optimale Gemeindeorganisation ist auch unter diesem Aspekt von ganz besonderer Bedeutung.
6. Das neue Gemeindegesetz fusst auf einem **modernen Verständnis von Führung** in einem direkt-demokratischen Staatswesen. Bisher "führten" die Stimmberechtigten insbesondere durch Einzelentscheidungen (z. B. Investitionsentscheide). Neu wird eine zusammenhängende Gesamtsteuerung der Gemeinde angestrebt. Die Führung ist ein kontinuierlicher Prozess. Sie verläuft in Führungskreisläufen, bestehend aus Planung, Entscheid, Kontrolle und Steuerung. Das Gemeindegesetz sieht zwei Führungskreisläufe vor, die ineinander verzahnt sind:
 - den **politischen Führungskreislauf** zwischen den Stimmberechtigten (Gemeindeversammlung, Parlament) und dem Gemeinderat (vgl. Kapitel II), und
 - den **verwaltungsinternen Führungskreislauf** zwischen dem Gemeinderat und der Verwaltung (vgl. Kapitel III).



II. Politischer Führungskreislauf (Gemeindeversammlung – Gemeinderat)

7. Der politische Führungskreislauf kann wie folgt skizziert werden:

a. Planung

Der Gemeinderat legt der Gemeindeversammlung jedes Jahr einen Finanz- und Aufgabenplan mit einem Zeithorizont von fünf Jahren vor. Für das jeweils nächste Planungsjahr enthält der Finanz- und Aufgabenplan den Voranschlag und das Jahresprogramm. Die Planung erfolgt rollend und wird jedes Jahr aktualisiert (§ 9 GG). Fakultativ kann der Gemeinderat auch Leitbilder, Planungsberichte und weitere Planungsinstrumente vorlegen.

b. Entscheid

Die Gemeindeversammlung wird auch in Zukunft die wichtigsten Sachentscheide und Wahlen vorzunehmen haben (§ 10 GG).

c. Kontrolle

Der Gemeinderat legt der Gemeindeversammlung die Jahresrechnung, den Jahresbericht, die Berichte des Rechnungsprüfungsorgans sowie einer allfälligen Controlling-Kommission vor (§ 11 GG). Die Rechenschaftsberichte werden gegenüber heute ausgebaut. Sie nehmen auf den Voranschlag, auf das Jahresprogramm und auf die übrigen Teile des Finanz- und Aufgabenplans Bezug. Sie berichten über den Grad der Zielerreichung und über allfällige Probleme.

d. Steuerung

In Kenntnis des Finanz- und Aufgabenplans sowie der verschiedenen Rechenschaftsberichte sind die Stimmberechtigten über die Stärken und Schwächen der Gemeinde informiert. Sie können den eingeschlagenen Kurs durch Steuerungsentscheide unterstützen, korrigieren oder ändern. Sie können den Gemeinderat verpflichten, in den nächsten Planungsunterlagen Änderungen vorzunehmen.

8. Das neue Steuerungsmodell hat wichtige Auswirkungen:

a. Der **Gemeinderat** (und die Gemeindeverwaltung) wird durch die Planungspflicht zu einer vorausschauenden Führung der Gemeinde gezwungen. Durch die transparente Rechenschaftspflicht werden die Verantwortlichkeiten sichtbar. Beide Elemente fördern die Qualität der Führung.

b. Die **Staatsaufsicht** wird sich wandeln. Die (nachträgliche) Kontrolle von Einzelentscheidungen durch den Kanton ist im neuen Gemeindegesetz nicht mehr vorgesehen. Gegenstand der Staatsaufsicht bilden insbesondere die Planungs- und Kontrollunterlagen. Die Aufsichtsbehörden werden somit drohende Probleme in der Regel sehr frühzeitig erkennen. Sie können diese mit dem Gemeinderat diskutieren und deren Entstehung verhindern. Das ist wesentlich sinnvoller und effizienter als die heutige Staatsaufsicht.

c. Die **Gemeindeversammlung** wird gestärkt. Sie beschäftigt sich vorab mit den Planungs-, Kontroll- und Steuerungsentscheiden. Das sind die wichtigsten Entscheidungen

mit den nachhaltigsten Wirkungen. Als Folge des frühen Einbezugs der Gemeindeversammlung in die Planung wird der direkt-demokratische Einfluss wirkungsvoller.

Im Gegenzug soll die Gemeindeversammlung von **Einzelentscheidungen entlastet** werden. Diese haben nicht mehr den gleichen Stellenwert wie vorher. Wenn die Gemeindeversammlung beispielsweise ein Investitionsvorhaben im Rahmen des Finanz- und Aufgabenplans während fünf Jahren verfolgt und davon zustimmend Kenntnis nimmt, verliert der Entscheid zur Auslösung des Projekts bzw. die Krediterteilung an Bedeutung. Die (Finanz-) Kompetenzen des Gemeinderats können wesentlich erhöht werden.

Die Gemeindeversammlung findet in der Regel zweimal pro Jahr statt. Sie wird von interessierten Stimmberechtigten besucht, die jedoch in der Regel kein detailliertes Wissen über die täglichen Probleme des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung haben. Die Gemeindeversammlung darf nicht durch (vergleichsweise weniger wichtige) Einzelentscheidungen überfordert werden. Sie soll sich auf das Wesentliche beschränken, nämlich auf die **strategische Steuerung und Kontrolle**.

d. Die Gemeinden können eine **Controlling-Kommission** einsetzen. Diese begleitet den politischen Führungskreislauf zwischen dem Gemeinderat und der Gemeindeversammlung. Die Controlling-Kommission kann die Unterlagen für die Planungs-, Sach-, Kontroll- und Steuerungsentscheide viel genauer prüfen als die einzelnen Stimmberechtigten. Sie informiert die Gemeindeversammlung über die Stärken und Schwächen und gibt ihre Empfehlungen ab. Die Gemeindeversammlung verfügt somit bei ihren Entscheidungen über vorgeprüfte Informationen, die aus der Sicht der Gemeindeversammlung bereits politisch bewertet worden sind. Das fördert die Eigenständigkeit der Legislative und stärkt den direkt demokratischen Einfluss.

III. Verwaltungsinterner Führungskreislauf

A. Allgemeines

9. Partner im verwaltungsinternen Führungskreislauf sind der **Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung**. Zwischen diesen beiden Organisationen läuft ein ähnlicher Controllingprozess mit Planung, Entscheid, Kontrolle und Steuerung ab wie im politischen Führungskreislauf. Die Planungs- und Kontrollunterlagen, die der Gemeinderat der Gemeindeversammlung unterbreitet, sind ein Kondensat aus den entsprechenden Berichten, die er aus seinen Ressorts erhält.
10. Die **Organisation der Gemeindeverwaltung ist Sache des Gemeinderats**. Der Gemeinderat führt und organisiert die Gemeindeverwaltung (§§ 18, 101 lit. a GG). Die Organisation der Gemeindeverwaltung wird deshalb nicht in der Gemeindeordnung normiert, sondern in der vom Gemeinderat erlassenen Organisationsverordnung. Die Gemeindeordnung regelt nur die Grundzüge der Gemeindeorganisation (§ 6 Abs. 1 GG). Dazu gehören auch einige Grundaussagen zur Organisation des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung.

11. Die Gemeinde verfügt bei der Organisation der Gemeindeverwaltung über einen sehr **grossen Gestaltungsfreiraum**. Das Gemeindegesetz normiert die generellen Aufgaben der Gemeindeverwaltung (§ 29 GG) und macht Vorschriften für den Gemeindegeschreiber oder die Gemeindegeschreiberin sowie über das Gemeindearchiv (§§ 30 – 33 GG).

Für die Gemeindeorganisation bzw. für die Organisation des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung bestehen allerdings wichtige Vorgaben. Die Gemeinde muss die **demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen** gemäss § 5 Abs. 2 GG erfüllen (vgl. Kapitel IV).

B. Führungsmodelle (Gemeinderat – Gemeindeverwaltung)

12. Die Wahl des Führungsmodells ist eine der **wichtigsten Grundentscheidungen** im Organisationsentwicklungsprozess der Gemeinde. Das Führungsmodell definiert die Funktionen des Gemeinderats und der Mitglieder des Gemeinderats sowie die Art der Führung der Verwaltung. Auf den folgenden Seiten werden einige typische Führungsmodelle vorgestellt. Selbstverständlich sind Zwischenstufen möglich. Die Darstellungen sollen in erster Linie einen Überblick über die möglichen Stossrichtungen gewähren und den Gemeinden die Auswahl erleichtern.
13. Es wäre schade, wenn die Gemeinden den Weg des geringsten Widerstandes gehen und in der Gemeindeordnung einfach die heutige Organisation festhalten würden. Bei der Erarbeitung der Gemeindeordnung fallen wichtige Entscheidungen für die Zukunft. Eine genaue, vorbehaltlose Analyse der konkreten Bedürfnisse und Möglichkeiten der Gemeinde sowie eine sorgfältige Auswahl des Führungsmodells sind wichtig. Dabei sollen berücksichtigt werden:
- das **Entwicklungspotenzial** der Gemeinde
 - die von den Gemeinden in Zukunft erwarteten, erheblichen **Leistungssteigerungen** (vgl. die bundesrechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Professionalisierung der Verwaltungsdienstleistungen in den Zivilstandsämtern und im eidgenössischen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, zurzeit noch als Vorentwurf usw.)
 - die Erwartungen der Bevölkerung an eine modern geführte Gemeinde
 - die finanziellen Langzeitwirkungen einer zweckmässigen oder unzweckmässigen Gemeindeorganisation
 - Rekrutierungsschwierigkeiten bei der Besetzung der Gemeinderatsmandate (Trennung zwischen der politisch – strategischen Führung und der operativen Durchführung)

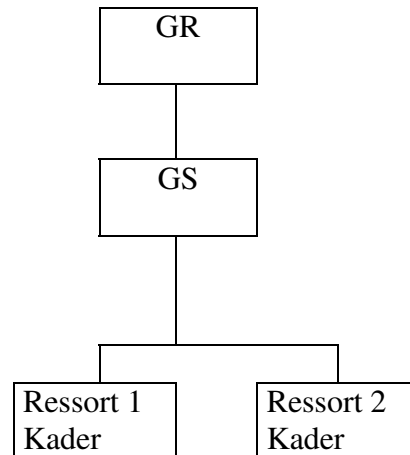
Im Organisationsentwicklungsprozess hat die Gemeinde zwischen der organisatorischen Effizienz, den Anforderungen der direkten Demokratie und den historisch geprägten politischen Erwartungen der Bevölkerung abzuwägen.

**a. Gemeinderat als "Verwaltungsrat"
(CEO-Modell)**

Strategische Führung und Kontrolle der Gemeinde
Keine Linienverantwortung des Gemeinderats

Gemeindeschreiber/Gemeindeschreiberin oder eine andere Person ist
Verwaltungsdirektor/Verwaltungsdirektorin (CEO)
Alleinige Linienverantwortung für die gesamte Verwaltung

Ressorts oder Departemente
Führung durch Kaderangestellte



Bemerkungen

- Der Gemeinderat hat die Funktion eines Verwaltungsrats. Die Verwaltung wird von einem Verwaltungsdirektor oder einer Verwaltungsdirektorin geführt.
- In der Regel kein Ressortsystem im Gemeinderat (Gesamtverantwortung).
- Das Amt des Verwaltungsdirektors muss nicht unbedingt vom Gemeindeschreiber oder der Gemeindeschreiberin ausgeübt werden. Denkbar ist (in diesem Modell) jede Person, die nicht gleichzeitig ein Gemeinderatsmandat ausübt (Unvereinbarkeit zwischen den Ämtern des Gemeinderats und des Verwaltungsdirektors/der Verwaltungsdirektorin).
- Keine obligatorische Wohnsitzpflicht des Verwaltungsdirektors oder der Verwaltungsdirektorin in der Gemeinde. Eine solche kann vorgeschrieben werden.
- Dieses Modell wird vor allem in der Ostschweiz erfolgreich praktiziert.

Vorteile

- Betriebswirtschaftlich sehr effiziente Lösung
- Wenig Führungsaufwand
- Die Mitglieder des Gemeinderats führen keine Ressorts. Der Gemeinderat wird sich in seinen Entscheidungen weniger an besonderen Ressortinteressen, dafür mehr am Gesamtwohl der Gemeinde orientieren.
- Gemeinderatsmandate:
 - Kleine, inhaltlich sehr interessante Pensen
 - Auch für Führungskader aus der Privatwirtschaft interessant und zeitlich machbar
 - Weniger Rekrutierungsschwierigkeiten bei der Besetzung der Gemeinderatsmandate
- Stelle als Verwaltungsdirektor/Verwaltungsdirektorin: Sehr interessant
- Versachlichung der kommunalen Dienstleistungen

Nachteile

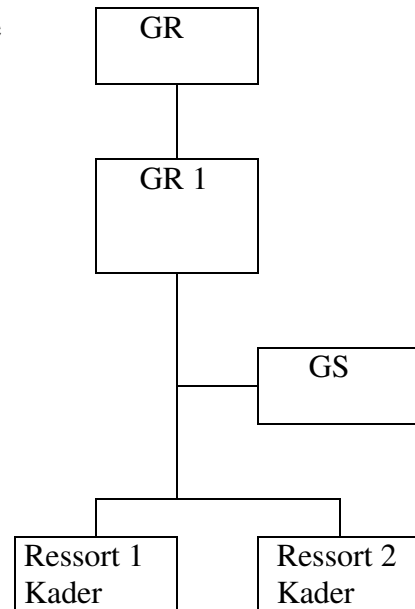
- Politisch ungewohnt
- Verlust an Bürgernähe: Gemeinderäte sind nicht mehr für alle Details zuständig und nicht mehr über alle Details informiert.

b. Gemeinderat als "Verwaltungsrat"
(Modell mit dem Delegierten des Verwaltungsrats)

Strategische Führung und Kontrolle der Gemeinde
 Keine Linienverantwortung des Gemeinderats

Ein Mitglied des Gemeinderats ist Verwaltungsdirektor/Verwaltungsdirektorin
 (CEO, Delegierte/r des Verwaltungsrats)
 Alleinige Linienverantwortung für die gesamte Verwaltung
 Gemeindegemeinschafter/Gemeindegemeinschafterin: Stabsfunktionen
 Evtl. zusätzlich Linienfunktionen

Ressorts oder Departemente
 Führung durch Kaderangestellte



Bemerkungen

- Gleich wie das CEO-Modell, aber ein Mitglied des Gemeinderats übt das Amt des Verwaltungsdirektors oder der Verwaltungsdirektorin aus
- Deutschland: System des regierenden Bürgermeisters/der regierenden Bürgermeisterin

Vorteile

- Gleich wie das CEO-Modell, aber betriebswirtschaftlich noch effizientere Lösung als CEO-Modell

Nachteile

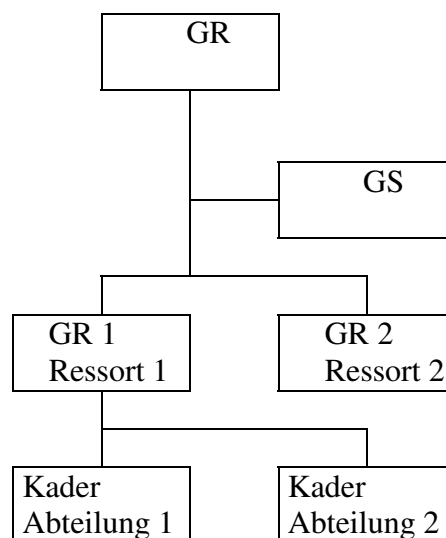
- Gleich wie das CEO-Modell, aber
- Ein Mitglied dominiert die Gemeinde: Gefahr des Dorfkönigs und der Dorfkönigin
- Überwachung der Verwaltung durch den Gemeinderat wird schwieriger (Das Mitglied, das Verwaltungsdirektor/Verwaltungsdirektorin ist, hat schon durch seinen Informationsvorsprung alles in der Hand)
- Parteien sind nicht angemessen vertreten

c. Gemeinderat als "Geschäftsleitung" mit strategischer Ressortverantwortung

Strategische Führung und Kontrolle der Gemeinde
 Führung der Verwaltung (i. d. R. Ressortsystem)
 Sekretär/Sekretärin des Gemeinderats
 Stabs- und evtl. Linienfunktion

Führung der Ressorts durch GR-Mitglieder
 Nur Führung, keine operativen Arbeiten

Führung der Abteilungen und operative Arbeiten durch Angestellte



Vorteile gegenüber der Lösung "Gemeinderat als Verwaltungsrat"

- Bewährte Lösung, politisch leichter realisierbar
- Leichtere Überwachung der Verwaltung durch den Gemeinderat
- Mehr Bürgernähe
- Weniger Abhängigkeit von einer Person (kann sich positiv oder negativ auswirken)

Nachteile gegenüber der Lösung mit "Gemeinderat als Verwaltungsrat"

- Betriebswirtschaftlich weniger effiziente Lösung
- Ressortsystem unterstützt strukturell die Ressortinteressen. Führung ohne Ressorts fördert strukturell die Ausrichtung auf das Gesamtwohl der Gemeinde
- Grössere GR-Pensen, für Führungskader aus der Privatwirtschaft weniger interessant und zeitlich oft nicht machbar (Rekrutierungsschwierigkeiten)
- Grösserer Führungsaufwand

Vorteile gegenüber der Lösung "Gemeinderat als politisches Führungs- und administrativ vollziehendes Organ" (vgl. nächste Seite)

- Klare Trennung zwischen politischer Führung und administrativem Vollzug
- Für mittlere und grössere Gemeinden: Betriebswirtschaftlich effizientere Lösung
- Verwaltungsdienstleistungen werden durch Fachpersonen erbracht (Qualität)
- Stufengerechte Besoldung (Keine Besoldung operativer Arbeiten zum Lohnansatz des Gemeinderats)

Nachteile gegenüber der Lösung "Gemeinderat als politisches Führungs- und administrativ vollziehendes Organ"

- Für sehr kleine Verwaltungen mit flacher Hierarchie: Betriebswirtschaftlich schlechtere Lösung

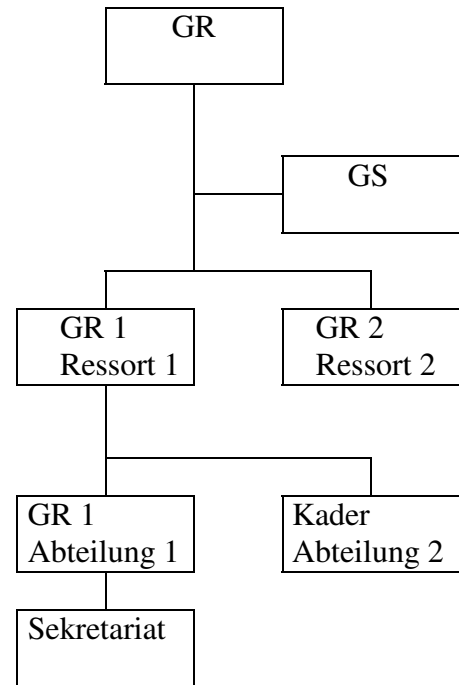
d. Gemeinderat als politisches Führungs- und administrativ vollziehendes Organ

Strategische Führung und Kontrolle der Gemeinde
Einzelentscheidungen im Kollegium
Führung der Verwaltung

Sekretär/Sekretärin des Gemeinderats
Stabs- und Linienfunktion

Führung des Ressorts durch ein GR-Mitglied
Nicht nur Führung, sondern auch administrative Arbeiten

Subalterne Führung und administrative Arbeiten durch GR-Mitglied



Für kleinere Gemeinden

- Geeigneter Lösungsansatz
- Es ergeben sich Synergien, wenn das Gemeinderatsmitglied den administrativen Vollzug gleich selber erledigt.
- Die Nachteile der Beschäftigung eines Gemeinderatsmitglieds über verschiedene Hierarchieebenen wirken sich weniger aus.
- Zu geringer Arbeitsanfall bzw. Stellenbedarf für die Aufteilung der Funktionen.

Für Kleinstgemeinden ist die Lösung mit dem Verwaltungsdirektor oder der Verwaltungsdirektorin eine echte Alternative, z. B.

- 3 Gemeinderatsmitglieder mit reinen Führungsfunktionen
- 1 Gemeindeschreiber/Gemeindeschreiberin, der die gesamte Verwaltung selber erledigt oder mit wenig Mitarbeitenden führt

Für mittlere oder grössere Gemeinden

Vorteile gegenüber der Lösung mit der Geschäftsleitung

- Keine

Nachteile gegenüber der Lösung mit der Geschäftsleitung

- Keine klare Trennung zwischen politischer Führung und administrativem Vollzug
- Beschäftigung der gleichen Person über mehrere Hierarchieebenen bringt Probleme
- Verwaltungsdienstleistungen werden durch politisch gewählte Personen erbracht. Entsprechende Fachausbildung ist nicht Wahlvoraussetzung (Qualität?)
- Keine stufengerechte Besoldung (Besoldung operativer Arbeiten zum Lohnansatz des Gemeinderats)

IV. Mindestanforderungen an die Gemeindeorganisation

14. Gemäss § 5 Abs. 2 GG hat die Gemeindeorganisation folgende **Mindestanforderungen** zu erfüllen
- demokratische Führung der Gemeinde
 - rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe
 - gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts
- Diese Mindestanforderungen wurden im Gemeindegesetz bewusst sehr offen formuliert.
15. Die Regierungsstatthalterinnen und die Regierungsstatthalter werden die Erfüllung der Mindestanforderungen im Rahmen der **Staatsaufsicht** überprüfen (vgl. § 102 GG). Sowohl die Gemeinden als auch die Aufsichtsorgane haben ein Interesse an **Rechtssicherheit** in diesem Bereich. Beide müssen klar wissen, was unter den Mindestanforderungen konkret zu verstehen ist, was die Gemeinden im Rahmen der Staatsaufsicht aufzulegen haben und was geprüft wird. Dieser Leitfaden wurde in Zusammenarbeit mit der Konferenz der Regierungsstatthalter verfasst. Diese hat den nachfolgenden Definitionen zugestimmt.
16. Die Mindestanforderungen gemäss § 5 Abs. 2 GG beziehen sich auf die gesamte Gemeindeorganisation. Vor allem die verwaltungstechnischen und die rechtsstaatlichen Mindestanforderungen sind **Vorgaben** an den Gemeinderat zur **Ausgestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation der Gemeindeverwaltung** sowie für die erforderlichen Führungsinstrumente. Sie werden nicht in der Gemeindeordnung normiert. Trotzdem rechtfertigt sich die Darstellung der Mindestanforderungen in diesem Leitfaden. Diese Ausführungen werden jedoch später konkretisiert. Eine Arbeitsgruppe des VLG erarbeitet zurzeit mögliche Controlling-Systeme für die Gemeindeverwaltungen. Die Ergebnisse werden später separat veröffentlicht.

A. Demokratische Mindestanforderungen

17. Definition
- Die Gemeinde muss demokratisch verfasst sein. Die Stimmberechtigten müssen (direkt oder durch Kommissionen) die strategische Steuerung der Gemeinde (Planung, Entscheidung, Kontrolle, Steuerung) wirksam mitbestimmen und die Geschäftstätigkeit des Gemeinderats kontrollieren können.
18. Unterlagen für die Gemeindeversammlung und/oder für die Aufsicht (§ 101 GG)
- Gemeindeordnung, allfälliges Organisationsreglement, evtl. Reglement über die Gemeindeversammlung
 - Planungsunterlagen: Finanz- und Aufgabenplan, Voranschlag, Jahresprogramm, allfällige Leitbilder und Planungsberichte
 - Kontrollunterlagen: Rechnung, Jahresbericht, Berichte des Rechnungsprüfungsorgans (vgl. auch Rz. 27 - 29) und einer allfälligen Controlling-Kommission
 - Berichte und Anträge des Gemeinderats an die Gemeindeversammlung
 - Protokolle der Gemeindeversammlungen

19. Prüfung durch die Aufsicht

- Ermöglichen die Organisation, die Berichte und Anträge des Gemeinderats, des Rechnungsprüfungsorgans und einer allfälligen Controlling-Kommission sowie der Ablauf der Gemeindeversammlung den Stimmberechtigten ein politisch akzeptables Mindestmass an demokratischer Mitwirkung?

B. Rechtsstaatliche Mindestanforderungen

20. Definition

- Die Gemeinde muss die Rechtsordnung (materielle Gesetze und Verfahrensgesetze) einhalten.
- Die Aufbauorganisation der Gemeinde muss so ausgestaltet sein, dass die Entscheidungskompetenzen in einem Rechtssatz klar und nachvollziehbar geregelt sind (z. B. Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten des Gemeinderats, Delegation von Zuständigkeiten an die Ressorts und die untergeordneten Verwaltungseinheiten, z. B. Delegationsbeschluss im Anhang der Organisationsverordnung).

Eine klare Zuständigkeitsordnung wird in Zukunft noch wichtiger sein als heute. Bisher wurden die kommunalen Zuständigkeiten oft im kantonalen Recht geregelt. Die bei der Behandlung des Gemeindegesetzes überwiesene „Motion Walter Häcki namens der SPK über die Anpassung der kantonalen Rechtssätze an den Grundsatz der Organisationsfreiheit der Gemeinden“ verlangt die Revision zahlreicher kantonalen Gesetze. In Zukunft soll die kantonale Gesetzgebung (soweit möglich) auf die Regelung kommunaler Zuständigkeiten verzichten. Folglich müssen die Gemeinden alle kommunalen Zuständigkeiten im kommunalen Recht ausdrücklich regeln. Für alle "vergessenen" Geschäfte wird der Gemeinderat zuständig sein. Das ist nicht sinnvoll.

- Die Ablauforganisation der Gemeindeverwaltung muss so ausgestaltet sein, dass die Entscheide unter Beachtung der rechtsstaatlichen Verfahrensgesetze gefällt werden.

21. Unterlagen für die Gemeindeversammlung und/oder für die Aufsicht (§ 101 GG)

- Organisationsverordnung, evtl. weitere organisationsrechtliche Erlasse (Organigramme, Delegationsbeschluss, Unterschriftenregelungen, Funktionsdiagramme).

22. Prüfung durch die Aufsicht

- Regierungsstatthalter/Regierungsstatthalterin: Besteht eine Aufbau- und Ablauforganisation, die den rechtsstaatlichen Anforderungen genügt?
- Rechtsmittelinstanzen (Gerichte usw.) im Rechtsmittelverfahren: Materielle Prüfung der Rechtmässigkeit der angefochtenen Entscheide

C. Verwaltungstechnische Mindestanforderungen¹

23. Definition:

- Die Ablauforganisation muss so ausgestaltet sein, dass zweckmässige und effiziente Verwaltungsabläufe garantiert werden. (z. B. Eingang, Zuweisung an die zuständige Instanz, Eingangsbestätigung, Amtsgeheimnis, nachvollziehbare Führung der Akten, Protokollführung, Archivierung usw.)
- Die Führungsinstrumente müssen so ausgestaltet sein, dass die Leistungen der Verwaltung in der gewünschten Qualität und Quantität erbracht werden.
 - angemessenes Leistungscontrolling
 - z. B. mess- und kontrollierbare Zielvorgaben für Projekte
 - z. B. Qualitätsvorgaben für den laufenden Betrieb (Indikatoren für Quantität, Qualität, Zeit)
 - angemessenes Personalcontrolling
 - z. B. Mitarbeiterbeurteilung, Weiterbildung usw.

24. Unterlagen für die Gemeindeversammlung und/oder für die Aufsicht (§ 101 GG)

- Ablauforganisation (Organisationsverordnung, Archivreglement, Organigramme, Funktionendiagramme, Weisungen)
- Beschreibung des Leistungs- und Personalcontrollings (Personalrecht, Organisationsverordnung, Weisungen)
- Jahresbericht des Gemeinderats mit einem kurzen Kapitel über die Durchführung des Leistungs- und Personalcontrollings

25. Prüfung durch die Aufsicht

- Besteht ein System, das verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe garantiert?
- Wird dieses System angewendet und wird die Anwendung durch den Gemeinderat überprüft?

D. Finanzielle Mindestanforderungen

26. Definition

- Die Gemeinde muss einen gesunden Finanzhaushalt führen.
- Die Gemeinde muss ein ordnungsgemässes Rechnungswesen garantieren.

27. Unterlagen für die Gemeindeversammlung und/oder für die Aufsicht (§ 101 GG)

- Beschreibung des verwaltungsinternen Finanzcontrollings (Organisationsverordnung, Weisungen)
- Finanz- und Aufgabenplan mit Finanzkennzahlen
- Voranschlag mit Finanzkennzahlen und Jahresprogramm
- Jahresrechnung mit Finanzkennzahlen und Jahresbericht (mit kurzem Kapitel über die

¹ Eine Arbeitsgruppe des VLG erarbeitet zurzeit mögliche Controlling-Systeme für die Gemeindeverwaltungen. Die Ergebnisse werden später separat veröffentlicht.

Durchführung und die Resultate des verwaltungsinternen Finanzcontrollings); Massnahmen bei Nicht-Einhaltung der Finanzkennzahlen

- Berichte des Rechnungsprüfungsorgans und einer allfälligen Controlling-Kommission
28. Zusätzliche Unterlagen für die Aufsicht
- Buchhaltungsunterlagen
 - Prüfungsplan des Rechnungsprüfungsorgans
 - interne Berichte des Rechnungsprüfungsorgans, Revisionsunterlagen
29. Prüfung durch die Aufsicht
- Werden die Finanzkennzahlen (im Finanz- und Aufgabenplan, im Voranschlag und in der Jahresrechnung) eingehalten? Wenn nicht: Werden die erforderlichen Massnahmen vorgeschlagen und umgesetzt?
 - Entspricht das Rechnungswesen den kantonalen Vorschriften?
 - Weitere Kontrollen gemäss spezialgesetzlichen Vorgaben bleiben vorbehalten.

V. Übertragung von Aufgaben an externe Leistungserbringer, Mitwirkung der Gemeinde in Gemeindeverbänden und anderen Gesellschaften

30. Es ist in vielen Bereichen sinnvoll, dass die Gemeinde ihre Aufgaben nicht selber erfüllt, sondern sie an **externe Leistungserbringer delegiert** (andere Gemeinden, privatrechtliche, natürliche oder juristische Personen, Gemeindeverbände, Zweckverbände oder öffentlich-rechtliche Gesellschaften). Das neue Gemeindegesetz ermöglicht solche Delegationen und stellt eine Vielzahl von Delegationsmöglichkeiten zur Verfügung (vgl. §§ 44 ff. GG).

Die Übertragung einer Aufgabe an einen externen Leistungserbringer ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die **Gemeinde Aufgabenträgerin** bleibt und die **Gesamtverantwortung** für die richtige Erfüllung der Aufgabe trägt (§ 45 GG). Sie muss deshalb die Aufgabenerfüllung durch den externen Leistungserbringer überwachen.

31. Wird die Aufgabe einem externen Leistungserbringer übertragen, an dem die Gemeinde **nicht beteiligt** ist (z. B. Privater, Nachbargemeinde), beschränkt sich die Überwachung auf die Delegation, auf die Umschreibung von Leistungen und Gegenleistungen, auf die Überwachung der Resultate und auf die rechtzeitige Vornahme einer allfälligen Kündigung.
32. Ist die Gemeinde jedoch am externen Leistungserbringer **beteiligt** (z. B. Gemeinde- oder Zweckverband, Aktiengesellschaft), bestimmt sie die Führung des externen Leistungserbringers mit. Sie ist in dessen Organen vertreten. Folglich muss der Gemeinderat die Vertretung der Gemeinde im obersten Organ des externen Leistungserbringers führen.

§ 54 GG beschreibt den **Controllingkreislauf** zwischen dem Gemeinderat (bzw. den Stimmberechtigten) und der Vertretung der Gemeinde in Gemeinde- und Zweckverbänden (§§ 54, 56 GG). Die Vertretung der Gemeinde übt ein gebundenes Mandat aus. Sie wird vom Gemeinderat gewählt; dieser gibt ihr die Ziele vor und kontrolliert deren Tätigkeit. Die Vertretung erstattet dem Gemeinderat periodisch Bericht und holt vor wichtigen Entscheidungen die Instruktionen der Gemeinde ein.

33. Der **Gemeinderat** führt normalerweise das Controlling mit den Vertretungen der Gemeinde durch. Er ist für den Vollzug der Gemeindeaufgaben zuständig. Dies gilt nicht nur für die intern durchgeführten, sondern auch für die an externe Leistungserbringer delegierten Aufgaben. Das Controlling mit den Vertretungen der Gemeinde ist (ähnlich wie im verwaltungsinternen Führungskreislauf) eine Führungsaufgabe des Gemeinderats.

Die **Grenze** bildet zunächst die **Finanzkompetenz** des Gemeinderats. Wenn die Delegation einer Aufgabe an einen externen Leistungserbringer (durch Vertrag, Gründung oder Beteiligung an einem externen Leistungserbringer usw.) einen finanziellen Aufwand mit sich bringt, der nicht mehr in der Finanzkompetenz des Gemeinderats liegt, braucht dieser die Zustimmung der Gemeindeversammlung. Gleiches gilt für Instruktionen. Beispielsweise kann der Gemeinderat die Vertretung der Gemeinde nur dann zur Zustimmung zu einer grossen Investition ermächtigen, wenn die damit für die Gemeinde verbundene Ausgabe in seiner Finanzkompetenz liegt.

Eine weitere Schranke liegt in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung zur **Rechtsetzung**. Aus diesem Grund sieht das Gemeindegesetz die Genehmigung rechtsetzender Verträge sowie die Übertragung von hoheitlichen Befugnissen an Dritte durch die Gemeindeversammlung vor (§ 10 lit. b Ziff. 3 GG).

34. In der Gemeindeordnung kann die Kompetenz zur Delegation der Aufgabe an einen externen Leistungserbringer geändert werden (vgl. Rz. 56). Gleiches gilt für die Durchführung des Controllings über die Vertretung der Gemeinde. Es ist aber ein Vorteil, wenn das gesamte Controlling (Wahl, Instruktion, Kontrolle, Steuerung) einem einzigen Organ obliegt.

Eine mögliche Lösung besteht darin, dass der Gemeinderat in seinen Planungs- und Kontrollunterlagen über die wichtigsten externen Leistungserbringer berichtet. Die Gemeindeversammlung kann zu diesen Berichten Bemerkungen anbringen oder dem Gemeinderat sogar verbindliche Vorgaben für die neue Planung machen.

VI. Rechtstechnische Grundfragen zur Ausgestaltung der Gemeindeordnung

35. Die Gemeindeordnung kann auf sehr unterschiedliche Weise ausgestaltet werden. Grundsätzlich wird im kantonalen Recht (mit dispositivem Charakter) vieles vorgegeben (z. B. Aufgaben und Funktionen von Organen). Will eine Gemeinde in einem bestimmten Bereich vom kantonalen Recht nicht abweichen, müsste sie dieses in der Gemeindeordnung grundsätzlich nicht wiederholen. Allerdings würde dann ein Torso entstehen, der zwar sehr kurz, aber aus sich heraus nicht verständlich wäre.

Dieser Leitfaden geht davon aus, dass die **Gemeindeordnung die Verfassung** der Gemeinde ist. Sie soll die wichtigsten Regelungen enthalten und **aus sich selbst heraus verständlich** sein. Dies auch dann, wenn die Grundzüge des kantonalen Rechts zum Teil wiederholt werden müssen.

36. Die Gemeindeordnung muss nicht alle Regelungen über die Gemeindeorganisation enthalten. Die Organisation der Gemeindeverwaltung ist Sache des Gemeinderats. Sie erfolgt in

der Organisationsverordnung und in Weisungen. Die Stimmberechtigten haben folgende Regelungen zu treffen:

- **Aufbau- und Ablauforganisation im politischen Führungskreislauf** (Gemeindeversammlung, Kommissionen, Grundzüge der Organisation des Gemeinderats usw.)
- **Rechte und Pflichten der Stimmberechtigten** (in der Gemeindeversammlung und an der Urne)
- **Ermächtigung des Gemeinderats** zur Organisation der Verwaltung

Alle weiteren Regelungen finden sich in der Organisationsverordnung, in Kommissions- oder in anderen Spezialreglementen.

37. Gemeinden können die Gemeindeorganisation **zwei- oder dreistufig** regeln (zusätzlich: Weisungen).

- Zweistufige Regelung: Gemeindeordnung, Organisationsverordnung
- Dreistufige Regelung: Gemeindeordnung, Organisationsreglement, Organisationsverordnung

Der Entscheid für eine zwei- oder dreistufige Regelung ist von politischen **Wertungen** und von der Situation abhängig.

Die zweistufige Regelung (Gemeindeordnung, Organisationsverordnung) benötigt nur zwei Erlasse mit entsprechend wenig Koordinationsaufwand. Die Gemeindeordnung wird notwendigerweise etwas länger, da alle Detailvorschriften in der Gemeindeordnung enthalten sein müssen.

In der dreistufigen Regelung kann sich die Gemeindeordnung auf die wesentlichsten Grundsätze beschränken und die Details im Organisationsreglement regeln.

Für die Stimmberechtigten, die sich nicht um Details interessieren, ist die dreistufige Regelung transparenter. Für die eigentlichen Anwender hat die zweistufige Regelung Vorteile, da sie nur mit zwei Erlassen arbeiten müssen.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist die **Abänderbarkeit** der erwähnten Erlasse. In Parlamentsgemeinden besteht für den Erlass oder die Änderung der Gemeindeordnung ein obligatorisches Referendum (§ 13 Abs. 1 lit. b GG). Das Organisationsreglement kann vom Parlament mit fakultativem Referendum erlassen und geändert werden. Hier hat die dreistufige Regelung klare Vorteile. Nicht-Parlamentsgemeinden können für die Gemeindeordnung die Urnenabstimmung vorsehen, während das Organisationsreglement von der Gemeindeversammlung erlassen werden kann.

38. Nach den Vorschriften des Gemeindegesetzes müssen die Gemeinden gewisse Regelungen in der Gemeindeordnung treffen. Andere Regelungen können entweder in der Gemeindeordnung oder in einem anderen rechtsetzenden Erlass der Gemeinde normiert werden.

Schliesslich gibt es viele Bereiche, die im kantonalen Recht geregelt sind und nicht zwingend wiederholt werden müssen. Damit der Gestaltungsfreiraum der Gemeinden transparent wird, werden drei Kategorien von Regelungen gebildet und mit * unterschieden:

- * Muss in der Gemeindeordnung geregelt werden.
- ** Muss in der Gemeindeordnung oder in einem anderen rechtsetzenden Erlass der Gemeinde geregelt werden.
- *** Fakultative Regelung. Kann (in der Gemeindeordnung oder in einem anderen rechtsetzenden Erlass der Gemeinde) geregelt werden.

Besonderer Teil

Die Gemeindeordnung – Regelungsbedarf und Regelungsmöglichkeiten

VII. Allgemeine Bestimmungen

A. Gemeindegebiet, Gemeindewappen***

39. Die Gemeindeordnung kann regeln:
- Umschreibung des Gemeindegebiets
 - Umschreibung des Gemeindewappens

Regelungsbeispiel

§ 1 Gemeindegebiet, Gemeindewappen

¹ Die Gemeinde ... ist eine Einwohnergemeinde des Kantons Luzern. Sie umfasst das Gemeindegebiet gemäss Karte im Anhang I und die in der Gemeinde wohnende Bevölkerung.

² (Beschreibung des Gemeindewappens).

B. Funktion der Gemeinde ***

40. Die Definition und die Rechtsstellung der Gemeinden ergeben sich aus dem kantonalen Recht (§ 3 GG, §§ 87 ff. Staatsverfassung). Trotzdem ist es nützlich, wenn die Gemeinde (im Sinn einer Zielnorm) in der Gemeindeordnung ihre Hauptfunktionen umschreibt.

Regelungsbeispiel

§ 2 Funktion der Gemeinde

¹ Die Gemeinde ist eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft des Kantons Luzern. Sie ist im Rahmen des kantonalen Rechts autonom und hat auf ihrem Gemeindegebiet hoheitliche Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse.

² Als kleinste gesellschaftliche Einheit im Staat fördert die Gemeinde den Einbezug aller Bevölkerungsgruppen in die Gemeinschaft und stärkt das Zusammengehörigkeitsgefühl.

³ Als direkt-demokratische, politische Einheit nimmt die Gemeinde die Bedürfnisse der Bevölkerung auf und gibt ihr die Möglichkeit zur direkten Mitgestaltung ihres unmittelbaren Lebensumfeldes.

⁴ Als lokales politisches Entscheidungszentrum

- a. erfüllt die Gemeinde ihre eigenen und die ihr von Bund oder Kanton übertragenen Aufgaben
- b. schafft sie im Rahmen ihrer Kompetenzen optimale wirtschaftliche, finanzielle, kulturelle und gesellschaftliche Rahmenbedingungen
- c. vertritt sie ihre lokalen Interessen dem Kanton und den anderen Gemeinden gegenüber

C. Handlungsgrundsätze***

41. Gleich wie die wichtigsten Funktionen können auch die wichtigsten Handlungsgrundsätze der Gemeinde in der Gemeindeordnung deklariert werden.

Regelungsbeispiel

§ 3 Verfassungskonformes Handeln

¹ Die Rechte und Pflichten der Bevölkerung sowie die Organisation und die Verfahren vor den Behörden werden in Rechtssätzen geregelt.

² Personen und Organe, die aufgrund der Gemeindeordnung tätig sind,

- a. handeln nach Treu und Glauben und beachten die Grundrechte, insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot
- b. handeln nach dem Subsidiaritätsprinzip
- c. handeln kundenorientiert, zweckmässig und wirtschaftlich

D. Organe***

42. Im Sinne einer Übersicht können schon im allgemeinen Teil die Organe und die wichtigsten weiteren Gremien der Gemeinde aufgezählt werden.

Regelungsbeispiel

§ 4 Organe und weitere Gremien

¹ Die Gemeinde hat folgende Organe:

- a. Stimmberechtigte
- b. Gemeinderat
- c. Rechnungsprüfungsorgan
- d. Eventuell Bürgerrechtskommission (mit Entscheidungsbefugnissen)
- e. Eventuell Schulpflege (mit Entscheidungsbefugnissen)

² Die Gemeinde hat folgende weitere Gremien:

- a. Eventuell Schulpflege (ohne Entscheidungsbefugnisse)
- b. Urnenbüro
- c. Eventuell Controlling-Kommission
- d. Eventuell Bürgerrechtskommission (ohne Entscheidungsbefugnisse)

E. Amtsdauer***

43. Die Amtsdauer des Gemeinderats beträgt vier Jahre (§ 16 GG). Beginn und Ende sind im ganzen Kanton einheitlich. Im Interesse der Klarheit empfiehlt es sich, diese Regelung in der Gemeindeordnung zu wiederholen***.

Es ist sinnvoll, die gleiche Amtsdauer (allenfalls zeitlich etwas verschoben) auch für die ständigen kommunalen Kommissionen (Rechnungsprüfungsorgan usw.) anzuordnen*.

Regelungsbeispiel:

§ 5 Amtsdauer

¹ Die Amtsdauer des Gemeinderats und aller in der Gemeindeordnung geregelten weiteren Gremien beträgt vier Jahre.

² Die Amtsdauer des Gemeinderats beginnt am 1. September nach den kantonal angesetzten Gesamterneuerungswahlen. Die Amtsdauer der weiteren Gremien beginnt am 1. Oktober des gleichen Jahres. Abweichende Vorschriften bleiben vorbehalten.

F. Unvereinbarkeit von Ämtern***

44. Die Unvereinbarkeiten sind in § 34 GG geregelt. Die Regelung kann wiederholt werden. Sie ist aber nicht von entscheidender Bedeutung für das Verständnis der Funktionsweise der Gemeinde***.

Falls eine Gemeinde weitere Unvereinbarkeiten anordnen will (z. B. Unvereinbarkeit einer Anstellung bei der Gemeinde mit dem Amt des Gemeinderats, Unvereinbarkeit einer Anstellung als Lehrperson bei der Gemeinde mit der Mitgliedschaft in der Schulpflege), muss sie dies in der Gemeindeordnung (oder allenfalls im Organisationsreglement) tun**.

Regelungsbeispiel für erweiterte Unvereinbarkeit

§ 6 Unvereinbarkeit von Funktionen

¹ Niemand kann gleichzeitig folgende Funktionen bekleiden:

<i>Funktion</i>	<i>Unvereinbare Funktionen</i>
<i>Rechnungsprüfungsorgan</i>	<i>Gemeinderat Gemeindeschreiber/in Anstellung bei der Gemeinde</i>
<i>Controlling-Kommission</i>	<i>Gemeinderat Gemeindeschreiber/in Anstellung bei der Gemeinde</i>
<i>Gemeindeschreiber/in</i>	<i>Gemeinderat Rechnungsprüfungsorgan Controlling-Kommission</i>
<i>Gemeinderat</i>	<i>Rechnungsprüfungsorgan Controlling-Kommission Gemeindeschreiber/in Anstellung bei der Gemeinde (fakultativ)</i>
<i>Schulpflege</i>	<i>Anstellung als Lehrperson bei der Gemeinde (fakultativ) Gemeinderat mit Ausnahme des für die Schule verantwortlichen Mitglieds</i>
<i>Anstellung bei der Gemeinde</i>	<i>Rechnungsprüfungsorgan Controlling-Kommission Gemeinderat (fakultativ)</i>
<i>Anstellung als Lehrperson bei der Gemeinde (fakultativ)</i>	<i>Schulpflege</i>

G. Information, Kommunikation***

45. § 51 des Vernehmlassungsentwurfs der Kantonsverfassung sieht für die kantonalen Behörden das Öffentlichkeitsprinzip vor. Amtliche Aufzeichnungen sind öffentlich, sofern keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Die Gemeinden können dieses Prinzip auch für ihren Bereich übernehmen.

Regelungsbeispiel

§ 7 Information, Kommunikation

¹ Der Gemeinderat orientiert die Öffentlichkeit über wichtige Geschäfte und Beschlüsse. Amtliche Akten, an deren Geheimhaltung überwiegende öffentliche oder private Interessen bestehen, sind nicht öffentlich.

² Das amtliche Publikationsorgan der Gemeinde gemäss § 21 Abs. 3 StRG sind der, die Anschlagstelle bei der Gemeindeverwaltung und das Internet.

³ Im Internet werden u. a. veröffentlicht:

- a. Rechtsetzende Beschlüsse der Gemeinde
- b. Weitere wichtige Beschlüsse
- c. Planungs- und Kontrollunterlagen gemäss § 14 und § 19
- d. Informationen bezüglich der Gemeindeversammlungen
 - Vorlagen des Gemeinderats an die Gemeindeversammlung, allfällige Erläuterungen
 - Einladung, Traktandenliste
 - Protokoll

VIII. Stimmberechtigte

A. Stimmrecht***

46. Das aktive und das passive Stimm- und Wahlrecht wird in § 28 der Staatsverfassung und in §§ 4 ff. des Stimmrechtsgesetzes abschliessend geregelt. Eine zusammenfassende Wiederholung kann der Klarheit dienen.

Regelungsbeispiel:

§ 8 Stimmrecht

¹ Das Stimmrecht umfasst die Befugnis, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, Volksbegehren zu unterzeichnen und, unter Vorbehalt besonderer Wählbarkeitsvoraussetzungen, gewählt zu werden.

² Stimmberechtigt sind alle Schweizerinnen und Schweizer mit Wohnsitz in der Gemeinde. Im Übrigen richtet sich die Stimmberechtigung nach kantonalem Recht.

B. Petitionsrecht***

47. Das Petitionsrecht wird in § 7 der Staatsverfassung geregelt. Die Gemeindeordnung kann dieses Recht im Interesse der Klarheit wiederholen. Gleichzeitig kann die zusätzliche Pflicht der Gemeinde postuliert werden, die Petition innert angemessener Frist zu behandeln und zu beantworten.

Regelungsbeispiel

§ 9 Petitionsrecht

¹ Jede Einwohnerin und jeder Einwohner der Gemeinde ist berechtigt, beim Gemeinderat Wünsche, Anliegen oder Beanstandungen als Petition schriftlich vorzubringen.

² Petitionen werden von der zuständigen Behörde innert angemessener Frist beantwortet.

C. Initiative***

48. Die Gemeindeinitiative wird in §§ 38 bis 43 GG und in §§ 128 bis 146 des Stimmrechtsgesetzes grundsätzlich abschliessend geregelt. Eine zusammenfassende Wiederholung kann der Klarheit dienen***.

Gemäss § 38 Abs. 4 GG kommt eine Initiative zustande, wenn sie die gültigen Unterschriften von einem Zehntel der Stimmberechtigten aufweist, abgerundet auf den nächsten Zehner, mindestens aber 10 und höchstens 500 Unterschriften. Diese Vorschrift ist dispositiver Natur. Sie kann von den Gemeinden geändert werden, aber nur in der Gemeindeordnung*.

Regelungsbeispiel

§ 10 Gemeindeinitiative

¹ *Mit der Initiative in Form einer Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs können die Stimmberechtigten die Abstimmung über ein Sachgeschäft verlangen, das in ihrer Zuständigkeit liegt.*

² *Die Initiative kommt zustande, wenn sie von mindestens ... Stimmberechtigten gültig unterzeichnet ist und dem Gemeinderat innert der Sammelfrist von 60 Tagen eingereicht wird.*

³ *Im Übrigen finden das Gemeindegesetz und das Stimmrechtsgesetz Anwendung.*

49. Verfahren bei Gemeindeinitiativen

Das Verfahren, das bei der Vorbereitung und Behandlung einer Gemeindeinitiative zu beachten ist, wird vom Gemeinde- und vom Stimmrechtsgesetz abschliessend und mit zwingendem Recht geregelt. Eine zusammenfassende Wiederholung könnte sich unter Umständen deshalb rechtfertigen, weil sich die kantonale Regelung in zwei unterschiedlichen Erlassen findet. Sodann bleibt aufgrund des kantonalen Rechts offen, ob die Abstimmung im Versammlungs- oder im Urnenverfahren stattfindet. Gemäss § 42 Abs. 2 GG wird über die Initiativen im gleichen Verfahren abgestimmt wie über die Sachvorlagen des Gemeinderats. Diese Regelung könnte hier konkretisiert werden.

Regelungsbeispiele

§ 11 Verfahren bei Gemeindeinitiativen

Für die Initiativen gelten folgende Vorschriften:

- a. *Der Gemeinderat stellt vor der Veröffentlichung der Initiative durch Entscheid fest, dass die Unterschriftenbogen den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen.*
- b. *Nach der Einreichung des Volksbegehrens bescheinigt der Stimmregisterführer oder die Stimmregisterführerin die Stimmberechtigung der Unterzeichnenden.*
- c. *Der Gemeinderat erwahrt das formelle Zustandekommen der Initiative.*
- d. *Der Gemeinderat entscheidet über die Gültigkeit der Initiative. Erweist sich diese als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Gemeinderat sie als ganz oder teilweise ungültig.*
- e. *Erweist sich die Initiative als gültig, wird sie den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt. Die Abstimmung muss innert Jahresfrist seit der Einreichung der Initiative stattfinden. § 22 findet Anwendung.*
- f. *Der Gemeinderat kann den Stimmberechtigten die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung empfehlen. Er kann der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber stellen, der für den gleichen Gegenstand eine abweichende Lösung enthält.*

- g. Solange die Volksabstimmung nicht angeordnet ist, können die auf den Unterschriftenbogen bezeichneten Personen das Begehren zurückziehen.

§ 12 Sondervorschriften für die Initiative in der Form der Anregung

Für die Initiative in der Form der Anregung gelten folgende Sonderbestimmungen:

- a. In der Regel bringt der Gemeinderat die Initiative in der von den Initianten eingereichten Form der Anregung zur Abstimmung. Wird die Initiative angenommen, erarbeitet der Gemeinderat den ausführenden Beschluss und bringt diesen innert Jahresfrist seit der Annahme des nicht formulierten Textes zur Abstimmung.
- b. Der Gemeinderat kann stattdessen die Anregung aufnehmen, den entsprechenden Rechtsatz-Entwurf sofort ausarbeiten und den formulierten Text zur Abstimmung bringen.

IX. Gemeindeversammlung

A. Gemeindeversammlung, Parlament oder nur Abstimmungsverfahren?

50. Das Gemeindegesetz schreibt den Gemeinden das Organ der Gemeindeversammlung nicht zwingend vor. Die Stimmberechtigten sind das oberste Organ der Gemeinde (§ 8 GG). Die Gemeinden haben drei grundsätzliche Regelungsmöglichkeiten:

- a. Die meisten Gemeinden kennen die **Gemeindeversammlung**. Diese behandelt und entscheidet die Sachgeschäfte. Soweit nichts anderes beschlossen wurde, werden die Wahlen im Urnenverfahren durchgeführt. (Gemäss § 18 Abs. 3 des Stimmrechtsgesetzes muss mindestens die Wahl des Gemeinderats und des Friedensrichters an der Urne erfolgen.)

Dieses System hat sich bewährt und wird wahrscheinlich auch in Zukunft das vorherrschende System im Kanton Luzern bleiben. Das neue Gemeindegesetz stärkt die Gemeindeversammlung. Die Controllingaufgaben sind interessanter und geben der Gemeindeversammlung mehr Einfluss auf die Führung der Gemeinde.

- b. Gewisse Agglomerationsgemeinden haben ein **Gemeindeparlament**. Dieses nimmt die meisten Befugnisse der Stimmberechtigten wahr. § 13 GG sieht jedoch für die wichtigsten Wahlen und Sachgeschäfte das obligatorische oder fakultative Referendum vor.

Die Existenz eines Gemeindeparlaments führt zu einem Verlust an direkt-demokratischen Einflussmöglichkeiten der Stimmberechtigten. In grösseren Gemeinden hat die Einführung des Gemeindeparlaments aber durchaus auch Vorteile. Einerseits sind die Probleme hier komplexer. Andererseits kann die Gemeindeversammlung in weitgehend anonymen Gesellschaften die ihr zugedachte Rolle nicht mehr spielen. Bei Stimmbeteiligungen von zum Teil unter einem Prozent ist auch die Repräsentativität nicht mehr gewährleistet.

- c. Die Gemeindeordnung kann auch vorsehen, dass die **Stimmberechtigten ihre Rechte und Pflichten ausschliesslich an der Urne** wahrnehmen (§ 8 Abs. 3 GG). Allerdings ändert dies nichts an den Funktionen, welche die Stimmberechtigten nach dem Gemeindegesetz ausüben haben (politische Führung der Gemeinde, Beteiligung an der politischen Planung, Wahlen, Beschluss der wichtigsten Sachgeschäfte, Kontrolle über die Geschäfts-

tätigkeit des Gemeinderats, Steuerungsentscheide, vgl. § 8 Abs. 2 GG). Die Gemeindeordnung hat sicherzustellen, dass die Stimmberechtigten diese Funktionen auch dann ausüben können, wenn die Gemeinde keine Gemeindeversammlung durchführt. Dabei ist den speziellen Anforderungen an die politische Kommunikation und an die demokratische Willensbildung besondere Beachtung zu schenken.

B. Kompetenzaufteilung Gemeindeversammlung – Gemeinderat

51. Das GG regelt die Kompetenzaufteilung zwischen der Gemeindeversammlung und dem Gemeinderat nicht abschliessend. Es zeigt nur die **Grenzen der kommunalen Regelungsbefugnis** auf.

§§ 9 – 11 GG postulieren (mit Ausnahme der Finanzkompetenzen) **Minimalkompetenzen der Stimmberechtigten**. Diese dürfen nicht unterschritten, können aber fast beliebig ausgeweitet werden. Insbesondere kann die Gemeindeordnung der Gemeindeversammlung (neben den Planungs-, Kontroll- und Steuerungsentscheiden) viele Einzelentscheidungen zuweisen. Allerdings ist darauf zu achten, dass der Gemeindeversammlung nicht zuviel zugemutet wird (vgl. Rz. 8 lit. c).

Die Grenzen der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung liegen bei den Zuständigkeiten des Gemeinderats (§§ 14 – 20 GG). Die Stimmberechtigten bilden die Legislative. Sie treffen in der Regel generell-abstrakte Entscheidungen (Reglemente), Entscheide über Finanzgeschäfte usw.. Nach dem **Gewaltenteilungsprinzip** ist die Ausführung, d. h. Rechtsanwendung im Einzelfall, Sache der Exekutive. Weiter hat der Gemeinderat die Verantwortung über die Gemeindeverwaltung (§ 18 GG). Die Stimmberechtigten dürfen nicht in den verwaltungsinternen Führungskreislauf eingreifen. Sie sind Teil des politischen Führungskreislaufs. Ihr Partner ist der Gemeinderat, nicht die Verwaltung. Aus diesem Grund beschränkt sich beispielsweise das Kontrollrecht der Stimmberechtigten oder der Controlling-Kommission auf die "Geschäftstätigkeit des Gemeinderats" (§§ 8 Abs. 2, 26 Abs. 1, 27 GG²) und umfasst nicht die Gemeindeverwaltung.

C. Erforderliche bzw. mögliche Regelungen

a. Funktion der Gemeindeversammlung***

52. Es dürfte zweckmässig sein, die Grundfunktionen der Gemeindeversammlung in einem „Zweckparagrafen“ zusammenzufassen.

Regelungsbeispiel

§ 13 Funktion der Gemeindeversammlung

¹ Die Gemeindeversammlung ist unter Vorbehalt der Rechte der Stimmberechtigten an der Urne das oberste politische Organ der Gemeinde.

² Sie übt die strategische Steuerung und die Aufsicht über die Tätigkeiten des Gemeinderats aus. Sie fällt die wichtigsten Planungs-, Sach-, Kontroll- und Steuerungsentscheide.

² Die Geschäftstätigkeit des Gemeinderats wird aufgrund der vorgelegten Planungs- und Kontrollunterlagen geprüft.

b. Politische Planung***

53. Gemäss § 9 Abs. 1 GG haben die Stimmberechtigten bei der politischen Planung der Gemeinde mindestens folgende Befugnisse***:

- Beschluss über den Voranschlag
- Kenntnisnahme vom Jahresprogramm
- Kenntnisnahme vom Finanz- und Aufgabenplan
- Kenntnisnahme von allfälligen Planungsberichten
- Kenntnisnahme von allfälligen Leitbildern

Die Gemeinde kann die Planungskompetenzen beispielsweise wie folgt ausweiten**:

- Beschluss des Jahresprogramms (statt Kenntnisnahme)
- Weitere Planungskompetenzen (z. B. Beschluss oder Kenntnisnahme von Projektbeschrieben bei Grossprojekten)
- Durchführung von Konsultativabstimmungen bei Planungsgeschäften (§ 9 Abs. 2 GG)
- Bemerkungen der Gemeindeversammlung zu den Planungsunterlagen (nur politisch, nicht aber rechtlich verbindlich)
- Vorgaben der Gemeindeversammlung für die Ausgestaltung der nächsten Planungsunterlagen (rechtlich verbindlicher Beschluss der Gemeindeversammlung).

Regelungsbeispiel

§ 14 Politische Planung

¹ Die Stimmberechtigten haben bei der politischen Planung der Gemeinde folgende Befugnisse:

- a. Beschluss über den Voranschlag
- b. Kenntnisnahme vom Jahresprogramm
- c. Kenntnisnahme vom Finanz- und Aufgabenplan
- d. Kenntnisnahme von allfälligen Planungsberichten
- e. Kenntnisnahme von allfälligen Leitbildern

Die Planungsunterlagen gemäss lit. b – e können zustimmend, ablehnend oder nur zur Kenntnis genommen werden.

Regelungsbeispiel: Fakultative Ergänzung mit rechtlich unverbindlichen Bemerkungen zu den Kontrollunterlagen

¹ Wie oben.

² Die Gemeindeversammlung kann zu den Planungsunterlagen gemäss Abs. 1 lit. b bis e Bemerkungen anbringen. Diese sind für den Gemeinderat rechtlich nicht verbindlich.

Regelungsbeispiel: Fakultative Ergänzung mit verbindlichen Vorgaben für den Gemeinderat

¹ Wie oben.

² Die Gemeindeversammlung kann dem Gemeinderat verbindliche Vorgaben für die Ausgestaltung der nächsten Planungsunterlagen (Voranschlag, Jahresprogramm, Finanz- und Aufgabenplan, allfällige Planungsberichte und Leitbilder) machen.

Bemerkungen und Vorgaben bedürfen eines Mehrheitsbeschlusses der Gemeindeversammlung.

c. Wahlen***

54. Gemäss § 10 lit. a GG haben die Stimmberechtigten mindestens folgende Wahlen vorzunehmen***:

- Gemeinderat
- Schulpflege, soweit die Wahl nicht dem Gemeinderat oder dem Gemeindeparlament übertragen ist
- Rechnungsprüfungsorgan und allfällige Controlling-Kommission
- Urnenbüro
- Friedensrichter

Soll die Wahl der Schulpflege dem Gemeindeparlament oder dem Gemeinderat übertragen werden, muss die entsprechende Bestimmung in der Gemeindeordnung enthalten sein* (vgl. Rz. 69 ff.).

Die Gemeinde kann die Wahlkompetenzen der Gemeindeversammlung ausweiten, z. B.**:

- Kommissionen
- Vertretungen der Gemeinde in Gemeinde- und Zweckverbänden (sowie in anderen privat- oder öffentlich-rechtlichen Gesellschaften)
- weitere Wahlen

Gemäss § 18 Abs. 2 Stimmrechtsgesetz (StRG) vollziehen die Gemeinden ihre Wahlen grundsätzlich im Urnenverfahren. Dies gilt jedoch nur, soweit sie in einem Rechtssatz nichts anderes beschliessen. Nur die Wahlen des Gemeinderats und des Friedensrichters müssen zwingend an der Urne stattfinden (§ 18 Abs. 3 StRG). Im Übrigen sind die Gemeinden bei ihren Anordnungen frei (vg. Rz. 61)

Regelungsbeispiel

§ 15 Wahlen

¹ Die Gemeindeversammlung wählt:

- a. die Revisionsstelle (Alternative: die Mitglieder und das Präsidium der Rechnungsmission)
- b. die Mitglieder und das Präsidium der Controlling-Kommission
- c. die frei wählbaren Mitglieder des Urnenbüros
- d. die Mitglieder und das Präsidium der von ihr eingesetzten Kommissionen

² Die Stimmberechtigten wählen im Urnenverfahren:

- a. den Präsidenten oder die Präsidentin und die übrigen Mitglieder des Gemeinderats
- b. den Präsidenten oder die Präsidentin und die übrigen Mitglieder der Schulpflege
- c. die Friedensrichterin oder den Friedensrichter
- d. den Präsidenten oder die Präsidentin und die übrigen Mitglieder der Bürgerrechtskommission

³ Die Wahlen erfolgen in folgenden Verfahren:

- a. Verhältniswahlverfahren: Bürgerrechtskommission
- b. Mehrheitswahlverfahren: Alle anderen Wahlen

Alternatives Regelungsbeispiel für die Wahl aller Mitglieder des Gemeinderats in die Ressorts (Abs. 2 lit. a)

² Die Stimmberechtigten wählen im Urnenverfahren:

a. die Mitglieder des Gemeinderats in folgende Ressorts:

- Präsidium
- Bildung, Kultur
- Soziales, gesellschaftliche Integration
- Bau, Umwelt, Verkehr, Raumplanung
- Finanzen, Steuern

b. Gleich wie oben.

c. Gleich wie oben.

d. Gleich wie oben.

d. Rechtsetzung

55. Gemäss § 10 lit. b GG haben die Stimmberechtigten mindestens folgende rechtsetzende Beschlüsse zu fassen***:

- Gemeindeordnung (Ziff. 1)
- Reglemente (Ziff. 2)
- Genehmigung rechtsetzender Verträge³ sowie der Übertragung von hoheitlichen Befugnissen⁴ an Dritte, soweit nicht der Gemeinderat durch einen Rechtssatz als zuständig erklärt wird (Ziff. 3)

Die Gemeinde kann die Zuständigkeiten für die Rechtsgeschäfte gemäss § 10 lit. b Ziff. 3 GG abweichend regeln. Eine generelle Delegation an den Gemeinderat zum Abschluss von **rechtsetzenden Verträgen** ist rechtlich unzulässig. Es wird empfohlen, solche Delegationen nur fallweise in speziellen Reglementen zu erteilen.

56. Bei der Ermächtigung des Gemeinderats zur **Übertragung von öffentlichen Aufgaben an externe Leistungserbringer** sind die Gemeinden freier. Grundsätzlich ist der Gemeinderat im Rahmen seiner Finanzkompetenz für die Delegation solcher Aufgaben und für das Controlling zuständig (vgl. Rz. 30 ff.). Hoheitliche Befugnisse sollte der Gemeinderat jedoch nur aufgrund eines speziellen Reglements an externe Leistungserbringer (z. B. Gemeindeverband, der Verfügungen erlassen kann) delegieren. Die Gemeinde kann diese Kompetenzordnung in der Gemeindeordnung (allenfalls im Organisationsreglement) wie folgt ändern**:

- Vorbehaltlose Zuständigkeit des Gemeinderats
- Eingeschränkte Zuständigkeit des Gemeinderats, z. B.
 - Verträge, die innert Jahresfrist ohne Nachteile für die Gemeinde gekündigt werden können
 - Verträge ohne Delegation hoheitlicher Befugnisse
 - Verträge in der Finanzkompetenz des Gemeinderats (einschliesslich hoheitliche Befugnisse)
- Generelle Zuständigkeit der Gemeindeversammlung für Gemeinde- und Zweckverbände und das Controlling über die Gemeindevertretungen
- usw.

³ Vertrag, der generell-abstrakte Regeln enthält, die auf die Einwohner der Gemeinde unmittelbar anwendbar sind (z. B. Gemeindevertrag im Sinne von § 47 GG zur Führung eines schulischen Zentrums)

⁴ Befugnis zum Erlass von Verfügungen oder zur Rechtsetzung

Regelungsbeispiel

§ 16 Rechtsetzende Beschlüsse

Die Gemeindeversammlung erlässt folgende rechtsetzende Beschlüsse:

- a. *Gemeindeordnung*
- b. *Reglemente*
- c. *Rechtsetzende Verträge, sofern der Gemeinderat nicht in einem Reglement als zuständig erklärt wird*
- d. *Übertragung von Gemeindeaufgaben (einschliesslich hoheitliche Befugnisse) an Dritte, soweit das Geschäft die Finanzkompetenz des Gemeinderats übersteigt*

e. Finanzgeschäfte***

57. Gemäss § 10 lit. c GG sind die Stimmberechtigten **mindestens für folgende Finanzgeschäfte zuständig*****:

- Beschluss über den Voranschlag, den Steuerfuss und die für die Deckung des Finanzbedarfs notwendige Mittelaufnahme (Ziff. 1)
- Beschluss über die Nachtrags-, Sonder- und Zusatzkredite (Ziff. 2)
- Genehmigung der Rechnung sowie der Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite (Ziff. 3)
- Genehmigung folgender Geschäfte, sofern der Wert den Ertrag von 1/10 Einheit der Gemeindesteuern oder eine in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde festgelegte andere Grösse übersteigt:
 - Erwerb, Veräusserung und Belastung von Grundstücken
 - Leistung von Eventualverpflichtungen
 - Abschluss von Konzessionsverträgen
 - Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften (Ziff. 4)

Die Gemeinde kann die **Finanzkompetenzen** der Gemeindeversammlung bzw. des Gemeinderats wie folgt **verändern****:

- Erhöhung oder Senkung der Limiten für die Nachtrags-, Sonder- und Zusatzkredite (vgl. §§ 83 – 85 GG, Kapitel XIII)
- Erhöhung oder Senkung der Limiten für Geschäfte gemäss § 10 lit. c Ziff. 4

In Anbetracht der neuen Aufgaben der Gemeindeversammlung (Controlling über den Gemeinderat) wird empfohlen, die Finanzkompetenzen des Gemeinderats ausreichend zu bemessen (vgl. Rz. 8 lit. c, 66).

Regelungsbeispiel

§ 17 Finanzgeschäfte

Die Gemeindeversammlung entscheidet folgende Finanzgeschäfte:

- a. *Beschluss über den Voranschlag, den Steuerfuss und die für die Deckung des Finanzbedarfs notwendige Mittelaufnahme*
- b. *Beschluss über die Nachtrags-, Sonder- und Zusatzkredite*
- c. *Genehmigung der Rechnung sowie der Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite*
- d. *Genehmigung folgender Geschäfte, sofern der Wert ...% des Ertrags der Gemeindesteuern übersteigt:*

- *Erwerb, Veräusserung und Belastung von Grundstücken*
- *Leistung von Eventualverpflichtungen*
- *Abschluss von Konzessionsverträgen*
- *Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften*

f. Weitere Sachentscheide***

58. Gemäss § 10 lit. d GG haben die Stimmberechtigten über Veränderungen im Gemeindebestand oder im Gemeindegebiet Beschluss zu fassen. Gemäss § 30 Abs. 1 lit. a des Bürgerrechtsgesetzes ist die Gemeindeversammlung zuständig für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Gesuchstellende, sofern die Gemeinde keine abweichende Regelung trifft (vgl. Rz. 75 ff.). Es dürfte im Interesse der Rechtsklarheit nützlich sein, diese Kompetenzen in der Gemeindeordnung zu wiederholen.

Regelungsbeispiel

§ 18 Weitere Sachentscheidungen

Die Gemeindeversammlung trifft folgende weitere Sachentscheide:

- a. Verträge oder rechtsetzende Beschlüsse über die Vereinigung oder Teilung der Gemeinde sowie über die Abspaltung von Teilen des Gemeindegebiets*
- b. Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Gesuchstellende (sofern nicht eine Lösung im Sinne von § 31 gewählt wird)*

g. Kontrolle und Steuerung***

59. Gemäss § 11 haben die Stimmberechtigten über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderats mindestens folgende Kontroll- und Steuerungsbefugnisse:
- Genehmigung der Rechnung sowie der Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite
 - Kenntnisnahme von den Berichten des Rechnungsprüfungsorgans und der allfälligen Controlling-Kommission
 - Kenntnisnahme vom Jahresbericht des Gemeinderats
 - Anregung einer Planung oder einer Änderung der Planung

Die Gemeinde kann **weitere Kontrollinstrumente** vorsehen**, z. B.:

- Vorlage von Zwischenabschlüssen
- Vorlage von Zwischenberichten über Grossprojekte
- Präzisierung der Anforderungen an die Ausgestaltung des Jahresberichts (Strukturierung, Integration von Zahlen- und Berichtsteil, Minimalinhalt usw.)
- Instrumente zur Steuerung
 - Bemerkungen der Gemeindeversammlung (vgl. Rz. 53)
 - Verbindliche Vorgaben für die Ausgestaltung der nächsten Planungsunterlagen (vgl. Rz. 53)

Regelungsbeispiel

§ 19 Kontrolle und Steuerung

Die Stimmberechtigten haben bei der politischen Kontrolle und Steuerung der Gemeinde folgende Befugnisse:

- a. *Genehmigung der Rechnung sowie der Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite*
 - b. *Kenntnisnahme von den Berichten der Revisionsstelle (Alternative: Rechnungskommission) und der Controlling-Kommission*
 - c. *Kenntnisnahme vom Jahresbericht des Gemeinderats*
- Die Kontrollunterlagen gemäss lit. b und c können zustimmend, ablehnend oder nur zur Kenntnis genommen werden.*

Regelungsbeispiel: Fakultative Ergänzung mit rechtlich unverbindlichen Bemerkungen zu den Kontrollunterlagen

¹ *Wie oben.*

² *Die Gemeindeversammlung kann zu den Kontrollunterlagen gemäss Abs. 1 lit. b und c Bemerkungen anbringen. Diese sind für den Gemeinderat rechtlich nicht verbindlich.*

Regelungsbeispiel: Fakultative Ergänzung mit verbindlichen Vorgaben für den Gemeinderat

¹ *Wie oben.*

² *Die Gemeindeversammlung kann dem Gemeinderat verbindliche Vorgaben für die Ausgestaltung der nächsten Planungsunterlagen (Voranschlag, Jahresprogramm, Finanz- und Aufgabenplan, allfällige Planungsberichte und Leitbilder) machen.*

h. Durchführung der Gemeindeversammlung***

60. Die Durchführung der Gemeindeversammlung wird grundsätzlich in §§ 99 – 127 Stimmrechtsgesetz (StRG) geregelt. Die Gemeinden können weitere Punkte regeln, die jedoch dem Stimmrechtsgesetz nicht widersprechen dürfen. Aus rein rechtlicher Sicht würde ein Hinweis auf das kantonale Recht genügen. Es dürfte jedoch nützlich sein, die für die Stimmberechtigten wichtigsten Punkte in der Gemeindeordnung, im Organisationsreglement oder in einem speziellen Reglement über die Gemeindeversammlung zu wiederholen.

Regelungsbeispiel

§ 20 Einberufung und Durchführung der Gemeindeversammlung

¹ *Die Gemeindeversammlung findet wie folgt statt:*

- a. *ordentliche Gemeindeversammlungen (Budget und Rechnung, §§ 36 ff.)*
- b. *ausserordentliche Gemeindeversammlungen nach Bedarf auf Beschluss des Gemeinderats*

² *Der Gemeinderat beruft die Gemeindeversammlung ein und trifft bis spätestens 16 Tage vor dem Versammlungstag folgende Vorkehren:*

- a. *Publikation von Datum, Zeit, Ort der Gemeindeversammlung sowie der Traktandenliste*
- b. *Zustellung allfälliger Unterlagen an die Stimmberechtigten (vgl. auch § 7)*
- c. *Auflage der Akten zu den Geschäften in der Gemeindeverwaltung*

³ *Der Gemeinderat beantwortet an der Gemeindeversammlung Fragen, die ihm von Stimmberechtigten spätestens 14 Tage zuvor mit der Bitte um eine öffentliche Stellungnahme schriftlich eingereicht wurden.*

⁴ *Die Gemeindeversammlung wird nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes und des Stimmrechtsgesetzes durchgeführt.*

§ 21 Anträge

¹ Die Stimmberechtigten können an der Gemeindeversammlung Anträge zu den traktandierten Geschäften stellen.

² Werden Anträge aus dem Kompetenzbereich der Gemeindeversammlung zu nicht traktandierten Geschäften gestellt, kann der Gemeindepräsident oder die -präsidentin sie

a. zur Prüfung und Berichterstattung entgegennehmen

b. von der Gemeindeversammlung, an der sie gestellt werden, erheblich erklären oder ablehnen lassen

³ Anträge gemäss Abs. 2, die zur Prüfung entgegengenommen oder erheblich erklärt wurden, müssen der nächsten Gemeindeversammlung unterbreitet werden. Der Gemeinderat stellt Bericht und Antrag. Kann er einen Antrag bis zur nächsten Gemeindeversammlung nicht abschliessend behandeln, legt er einen Zwischenbericht vor.

i. Versammlungs- oder Urnenverfahren***

61. Das Gemeindegesetz regelt nicht, welche Entscheide im Versammlungsverfahren (Gemeindeversammlung) oder im Urnenverfahren (Abstimmung) getroffen werden sollen. Gemäss § 18 Abs. 2 Stimmrechtsgesetz (StRG) vollziehen die Gemeinden ihre Abstimmungen im Versammlungsverfahren und ihre Wahlen im Urnenverfahren. Dies gilt jedoch nur, soweit die Gemeinden in einem Rechtssatz nichts anderes beschliessen. Die Gemeinde kann in der Gemeindeordnung oder in einem anderen rechtsetzenden Erlass Abweichungen beschliessen***. Sie hat folgende Möglichkeiten:

a. Grundsätzlich nur Versammlungsverfahren

Die Gemeinde kann entscheiden, dass alle Sachabstimmungen und Wahlen in der Gemeindeversammlung vorgenommen werden. Der vollständige Ausschluss der Urnenabstimmung ist jedoch in folgenden Fällen nicht möglich:

- Zwei Fünftel der an der Gemeindeversammlung Teilnehmenden können die Schlussabstimmung an der Urne verlangen (§ 122 Abs. 1 StRG).
- Die Wahlen des Gemeinderats und des Friedensrichters müssen zwingend an der Urne stattfinden (§ 18 Abs. 3 StRG).

Das Versammlungsverfahren ist weniger repräsentativ als das Urnenverfahren. Vor allem bei Sachabstimmungen hat es aber den Vorteil, dass die Stimmberechtigten besser informiert sind und deshalb in der Regel sachkundiger abstimmen können. Weiter kann die Gemeindeversammlung in der Detailberatung Änderungen beschliessen. Das Versammlungsverfahren ist somit bei Sachabstimmung demokratischer.

b. Nur Urnenverfahren

Das Urnenverfahren ist wegen der höheren Stimmbeteiligung repräsentativer. Überdies ist es anonym und respektiert das Stimmgeheimnis.

Bei Sachabstimmungen ist das Urnenverfahren (ohne vorgängige Gemeindeversammlung) nicht unproblematisch. Hier sollte vor der Urnenabstimmung mindestens eine Orientierungsversammlung durchgeführt werden (vgl. Rz. 50 lit. c).

c. Kombinationen von Versammlungs- und Urnenverfahren

Man kann die Vorteile des Versammlungs- und des Urnenverfahrens kombinieren. Die Gemeinde kann beispielsweise Folgendes anordnen:

Regelungsbeispiel

§ 22 Versammlungs- und Urnenverfahren

¹ Die Sachabstimmungen werden von der Gemeindeversammlung behandelt. Die Schlussabstimmung erfolgt in folgenden Fällen an der Urne:

- a. auf Begehren von zwei Fünfteln der Teilnehmenden
- b. Erlass oder Änderung der Gemeindeordnung
- c. Kredite über ... % des Ertrags der Gemeindesteuern
- d. Verträge oder rechtsetzende Beschlüsse über die Vereinigung oder Teilung der Gemeinde sowie über die Abspaltung von Teilen des Gemeindegebiets

² Auf Wahlen findet § 15 Anwendung.

X. Gemeinderat

A. Vorbemerkung

62. Im Kapitel III.B (Rz. 12 ff.) wurden folgende Grundtypen von Führungsmodellen dargestellt:

- Gemeinderat als Verwaltungsrat; Verwaltungsdirektor/Verwaltungsdirektorin (CEO-Modell, Modell mit dem Delegierten/der Delegierten des Verwaltungsrats)
- Gemeinderat als Geschäftsleitung mit strategischer Ressortverantwortung
- Gemeinderat als politisches Führungs- und administrativ vollziehendes Organ

Die Grundtypen "Gemeinderat als Geschäftsleitung mit strategischer Ressortverantwortung" und " Gemeinderat als politisches Führungs- und administrativ vollziehendes Organ" führen auf der Stufe der Gemeindeordnung zu keinen unterschiedlichen Formulierungen. Ob ein Mitglied des Gemeinderats neben seinen Führungsfunktionen auch noch operative Tätigkeiten ausübt, kann in der Organisationsverordnung entschieden werden.⁵

Hingegen führt das Modell "Gemeinderat als Verwaltungsrat" zu abweichenden Formulierungen. Diese werden an den erforderlichen Stellen in einem Kasten dargestellt.

Bei der Erarbeitung der Gemeindeordnung ist zunächst ein Führungsmodell auszuwählen und auf die konkreten Bedürfnisse der Gemeinde anzupassen. Anschliessend ist es in der Gemeindeordnung entsprechend auszugestalten.

B. Zusammensetzung*

63. Gemäss § 15 Abs. 1 GG ist der Gemeinderat eine Kollegialbehörde mit mindestens drei Mitgliedern. Die Gemeindeordnung hat folgende Bestimmungen zu enthalten:

- Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats: § 15 Abs. 2 GG
- Wahl in Funktion: Die Wahl der Mitglieder des Gemeinderats in die Funktionen (Präsident/Präsidentin, Gemeindeammann/Gemeindeamtfrau, Sozialvorsteher/Sozialvorsteherin) ist nicht mehr vorgeschrieben. In der Gemeindeordnung muss entschieden werden, ob die Gemeinde diese Funktionen beibehalten will und ob die Mitglieder auch in die Funktionen gewählt werden müssen (§ 15 Abs. 2 GG)

⁵ Auf Wunsch kann diese Präzisierung auch in der Gemeindeordnung selber vorgenommen werden.

- Amtszeitbeschränkung: Die Gemeindeordnung kann eine Amtszeitbeschränkung vorsehen (§ 16 Abs. 2 GG)
- Verhältniswahlrecht: Grundsätzlich wird der Gemeinderat im Mehrheitswahlverfahren gemäss Stimmrechtsgesetz gewählt. In der Gemeindeordnung kann jedoch das Verhältniswahlverfahren angeordnet werden (§ 16 Abs. 2 GG).

C. Grundorganisation des Gemeinderats**

64. Gemäss § 15 Abs. 3 GG regelt die Gemeinde in einem rechtsetzenden Erlass die Grundorganisation des Gemeinderats. Diese Regelungen können in der Gemeindeordnung oder in einem anderen rechtsetzenden Erlass der Gemeinde erfolgen. Das folgende Regelungsbeispiel normiert nur die wichtigsten Grundsätze in der Gemeindeordnung. Alle weiteren Anordnungen erfolgen im folgenden Regelungsbeispiel in der (vom Gemeinderat zu erlassenden) Organisationsverordnung.

Regelungsbeispiel

§ 23 Zusammensetzung und Organisation des Gemeinderats

¹ Der Gemeinderat besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten und aus weiteren Mitgliedern.

² Der Gemeinderat

- a. entscheidet die wichtigsten Geschäfte im Kollegium⁶
- b. delegiert den Ressorts Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zur selbstständigen Erledigung⁷
- c. erfüllt alle Aufgaben der Gemeinde, die in der Rechtsordnung nicht einem anderen Organ übertragen wurden⁸
- d. regelt die Organisation des Gemeinderats in der Organisationsverordnung

Falls die weitere Organisation nicht im Organisationsreglement oder in der Organisationsverordnung erfolgt, muss die Gemeindeordnung die Organisation des Gemeinderats umfassender regeln. In diesem Zusammenhang stellen sich u. a. folgende Fragen:

- Präzisere Umschreibung des Führungsmodells (vgl. Kapitel III.B)
- Aufzählung der Ressorts in der Gemeindeordnung? (Zuteilung der Ressorts in jedem Fall durch den Gemeinderat)
- Gesamtpensum des Gemeinderats und Pensen der einzelnen Gemeinderatsmitglieder: Wie hoch? Wer bestimmt sie?
- Voll- und nebenamtliche Mitglieder des Gemeinderats oder politische (und finanzielle) Gleichwertigkeit der Gemeinderatsmandate?
- Welche Aufgaben werden im Kollegium und welche werden in den Ressorts wahrgenommen?
- Grundsätze der Delegation von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung an die Ressorts (Delegationsgrad)
- Ausschüsse des Gemeinderats?

⁶ Kollegialprinzip

⁷ Ressortprinzip, AKV-Prinzip

⁸ Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten des Gemeinderats

- Zuständigkeit für zeitlich dringliche Geschäfte des Gemeinderats (§ 15 Abs. 3 lit. c GG)
- Aufgaben der Gemeinderatsmitglieder bei der Führung ihrer Ressorts (Beschränkung auf reine Führung oder auch operative Funktionen)
- usw.

Alternatives Regelungsbeispiel zu Abs. 1

¹ *Der Gemeinderat besteht aus Mitgliedern, die folgende Ressorts betreuen:*

- a. *Präsidium*
- b. *Bildung, Kultur*
- c. *Soziales, gesellschaftliche Integration*
- d. *Bau, Umwelt, Verkehr, Raumplanung*
- e. *Finanzen, Steuern*

D. Funktion des Gemeinderats ***

65. Es dürfte zweckmässig sein, die neuen Funktionen des Gemeinderats in einer Art "Zweckparagraf" zusammenzufassen.

Regelungsbeispiel

§ 24 Funktion des Gemeinderats

¹ Der Gemeinderat ist unter Vorbehalt der Rechte der Stimmberechtigten das zentrale Führungsorgan und trägt in diesem Rahmen die Gesamtverantwortung für die Gemeinde. Er sorgt insbesondere für die demokratische Führung der Gemeinde sowie für eine nachhaltige Finanzierung der Aufgaben und trägt die Verantwortung für rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe.

² Der Gemeinderat ist der Partner der Gemeindeversammlung. Er bereitet die Planungs-, Sach- und Kontrollentscheide der Gemeindeversammlung vor und führt deren Beschlüsse aus. Er ermöglicht den Stimmberechtigten eine wirksame Aufsicht und Steuerung seiner Tätigkeit.

³ Der Gemeinderat führt die Gemeindeverwaltung nach den Vorschriften der Gemeindeordnung und der Organisationsverordnung.

Regelungsbeispiel für das Modell "Gemeinderat als Verwaltungsrat" (CEO-Modell, Modell mit dem/der Delegierten des Verwaltungsrats)

Funktion des Gemeinderats

¹ *Der Gemeinderat ist unter Vorbehalt der Rechte der Stimmberechtigten das zentrale Führungsorgan und trägt in diesem Rahmen die Gesamtverantwortung für die Gemeinde. Er sorgt insbesondere für die demokratische Führung der Gemeinde sowie für eine nachhaltige Finanzierung der Aufgaben. Er entscheidet die wichtigsten Geschäfte im Kollegium.*

² *Der Gemeinderat ist der Partner der Gemeindeversammlung. Er bereitet die Planungs-, Sach- und Kontrollentscheide der Gemeindeversammlung vor und führt deren Beschlüsse aus. Er ermöglicht den Stimmberechtigten eine wirksame Kontrolle und Steuerung seiner Tätigkeit.*

- ³ *Der Gemeinderat hat die Oberleitung der Gemeindeverwaltung. Er*
- a. erlässt die wichtigsten Bestimmungen für die Organisation und Führung der Gemeindeverwaltung*
 - b. legt die Ziele und die finanziellen Rahmenbedingungen der Gemeindeverwaltung fest und kontrolliert deren Einhaltung*
 - c. wählt und führt die Verwaltungsdirektion, der die operative Führung der Gemeindeverwaltung obliegt*

E. Finanzkompetenzen des Gemeinderats***

66. Die Finanzkompetenzen ergeben sich – e contrario – aus § 10 lit. c GG (Finanzkompetenzen der Gemeindeversammlung) in Verbindung mit §§ 83 - 85 GG (Definition der Nachtrags-, Sonder- und Zusatzkredite). Das Gemeindegesetz regelt die Kreditlimiten mit dispositivem Recht. Die Gemeinden können abweichende Vorschriften vorsehen, die jedoch koordiniert sein müssen. Im nachfolgenden Regelungsbeispiel wird der Spielraum des Gemeinderats in einer einzigen Regelung zusammengefasst.

Regelungsbeispiel

§ 25 Finanzkompetenzen des Gemeinderats

¹ *Der Gemeinderat entscheidet abschliessend über folgende Finanzgeschäfte:*

- a. Aufwand und Ausgaben im Rahmen der von den Stimmberechtigten beschlossenen Voranschlags-, Nachtrags-, Sonder- und Zusatzkredite*
- b. teuerungsbedingter Mehraufwand oder teuerungsbedingte Mehrausgaben*
- c. gebundener Aufwand und gebundene Ausgaben*
- d. frei bestimmbarer, nicht kreditierter Aufwand und frei bestimmbare, nicht kreditierte Ausgaben im Einzelfall je für einen Betrag bis zu ...% des Ertrags der Gemeindesteuern; im Maximum darf der Gesamtbetrag dieses zusätzlichen Aufwands und dieser zusätzlichen Ausgaben im Rechnungsjahr ...% des Ertrags der Gemeindesteuern nicht übersteigen;*
- e. frei bestimmbarer Aufwand und frei bestimmbare Ausgaben, die einen Sonderkredit je bis zu ...% der bewilligten Kreditsumme, höchstens jedoch um Fr. ... überschreiten*
- f. frei bestimmbarer Aufwand und frei bestimmbare Ausgaben, denen im Rechnungsjahr für denselben Zweck bestimmte Einnahmen in mindestens gleicher Höhe gegenüberstehen.*

² § 17 lit. d bleibt vorbehalten.

XI. Gemeindeverwaltung

A. Ziele und Grundsätze***

67. Die Organisation der Gemeindeverwaltung ist Sache des Gemeinderats (§ 18 GG). In der Gemeindeordnung sind somit höchstens die Ziele und die Grundsätze der kommunalen Verwaltungsorganisation zu regeln (§ 6 Abs. 1 GG).

Regelungsbeispiel (hoher Delegationsgrad)

§ 26 Gemeindeverwaltung

¹ Die Gemeindeverwaltung unterstützt den Gemeinderat bei der Erfüllung seiner Aufgaben. Sie bereitet die Geschäfte vor und führt die Beschlüsse aus.

² Der Gemeinderat delegiert den Ressorts und den anderen Organisationseinheiten klar definierte Aufgaben mit Zielvorgaben und Rahmenbedingungen. Er räumt ihnen die zur selbstständigen Aufgabenerfüllung erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen ein. Die Vorsteherinnen oder Vorsteher tragen für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben die Verantwortung.

³ Die Gemeindeverwaltung erbringt ihre Dienstleistungen in der verlangten Qualität, wirtschaftlich, kundenfreundlich und unter Beachtung der Rechtsordnung.

⁴ Der Gemeinderat regelt das Nähere in der Organisationsverordnung.

Die Aufbau- und die Ablauforganisation sowie die Instrumente der Verwaltungsführung werden in der Organisationsverordnung geregelt. Diese müssen so ausgestaltet sein, dass insbesondere die verwaltungstechnischen und rechtsstaatlichen Mindestanforderungen erfüllt werden können (vgl. Rz. 20 ff.).

Regelungsbeispiel für das Modell "Gemeinderat als Verwaltungsrat" (CEO-Modell, Modell mit dem Delegierten des Verwaltungsrats)

Verwaltungsdirektion

¹ Der Verwaltungsdirektor oder die Verwaltungsdirektorin bilden die Verwaltungsdirektion.

² Die Verwaltungsdirektion

a. führt die Verwaltung im Rahmen der organisationsrechtlichen Vorschriften, der vorgegebenen Ziele, der finanziellen Rahmenbedingungen und der weiteren Weisungen des Gemeinderats

b. erfüllt alle Aufgaben der Gemeinde, die in der Rechtsordnung nicht einem anderen Organ übertragen sind

c. bereitet die Geschäfte des Gemeinderats vor und führt die Beschlüsse durch die Verwaltung aus

d. trägt dem Gemeinderat gegenüber die volle Verantwortung für das gute Funktionieren der Gemeindeverwaltung, insbesondere für rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe

Gemeindeverwaltung

¹ Die Organisationsverordnung weist der Verwaltungsdirektion, den Ressorts und den anderen Organisationseinheiten klar definierte Aufgaben mit Zielvorgaben und Rahmenbedingungen zu. Sie räumt ihnen die zur selbstständigen Aufgabenerfüllung erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen ein. Die Vorsteherinnen oder Vorsteher tragen für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben die Verantwortung.

² Die Gemeindeverwaltung erbringt ihre Dienstleistungen in der verlangten Qualität, wirtschaftlich, kundenfreundlich und unter Beachtung der Rechtsordnung.

³ Der Gemeinderat regelt das Nähere in der Organisationsverordnung.

B. Gemeindeschreiber/Gemeindeschreiberin***

68. Die Aufgaben des Gemeindeschreibers oder der Gemeindeschreiberin sind in §§ 30 ff. GG geregelt. Sie können im Interesse der Verständlichkeit der Gemeindeordnung wie folgt wiederholt werden:

Regelungsbeispiel

§ 27 Gemeindeschreiber/Gemeindeschreiberin

¹ *Der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin wird vom Gemeinderat gewählt.*

² *Er oder sie ist die Stabsstelle des Gemeinderats und nimmt an dessen Sitzungen mit beratender Stimme teil.*

³ *Er oder sie sorgt im Rahmen seiner oder ihrer Befugnisse für rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe.*

⁴ *Er oder sie sorgt dafür, dass die Beschlüsse und Rechtsgeschäfte der Gemeinde nach den Weisungen des Gemeinderats nachvollziehbar festgehalten, dokumentiert⁹ und archiviert werden.*

Der Gemeinderat kann dem Gemeindeschreiber oder der Gemeindeschreiberin weitere Funktionen (z. B. Linienfunktion, Chef zentrale Funktionen usw.) oder abweichende Funktionen (z. B. Verwaltungsdirektion) übertragen. Die weiteren Funktionen des Gemeindeschreibers oder der Gemeindeschreiberin können in der Organisationsverordnung geregelt werden (§ 30 Abs. 4 GG). Stark abweichende Funktionen hingegen verändern die vom Gemeindegesetz vorgesehene Grundorganisation und sollten deshalb in der Gemeindeordnung oder im Organisationsreglement verankert werden.

Für das Modell "Gemeinderat als Verwaltungsrat" (CEO-Modell, Modell mit dem Delegierten des Verwaltungsrats)

Gemeindeschreiber/Gemeindeschreiberin

Ein konkretes Regelungsbeispiel ist nicht sinnvoll. Es sind sehr viele Möglichkeiten der Funktions- und Aufgabenteilung zwischen der Verwaltungsdirektion und der Gemeindeschreiberin bzw. dem Gemeindeschreiber denkbar. Die Funktion der Verwaltungsdirektion kann der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber sogar in Personalunion übertragen werden. Gemäss § 30 Abs. 4 GG können der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber durch die Organisationsverordnung abweichende Funktionen übertragen werden, wenn die rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekten Verwaltungsabläufe gewährleistet bleiben.

⁹ Der Kanton hat die Verordnung über die Führung der Gemeindearchive aufgehoben. Zurzeit erarbeitet eine Arbeitsgruppe aus Vertretungen des Kantons und der Gemeinden eine "Weisung" mit empfehlendem Charakter.

XII. Weitere Gremien

A. Schulpflege**

69. Traditionelle Form der Schulpflege**

Die Schulpflege wird grundsätzlich **durch die Stimmberechtigten gewählt** (§ 22 Abs. 1 GG). Sie hat die Funktion des **obersten Steuerungs- und Kontrollorgans der Volksschule** (unter Vorbehalt der Rechte des Gemeinderats und der Stimmberechtigten) und verfügt über die zur Erfüllung dieser Funktion erforderlichen Befugnisse (vgl. §§ 44 ff. Volksschulbildungsgesetz, VBG)

Die Schulpflegen haben sich in ihrer Funktion als oberste Verwaltungs- und Aufsichtsbehörde für die Volksschule im Allgemeinen sehr bewährt. Wahrscheinlich werden die meisten Gemeinden daran festhalten und ihre Schulpflege nach den Vorgaben des Volksschulbildungsgesetzes ausgestalten. In diesem Fall kann die Regelung in der Gemeindeordnung sehr kurz sein.

Regelungsbeispiel

§ 28 Schulpflege

¹ *Die Schulpflege besteht aus dem Präsidenten oder der Präsidentin sowie aus weiteren ... bis ... Mitgliedern. Das für das Ressort Bildung, Kultur verantwortliche Mitglied des Gemeinderats ist von Amtes wegen Mitglied der Schulpflege.*

² *Die Schulpflege ist die oberste Verwaltungs- und Aufsichtsbehörde für die Volksschule nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Volksschulbildung.*

³ *Die Amtsdauer richtet sich nach dem kantonalen Recht.*

⁴ *Das Schulreglement regelt das Nähere.*

70. Alternative Regelungsmöglichkeiten*/**

Die Gemeinden haben bei der Ausgestaltung der Schulpflege einen sehr weiten Gestaltungsfreiraum. Nach dem neuen Gemeindegesetz (§ 22 Abs. 3 GG) und nach dem revidierten Volksschulbildungsgesetz (§§ 44 ff. VBG) können die Gemeinden die **Wahl und die Funktion der Schulpflege anders ausgestalten**¹⁰.

- Wahl: Übertragung der Wahlkompetenz an den Gemeinderat (nur in der Gemeindeordnung möglich)* oder an das Gemeindeparlament**
- Stellung: Die Schulpflege ist nicht mehr zwingend die oberste kommunale Führungs- und Aufsichtsbehörde für die Volksschule. Sie hat nicht mehr notwendigerweise Linienfunktion und kann auch als beratendes Fachorgan ausgestaltet werden**.
- Befugnisse: Die Befugnisse der Schulpflege gemäss § 47 revVBG können beliebig abgeändert werden (vgl. § 44 Abs. 5 revVBG)**.

¹⁰ § 22 Abs. 3 und die entsprechenden Änderungen im Volksschulbildungsgesetz treten im Hinblick auf die am 1. August 2008 beginnende Amtsperiode in Kraft. Die (abweichende) Regelung der Schulpflege kann in die Gemeindeordnung aufgenommen werden. Indessen ist durch eine Übergangsbestimmung dafür zu sorgen, dass die abweichenden Bestimmungen erst ab 1. August 2008 in Kraft treten. Die Wahl der nächsten Schulpflege richtet sich aber schon nach neuem Recht.

Mögliche Weiterentwicklungen

- Die Schulpflege ist Fachorgan (mit Fachleuten besetzt). Sie berät den Gemeinderat (und die Schulleitung) in Schulfragen. Sie wird vom Gemeinderat gewählt.
- Die Schulpflege ist ein Ausschuss der Gemeindeversammlung für Schulfragen. Sie erfüllt ähnliche Funktionen wie die Controlling-Kommission in der allgemeinen Politik (vgl. Rz. 74 ff.). Sie prüft die die Volksschule betreffenden Planungs-, Kontroll- und Steuerungsunterlagen des Gemeinderats und erstattet der Gemeindeversammlung Bericht (und evtl. Antrag). Wahl durch die Gemeindeversammlung.
- usw.

Alternatives Regelungsbeispiel für die Schulpflege

¹ Die Schulpflege besteht aus der Leitung des Ressorts Bildung und Kultur sowie aus ... bis ... weiteren Mitgliedern aus den Kreisen der Eltern, der abnehmenden Organisationen (Wirtschaft, höhere Schulen), der Jugend (Jugendorganisationen, Jugendarbeit) und der Pädagogik. Die Schulleitung ist beratendes Mitglied.

² Die Schulpflege entwickelt Vorschläge zur optimalen Eingliederung der Schule in das soziale, wirtschaftliche und pädagogische Umfeld der Lernenden und berät den Gemeinderat entsprechend.

³ Die Aufgaben der Schulpflege gemäss § 47 des Gesetzes über die Volksschulbildung werden von der Leitung des Ressorts Bildung, Kultur ausgeübt, soweit sie nicht im Schulreglement der Schulleitung übertragen werden.

⁴ Die Amtsdauer richtet sich nach dem kantonalen Recht.

⁵ Das Schulreglement regelt das Nähere.

B. Rechnungsprüfungsorgan**

71. Aufgabe

Das Rechnungsprüfungsorgan prüft die Jahresrechnung und die Rechnungsablage über die Sonder- und Zusatzkredite hinsichtlich ihrer Richtigkeit und Vollständigkeit. In vielen Gemeinden übt die Rechnungskommission heute auch die Funktion eines politischen Ausschusses der Gemeindeversammlung aus. Dadurch besteht die Gefahr, dass die rein technische Rechnungsrevision zuweilen etwas in den Hintergrund tritt.

Eine zuverlässige, sachkundige Rechnungsprüfung ist sowohl für den Gemeinderat als auch für die Bevölkerung sehr wichtig. Aus diesem Grund unterscheidet das neue Gemeindegesetz zwischen dem Rechnungsprüfungsorgan und der Controlling-Kommission. Das Rechnungsprüfungsorgan führt ausschliesslich die **technische Rechnungsrevision** durch und ist personell entsprechend zu besetzen. Die Controlling-Kommission übt politische Funktionen aus (vgl. Rz. 74 ff.).

Diese klare Aufgabenteilung wird durchbrochen, wenn eine Gemeinde keine Controlling-Kommission hat. In diesem Fall prüft die Rechnungskommission (nicht aber die externe Revisionsstelle!!) auch die Planungsunterlagen des Gemeinderats (Finanz- und Aufgabenplan, Voranschlag) und dessen Geschäftstätigkeit. Sie erstattet der Gemeindeversammlung Bericht und gibt ihre Empfehlungen ab (vgl. § 28 in Verbindung mit § 26 Abs. 2 GG). Dadurch kommt es zu einer Vermischung der beiden unterschiedlichen Funktionen.

72. **Ausgestaltung als Rechnungskommission****

Die Gemeinden können das Rechnungsprüfungsorgan als interne Rechnungskommission oder als externe Revisionsstelle ausgestalten¹¹. Die Rechnungskommission besteht aus einigen gewählten Stimmberechtigten. Diese Lösung ist volksnah und kostengünstig. Die Gemeindeversammlung kennt die Gewählten und vertraut ihnen.

Regelungsbeispiel

§ 29 Rechnungskommission

¹ Die Rechnungskommission besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten und aus Mitgliedern.

² Die Rechnungskommission prüft die Jahresrechnung und die Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite hinsichtlich Richtigkeit und Vollständigkeit. Sie erstattet der Gemeindeversammlung und dem Gemeinderat Bericht und gibt ihre Empfehlungen ab.

³ Die Rechnungskommission amtet als Kollegialbehörde. Sie kann einzelne Prüfungsaufgaben Ausschüssen oder, gestützt auf einen Beschluss der Stimmberechtigten oder des Gemeinderats, Dritten übertragen.

73. **Ausgestaltung als externe Revisionsstelle****

Die Revisionsstelle ist eine **unabhängige, professionelle Revisionsgesellschaft** nach den Bestimmungen des Obligationenrechts. Die Professionalisierung der Rechnungsrevision garantiert eine hohe Qualität, die Unabhängigkeit und die Beschränkung auf die rein technische Seite der Rechnungsprüfung. Geschehen Fehler, haftet die Revisionsstelle nach den Bestimmungen des Obligationenrechts. Da die Revisionsstelle im Rahmen eines normalen (entgeltlichen) Mandats handelt, bestehen auch keine psychologischen Hindernisse, die Haftung tatsächlich geltend zu machen und durchzusetzen.

Alternatives Regelungsbeispiel

Revisionsstelle

¹ Die externe Revisionsstelle prüft die Jahresrechnung und die Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite hinsichtlich Richtigkeit und Vollständigkeit. Sie erstattet der Gemeindeversammlung und dem Gemeinderat Bericht und gibt ihre Empfehlungen ab.

C. **Controlling-Kommission (fakultativ)*****

74. Die Controlling-Kommission ist ein fakultatives Organ der Gemeinde, sofern diese nicht ganz oder teilweise nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltung geführt wird (§ 26 Abs. 1 und 3 GG). Die Controlling-Kommission ist eine Art **Ausschuss der Gemeindeversammlung**. Die Stimmberechtigten haben weder das Wissen noch die Zeit, die Unterlagen für die Planungs-, Sach-, Kontroll- und Steuerungsentscheide des Gemeinderats detailliert zu studieren und zu diskutieren. An ihrer Stelle begleitet die Controlling-Kommission den politischen Führungskreislauf zwischen dem Gemeinderat und der Gemeindeversammlung. Sie prüft die erwähnten Unterlagen genau und erstattet der Gemeindeversammlung (und dem Gemeinderat) Bericht. Gestützt auf diese Berichte ist die Ge-

¹¹ Weitere Möglichkeit: Selbstständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung (Finanzkontrolle)

meindeversammlung eher in der Lage, ihre Funktion der strategischen Steuerung und Kontrolle des Gemeinderats wirklich zu erfüllen. Die Controlling-Kommission ist somit ein Führungsinstrument zur Stärkung der direkten Demokratie.

Regelungsbeispiel

§ 30 Controlling-Kommission

¹ Die Controlling-Kommission besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten und aus Mitgliedern.

² Die Controlling-Kommission begleitet den politischen Führungskreislauf zwischen der Gemeindeversammlung und dem Gemeinderat. Sie prüft insbesondere:

- a. den Finanz- und Aufgabenplan, einschliesslich den Voranschlag, das Jahresprogramm und den Antrag zur Festsetzung des Steuerfusses auf ihre sachliche Richtigkeit und finanzielle Vertretbarkeit. Sie erstattet der Gemeindeversammlung und dem Gemeinderat Bericht und gibt ihre Empfehlungen ab.
- b. die Jahresrechnung (ohne buchhalterische Richtigkeit) und den Jahresbericht im Hinblick auf die Erreichung der festgesetzten Ziele. Sie erstattet der Gemeindeversammlung und dem Gemeinderat Bericht. Sie kann Anpassungen der künftigen Planungen oder andere Massnahmen vorschlagen.

D. Bürgerrechtskommission***

75. Das Einbürgerungsverfahren ist im Bürgerrechtsgesetz geregelt. Grundsätzlich bestehen folgende Zuständigkeiten:
- Erteilung des Bürgerrechts an schweizerische Gesuchstellende: Gemeinderat (§ 30 Abs. 1 lit. b Bürgerrechtsgesetz)
 - Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Gesuchstellende: Gemeindeversammlung (§ 30 Abs. 1 lit. a Bürgerrechtsgesetz)

Die Stimmberechtigten können die Einbürgerungskompetenz dem Gemeinderat, der Gemeindeversammlung, dem Gemeindeparlament oder einer Kommission übertragen (§ 30 Abs. 2 Bürgerrechtsgesetz).

76. Nach der **neuesten bundesgerichtlichen Rechtsprechung** (BGE 129 I 217, 232, unveröffentlichter Entscheid vom 12. Mai 2004 betr. das Schwyzer Modell 1P.523/2003, Zbl 2004 S. 437 ff.) ist die **Einbürgerung durch die Gemeindeversammlung nicht unproblematisch**. Der Entscheid ist ein Verwaltungsakt und muss deshalb konkret begründet werden (Art. 29 Abs. 2 BV). Die Stimmberechtigten haben sich bei ihrer Entscheid an die Grundrechte zu halten, insbesondere an das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und an das Gebot des Schutzes der Privatsphäre (Art. 13 BV). Die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs kann gerichtlich überprüft werden.

Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist die Einbürgerung im reinen Urnenverfahren unzulässig. Die Einbürgerung im Versammlungsverfahren (Gemeindeversammlung) ist nicht generell unzulässig. Das Bundesgericht akzeptierte beispielsweise das frühere Schwyzer Modell grundsätzlich. Danach gilt ein Einbürgerungsgesuch als gutgeheissen, sofern an der Gemeindeversammlung niemand einen begründeten Antrag auf Ablehnung stellt. Wird ein begründeter Antrag auf Ablehnung von der Gemeindeversammlung gutgeheissen, gilt die Begründung des Antrags, dem die Gemeindeversammlung nach geführter Diskussion zu-

gestimmt hat, als rechtlich genügende Begründung für die Ablehnung. Allerdings können die Beschwerdeinstanzen prüfen, ob die Ablehnung willkürlich war. Ausserdem ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Privatsphäre der Gesuchstellenden im konkreten Fall verletzt worden ist.

77. Die Einbürgerungen durch die Gemeindeversammlung dürften (unter vielen Auflagen) nach wie vor zulässig sein. Falls eine Gemeinde die Einbürgerungen nach wie vor im Versammlungsverfahren durchführen will, muss sie in der Gemeindeordnung keine besonderen Vorschriften erlassen (vgl. aber die fakultative Regelung in Rz. 58¹²).

Es gibt jedoch Gemeinden, die bereits heute Bürgerrechtskommissionen kennen. Weitere Gemeinden werden sich dieser Lösung anschliessen. Sie müssen die Bürgerrechtskommissionen normieren, und zwar zweckmässigerweise in der Gemeindeordnung. Die Gemeinden haben diesbezüglich einen grossen Gestaltungsfreiraum. Im vorliegenden Regelungsbeispiel ist die Bürgerrechtskommission zuständig für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Gesuchstellende und für die Erteilung des Bürgerrechts an schweizerische Gesuchstellende. Die letztgenannte Aufgabe ist von Gesetzes wegen dem Gemeinderat übertragen.

Regelungsbeispiel

§ 31 Bürgerrechtskommission

¹ Die Bürgerrechtskommission besteht aus dem zuständigen Mitglied des Gemeinderats und aus weiteren ... Mitgliedern.

² Sie erfüllt alle Aufgaben, die das Bürgerrechtsgesetz den Gemeinden im Zusammenhang mit den Einbürgerungen zuweist.

³ Das Verfahren gestaltet sich wie folgt:

- a. Die Namen der Personen, die ein Einbürgerungsgesuch gestellt haben, werden von der Bürgerrechtskommission veröffentlicht.
- b. Die Stimmberechtigten können während der Publikationsfrist von 30 Tagen zuhanden der Bürgerrechtskommission begründete Einwendungen gegen die Einbürgerungsgesuche vorbringen.
- c. Die Bürgerrechtskommission klärt den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen ab und würdigt die Einwendungen der Stimmberechtigten nach pflichtgemäsem Ermessen.
- d. Die Bürgerrechtskommission entscheidet abschliessend über die Einbürgerungsgesuche und begründet ihre Entscheide schriftlich.

E. Urnenbüro***

78. Die Urnenkreise und die Aufgabe, die Organisation und die Bestellung des Urnenbüros sind im kantonalen Recht geregelt (§§ 42 ff. StRG). Die Gemeinden können **abweichende Bestimmungen zu den Urnenkreisen** erlassen (§ 42 Abs. 2 und 3 GG). Die Mitglieder, die nicht von Amtes wegen bezeichnet sind, werden von den Stimmberechtigten gewählt

¹² Weiter stellt sich die Frage, ob die Gemeinde nicht ein Reglement erlassen muss, das den Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt. Dem Vernehmen nach besteht zurzeit keine politische Absicht zur Änderung des Bürgerrechtsgesetzes.

(grundsätzlich Urnenverfahren, vgl. § 18 Abs. 2 StRG). Die Gemeinden können die **Ernennung des Urnenbüropräsidenten oder der Urnenbüropräsidentin und die Wahl der Urnenbüromitglieder in der Gemeindeordnung abweichend regeln** (§ 44 Abs. 4 StRG).

Falls die Gemeinde keine vom kantonalen Recht abweichenden Bestimmungen erlassen will, ist eine Normierung des Urnenbüros in der Gemeindeordnung nicht zwingend erforderlich. Im Interesse der Übersichtlichkeit könnte sich jedoch eine Kurzfassung trotzdem rechtfertigen.

Regelungsbeispiel

§ 32 Urnenbüro

Das Urnenbüro leitet die Stimmabgabe und ermittelt die Wahl- und Abstimmungsergebnisse nach den Vorschriften des kantonalen Rechts.

F. Weitere Kommissionen***

79. Es ist nicht erforderlich, dass die weiteren Kommissionen¹³ in der Gemeindeordnung geregelt werden. Der Gemeinderat und die Gemeindeversammlung können jederzeit ständige und nicht ständige Kommissionen einsetzen. Falls gewünscht, kann diese Befugnis in der Gemeindeordnung wie folgt geregelt werden:

Regelungsbeispiel

§ 33 Weitere Kommissionen

Die Gemeindeversammlung und der Gemeinderat können weitere ständige oder nicht ständige Kommissionen einsetzen.

XIII. Finanzhaushalt

80. Der Finanzhaushalt der Gemeinden wird durch §§ 69 ff. GG, durch die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und durch Weisungen des Regierungsrats¹⁴ grundsätzlich abschliessend geregelt. Im Gegensatz zu den meisten anderen Bereichen haben die Gemeinden bei der Ausgestaltung des Finanzhaushalts **wenig eigenen Gestaltungsfreiraum**.

Dies ist politisch gewollt. Einerseits ist die Art der Ausgestaltung des Finanzhaushalts eine finanztechnische Angelegenheit ohne grosse politische Bedeutung. Andererseits ist die einheitliche Ausgestaltung des Finanzhaushalts die Voraussetzung für die **Vergleichbarkeit** der Gemeinden bzw. für das Benchmarking. Nur so können die Kosten der kommunalen Leistungen zuverlässig miteinander verglichen und Transparenz hergestellt werden. Nur so kann aber auch die **kantonale Finanzaufsicht auf ein Minimum**, nämlich auf die Kontrolle der Finanzkennzahlen gemäss §§ 27 ff. der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, **reduziert** werden¹⁵.

¹³ Ausnahme: Kommission mit hoheitlichen Entscheidungsbefugnissen

¹⁴ Handbuch "Rechnungswesen für die Luzerner Gemeinden"

¹⁵ Weitere Prüfungen vgl. Rz. 29

81. Die Gemeinden müssen bzw. können nur in folgenden Punkten **eigene Regelungen** erlassen:
- Die Gemeinden müssen entscheiden, ob sie ganz oder teilweise nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltung arbeiten. Ist dies der Fall, finden zusätzliche Vorschriften auf sie Anwendung (z. B. §§ 69 Abs. 5, 76 GG usw.). Hier stellen sich Sonderfragen, die im Rahmen dieses Leitfadens nicht behandelt werden können.**
 - Die Gemeinden müssen weiter entscheiden, ob sie den Voranschlag und die Jahresrechnung in der Form des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) oder als eine zusammengefasste Form des HRM, ergänzt mit den Konti der Kostenrechnung (Modell KORE) unterbreiten wollen (§ 74 Abs. 2 GG).**
 - Die Gemeinden müssen das Verfahren beim Voranschlag (einschliesslich Finanz- und Aufgabenplan usw., vgl. § 36) und bei der Rechnungsablage (Jahresrechnung, Jahresbericht, vgl. § 37) konkretisieren.**
 - Die Gemeinden können die Limiten zur Unterbreitung von Nachtrags-, Sonder- und Zusatzkrediten (§§ 83 Abs. 4, 84 Abs. 2, 85 Abs. 3 GG) abweichend vom kantonalen Recht festlegen.***
82. Im Interesse der Verständlichkeit der Gemeindeordnung könnte es angezeigt sein, die erforderlichen kommunalen Entscheidungen in ihrem sachlichen Kontext zu normieren.

Regelungsbeispiel

§ 34 Grundsätze

¹ Der Finanzhaushalt der Gemeinde richtet sich nach dem kantonalen Gemeindegesetz und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen.

² Der Voranschlag und die Jahresrechnung werden in der Form des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) dargestellt. Im Sinne einer Vollkostenrechnung werden bei der Rechnungsablage die Brutto- und Nettokosten für alle Leistungsgruppen und Leistungen ausgewiesen.

³ Das Rechnungsjahr entspricht dem Kalenderjahr.

§ 35 Kreditarten

Es bestehen folgende Kreditarten:

a. Voranschlagskredite:

Voranschlagskredite sind die beschlossenen Aufwand- und Ausgabenposten des Voranschlags.

b. Nachtragskredite:

Reichen die Voranschlagskredite nicht aus, ist rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen, sofern die Kreditüberschreitung nicht in der Finanzkompetenz des Gemeinderats gemäss § 25 Abs. 1 lit. d liegt.

c. Sonderkredite:

Sonderkredite werden ausserhalb des Voranschlags und der Nachtragskredite erteilt. Sie sind erforderlich für frei bestimmbare Aufwände oder frei bestimmbare Ausgaben, welche

- ...% des Ertrags der Gemeindesteuern übersteigen oder
- für mehr als ein Rechnungsjahr verbindlich bewilligt werden sollen.

d. Zusatzkredite:

Reicht ein Sonderkredit nicht aus, ist rechtzeitig ein Zusatzkredit zu beantragen, sofern die Kreditüberschreitung nicht unter die Finanzkompetenzen des Gemeinderats gemäss § 25 Abs. 1 lit. e fällt.

§ 36 Verfahren beim Voranschlag

¹ *Der Gemeinderat unterbreitet der Controlling-Kommission den Finanz- und Aufgabenplan, den Voranschlag, das Jahresprogramm und seinen Antrag über die Höhe des Steuerfusses bis spätestens am 30. September.*

² *Die Controlling-Kommission unterbreitet der Gemeindeversammlung und dem Gemeinderat ihren Bericht und ihre Empfehlungen zum Voranschlag und zum Steuerfuss bis spätestens am 31. Oktober.*

³ *Bis zum 31. Dezember genehmigt die Gemeindeversammlung den Voranschlag und den Steuerfuss und nimmt von den übrigen Planungsunterlagen Kenntnis.*

Das Datum vom 31. Dezember gemäss Abs. 3 wird vom Gemeindegesetz vorgeschrieben. Die übrigen Daten können von den Gemeinden frei bestimmt werden (§ 93 GG)

§ 37 Verfahren bei der Rechnungsablage

¹ *Der Gemeinderat unterbreitet der Revisionsstelle/Rechnungskommission und der Controlling-Kommission die gemäss § 29 und § 30 erforderlichen Unterlagen bis am 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres.*

² *Die Revisionsstelle/Rechnungskommission und die Controlling-Kommission unterbreiten der Gemeindeversammlung und dem Gemeinderat ihren Bericht und ihre Empfehlungen bis spätestens am 30. April.*

³ *Bis zum 30. Juni genehmigt die Gemeindeversammlung die Jahresrechnung und nimmt von den übrigen Kontrollunterlagen Kenntnis.*

Das Datum vom 30. Juni gemäss Abs. 2 wird vom Gemeindegesetz vorgeschrieben. Die übrigen Daten können von den Gemeinden frei bestimmt werden (§ 95 GG).

XIV. Übergangs- und Schlussbestimmungen

83. Die Formulierung der Übergangs- und Schlussbestimmungen ist besonders schwierig. **Standardlösungen gibt es nicht**, da die Situation in jeder Gemeinde verschieden ist. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich bei folgenden Veränderungen:
- Änderung der Grösse der Gremien (z. B. Gemeinderat, Parlament, Rechnungskommission). Die Gremien bleiben in der alten Besetzung bis zum Ablauf der Amtsdauer (31. August 2008) im Amt.
 - Änderung in der Funktion von Gremien (z. B. Rechnungskommission)
 - Schaffung neuer Gremien (z. B. Controlling-Kommission, Einwohnerrat)
 - Einführung der Planungs-, Kontroll- und Steuerungsunterlagen
 - usw.

84. Das folgende Regelungsbeispiel kann nur eine Illustration einer möglichen Regelung sein (Reduktion der Mitgliederzahl des Gemeinderats, Einführung der Controlling-Kommission)

Regelungsbeispiel

§ 38 Aufhebung bisherigen Rechts

Die bisherige Gemeindeordnung der Gemeinde vom wird aufgehoben.

§ 39 In-Kraft-Treten

Diese Gemeindeordnung tritt am 1. Januar 2007 in Kraft. Es gelten folgende Ausnahmen:

- a. Der Gemeinderat bleibt in seiner heutigen Zusammensetzung bis zum Ablauf der Amtsdauer (31. August 2008) im Amt.*
- b. Die Rechnungskommission bleibt bis zum Ablauf der Amtsdauer im Amt.*
- c. Die Gemeindeversammlung vom wählt die Controlling-Kommission auf eine verkürzte Amtsdauer vom 1. Juni 2007 bis 30. September 2008.*
- d. Die Schulpflege bleibt in ihrer heutigen Zusammensetzung bis zu Ablauf der Amtsdauer (31. Juli 2008) im Amt und erfüllt ihre Aufgaben gemäss dem bisherigen Recht. Auf die Neuwahlen bzw. ab 1. August 2008 findet diese Gemeindeordnung Anwendung.*

