

Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2013

**4974**

**Gemeindegesez (GG)**

(vom .....



Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2013

**4974**

## **A. Gemeindegesetz (GG)**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2013,

*beschliesst:*

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

### **1. Teil: Allgemeine Bestimmungen**

§ 1. Dieses Gesetz regelt die Grundzüge der Organisation und den Finanzhaushalt der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden. Gegenstand

§ 2. <sup>1</sup> Die Gemeinden ordnen ihre Angelegenheiten im Rahmen des übergeordneten Rechts selbstständig. Autonomie

<sup>2</sup> Sie bezeichnen ihren Namen. Änderungen von Gemeindefamen bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates.

§ 3. <sup>1</sup> Das Kantonsgebiet gliedert sich in politische Gemeinden. Schulgemeinden umfassen das Gebiet einer oder mehrerer politischer Gemeinden. Gliederung und Organisation

<sup>2</sup> Politische Gemeinden organisieren sich als Versammlungsgemeinden oder als Parlamentsgemeinden, Schulgemeinden als Versammlungsgemeinden.

<sup>3</sup> Parlamentsgemeinden können das Gemeindegebiet in Kreise mit eigenen Behörden aufteilen, sofern das kantonale Recht dies vorsieht.

§ 4. <sup>1</sup> Die Gemeinden regeln die Grundzüge ihrer Organisation und die Zuständigkeiten ihrer Organe in der Gemeindeordnung. Diese kann erst nach der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft treten. Rechtsetzung

<sup>2</sup> Wichtige Rechtssätze beschliessen die Gemeinden in der Form eines Gemeindeerlasses. Zuständig sind die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums.

<sup>3</sup> Weniger wichtige Rechtssätze beschliessen die Gemeindebehörden in Form eines Behördenerlasses.

Gemeinde-  
organe

§ 5. <sup>1</sup> Gemeindeorgane sind:

- a. die Stimmberechtigten,
- b. das Gemeindeparlament,
- c. folgende Behörden:
  1. der Gemeindevorstand,
  2. die Schulpflege,
  3. eigenständige Kommissionen.

<sup>2</sup> Die Gemeindeordnung kann für den Gemeindevorstand und das Gemeindeparlament andere Bezeichnungen festlegen.

Protokoll

§ 6. <sup>1</sup> In Gemeindeversammlungen sowie in Sitzungen des Parlaments und der Behörden wird Protokoll geführt.

<sup>2</sup> Das Protokoll enthält mindestens die Beschlüsse, die Wahlergebnisse und die Beanstandungen zum Verfahren.

Publikation

§ 7. <sup>1</sup> Erlasse, allgemein verbindliche Beschlüsse und Wahlergebnisse werden veröffentlicht. Die Gemeinden bestimmen ihr Publikationsorgan.

<sup>2</sup> Die Gemeinden veröffentlichen ihr Recht zudem in einer systematisch aufgebauten Rechtssammlung.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die Publikation mit elektronischen Mitteln in einer Verordnung.

Schweigepflicht

§ 8. Mitglieder von Gemeindeparlamenten und Behörden sowie Gemeindeangestellte und Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, sind über Angelegenheiten, die sie in ihrer amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen haben, zur Verschwiegenheit verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse besteht oder wenn eine besondere Vorschrift dies vorseht.

## 2. Teil: Organisation

### 1. Abschnitt: Stimmberechtigte

§ 9. Oberstes Organ der Gemeinde sind die Stimmberechtigten. Oberstes Organ

§ 10. <sup>1</sup> Die Stimmberechtigten beschliessen an der Urne über Urnengeschäfte Geschäfte, die ihnen das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung zuweist.

<sup>2</sup> Über folgende Geschäfte findet keine Urnenabstimmung statt:

- a. Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses,
- b. Abnahme der Rechnungen und des Geschäftsberichts,
- c. Wahlen in der Gemeindeversammlung oder im Gemeindeparlament,
- d. Verfahrensentscheide bei der Behandlung von Initiativen,
- e. andere in der Gemeindeordnung bezeichnete Geschäfte.

<sup>3</sup> In Parlamentsgemeinden findet zudem über folgende Geschäfte keine Urnenabstimmung statt:

- a. ablehnende Beschlüsse des Parlaments, ausgenommen abgelehnte Volksinitiativen,
- b. Verfahrensentscheide bei der Behandlung parlamentarischer Vorstösse.

§ 11. <sup>1</sup> In Versammlungsgemeinden unterbreitet der Gemeindevorstand und in Parlamentsgemeinden das Parlament den Stimmberechtigten Geschäfte zur Beschlussfassung. Antragsrecht

<sup>2</sup> Ändert die Gemeindeversammlung oder das Parlament eine Vorlage und kommt es über die geänderte Vorlage zur Urnenabstimmung, kann der Gemeindevorstand den Stimmberechtigten auch die ursprüngliche Vorlage unterbreiten.

§ 12. <sup>1</sup> In Versammlungsgemeinden kann der Gemeindevorstand und in Parlamentsgemeinden das Parlament ausnahmsweise beschliessen, den Stimmberechtigten Varianten-, Teil- und Grundsatzabstimmung

- a. zwei Varianten zu unterbreiten,
- b. eine Grundsatzfrage zur Abstimmung zu unterbreiten.

<sup>2</sup> In Fällen von Abs. 1 lit. a bezeichnet der Gemeindevorstand oder das Parlament die von ihm bevorzugte Variante.

<sup>3</sup> Haben die Stimmberechtigten einer Grundsatzfrage zugestimmt, gelten für die Umsetzung die Fristen zur Behandlung von Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung.

Abstimmungs-  
verfahren  
an der Urne

§ 13. Für das Abstimmungsverfahren an der Urne gelten die entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR) sinngemäss.

## **2. Abschnitt: Gemeindeversammlungen**

### **A. Zusammensetzung und Befugnisse**

Zusammen-  
setzung und  
Öffentlichkeit

§ 14. <sup>1</sup> Die Gemeindeversammlung ist die Versammlung der Stimmberechtigten.

<sup>2</sup> Die Versammlung ist öffentlich. Der Gemeindevorstand schliesst nicht stimmberechtigte Personen aus, wenn dies überwiegende öffentliche oder private Interessen erfordern.

Aufgaben und  
Befugnisse

§ 15. <sup>1</sup> Die Gemeindeversammlung beschliesst über Geschäfte, die ihr das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung zuweist.

<sup>2</sup> Sie übt die politische Kontrolle über Behörden, Verwaltung und die weiteren Träger öffentlicher Aufgaben aus.

Vorberatende  
Gemeinde-  
versammlung

§ 16. <sup>1</sup> Die Gemeindeordnung kann bestimmen, dass Vorlagen, über die eine Urnenabstimmung durchzuführen ist, vorgängig in der Gemeindeversammlung zu behandeln sind. Davon ausgenommen sind Volks- und Einzelinitiativen.

<sup>2</sup> Den Stimmberechtigten wird die von der Versammlung beschlossene Vorlage unterbreitet. Die Versammlung beschliesst eine Abstimmungsempfehlung.

Anfragerecht

§ 17. <sup>1</sup> Die Stimmberechtigten können über Angelegenheiten der Gemeinde von allgemeinem Interesse Anfragen einreichen und deren Beantwortung in der Gemeindeversammlung verlangen. Sie richten die Anfrage schriftlich an den Gemeindevorstand.

<sup>2</sup> Anfragen, die spätestens zehn Arbeitstage vor einer Versammlung eingereicht werden, beantwortet der Gemeindevorstand spätestens einen Tag vor dieser Versammlung schriftlich.

<sup>3</sup> In der Versammlung werden die Anfrage und die Antwort bekannt gegeben. Die anfragende Person kann zur Antwort Stellung nehmen. Die Versammlung kann beschliessen, dass eine Diskussion stattfindet.

## B. Vorbereitung

§ 18. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand beruft Gemeindeversammlungen ein, soweit dies für die Behandlung von Geschäften notwendig ist. Einberufung  
der Gemeinde-  
versammlung

<sup>2</sup> Er kündigt die Versammlung mindestens vier Wochen vorher öffentlich an und gibt dabei die Geschäfte bekannt.

<sup>3</sup> In dringenden Fällen kann er die Frist bis auf zwei Wochen verkürzen.

§ 19. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand fasst einen Beleuchtenden Bericht. § 64 Abs. 2 GPR gilt sinngemäss. Beleuchtender  
Bericht

<sup>2</sup> Er stellt ihn den Stimmberechtigten mindestens zwei Wochen vor der Gemeindeversammlung zu oder weist in der Ankündigung der Versammlung darauf hin, dass der Bericht auf Verlangen kostenlos zugestellt wird.

## C. Durchführung

§ 20. <sup>1</sup> Die Präsidentin oder der Präsident des Gemeindevorstands leitet die Gemeindeversammlung. Versammlungs-  
leitung

<sup>2</sup> Sie oder er kann Ruhestörende wegweisen und eine Versammlung schliessen, wenn die Ordnung nicht hergestellt werden kann.

<sup>3</sup> Die Präsidentin oder der Präsident entscheidet über die Stimmberechtigung von Versammlungsteilnehmenden.

§ 21. Die Gemeindeversammlung wählt die erforderliche Anzahl Stimmezählende. Diese dürfen an der Vorbereitung eines Geschäfts nicht mitgewirkt haben. Stimmen-  
zählende

§ 22. <sup>1</sup> Ein Mitglied des Gemeindevorstands erläutert das Geschäft. Beratung und  
Antragstellung

<sup>2</sup> Jede stimmberechtigte Person kann sich zum Geschäft äussern und Anträge zum Verfahren und zum Inhalt der Vorlage stellen.

<sup>3</sup> Die Beratung wird fortgesetzt, bis niemand mehr das Wort verlangt oder die Versammlung den Abbruch der Beratung beschliesst.

<sup>4</sup> Über Redezeitbeschränkungen beschliesst die Versammlung.

Abstimmungs-  
ordnung

§ 23. <sup>1</sup> Verfahrensanträge werden vor Anträgen zum Inhalt der Vorlage behandelt.

<sup>2</sup> Liegen mehrere Anträge zum gleichen Geschäft vor, werden sie nach Anträgen geordnet, die sich gegenseitig ausschliessen. Diese werden wie folgt bereinigt:

- a. Zwei Anträge werden gegeneinander zur Abstimmung gebracht.
- b. Bei mehr als zwei Anträgen werden jeweils zwei Anträge gegeneinander zur Abstimmung gebracht. Die Gemeindeordnung kann bestimmen, dass alle Anträge nebeneinander zur Abstimmung gebracht werden.

<sup>3</sup> Der Antrag mit den wenigsten Stimmen scheidet aus. Das Verfahren wird wiederholt, bis nur noch ein Antrag verbleibt. Über diesen wird in der Schlussabstimmung abgestimmt.

Abstimmungs-  
verfahren  
a. Offene  
Abstimmung

§ 24. <sup>1</sup> Vor der ersten Abstimmung zu einem Geschäft gibt die Präsidentin oder der Präsident des Gemeindevorstands den Gegenstand und die Reihenfolge der Abstimmungen bekannt.

<sup>2</sup> Sie oder er stellt fest, ob die Mehrheit der Stimmenden den Antrag angenommen oder abgelehnt hat. Im Zweifelsfall wird die Abstimmung wiederholt und werden die Stimmen gezählt.

<sup>3</sup> Die Präsidentin oder der Präsident stimmt nicht mit. Bei Stimmgleichheit trifft sie oder er den Stichentscheid.

b. Geheime  
Abstimmung

§ 25. <sup>1</sup> Ein Viertel der anwesenden Stimmberechtigten kann eine geheime Abstimmung verlangen. Sie ist ausgeschlossen bei der Bereinigung gleich geordneter Anträge.

<sup>2</sup> Die Stimmabgabe erfolgt auf amtlich ausgegebenen Stimmzetteln.

<sup>3</sup> Die Präsidentin oder der Präsident des Gemeindevorstands stimmt mit.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat regelt das Nähere in einer Verordnung.

Wahlverfahren

§ 26. <sup>1</sup> Zur Wahl stehen die von den Stimmberechtigten vorgeschlagenen wählbaren Personen. Wahlvorschläge können vor oder während der Versammlung gemacht werden.

<sup>2</sup> Werden gleich viele oder weniger Personen vorgeschlagen, als Stellen zu besetzen sind, werden die Vorgeschlagenen als gewählt erklärt.

<sup>3</sup> Andernfalls erfolgt die Wahl nach folgenden Vorschriften:

- a. Es wird offen in einem Wahlgang gewählt.
- b. Die Vorgeschlagenen werden in alphabetischer Reihenfolge aufgerufen. Die Stimmberechtigten haben so viele Stimmen, wie Stellen zu besetzen sind. Jeder Person können sie nur eine Stimme geben.

- c. Gewählt ist, wer am meisten Stimmen erhalten hat.
- d. Die Präsidentin oder der Präsident des Gemeindevorstands wählt nicht mit. Bei Stimmengleichheit trifft sie oder er den Stichentscheid.

### 3. Abschnitt: Gemeindeparlamente

- § 27. <sup>1</sup> Politische Gemeinden können ein Parlament einführen. Bestand  
<sup>2</sup> Die Gemeindeordnung bestimmt die Zahl der Mitglieder.
- § 28. <sup>1</sup> Die Verhandlungen des Parlaments sind öffentlich. Öffentlichkeit der Verhandlungen  
<sup>2</sup> Das Parlament schliesst die Öffentlichkeit von der Behandlung einzelner Geschäfte aus, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen dies erfordern.
- § 29. <sup>1</sup> Die Parlamentsmitglieder stimmen ohne Weisungen. Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder  
<sup>2</sup> Sie legen ihre Interessenbindungen offen.
- § 30. <sup>1</sup> Das Parlament beschliesst über Geschäfte, die ihm das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung zuweist. Aufgaben und Befugnisse  
<sup>2</sup> Es übt die politische Kontrolle über Behörden, Verwaltung und die weiteren Träger öffentlicher Aufgaben aus.
- § 31. <sup>1</sup> Das Parlament regelt seine Organisation in einem Gemeindeerlass. Organisationserlass  
<sup>2</sup> Im Erlass sind insbesondere zu regeln:
- a. die Organe und ihre Zuständigkeiten,
  - b. die Rechte der Mitglieder des Parlaments gemäss §§ 33 und 34 sowie das Verfahren zu deren Ausübung,
  - c. die Rechte und das Verfahren der parlamentarischen Untersuchungskommission,
  - d. die Abstimmungsordnung.
- <sup>3</sup> Enthält der Gemeindeerlass keine entsprechenden Regelungen, richten sich
- a. das Abstimmungsverfahren nach §§ 24 und 25,
  - b. das Wahlverfahren nach § 26, wobei im ersten und im zweiten Wahlgang das absolute, im dritten Wahlgang das relative Mehr gilt.

Ausstands-  
pflicht

§ 32. <sup>1</sup> Parlamentsmitglieder treten in den Ausstand, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen, insbesondere in Angelegenheiten,

- a. die unmittelbar sie selbst oder eine Person betreffen, die ihnen infolge Verwandtschaft oder Schwägerschaft oder aus anderen Gründen nahesteht,
- b. die eine juristische Person betreffen, bei der sie in leitender Stellung tätig sind oder für die sie eine Beratungsfunktion erfüllen.

<sup>2</sup> Parlamentsmitglieder, die bei der Gemeinde angestellt sind, treten bei der Behandlung von Geschäften aus ihrem unmittelbaren Tätigkeitsbereich in den Ausstand.

Rechte der  
Mitglieder  
des Parlaments  
a. Beratung und  
Antragstellung

§ 33. Jedes Parlamentsmitglied kann sich zu den Geschäften äussern und Anträge zum Verfahren sowie zum Inhalt der Vorlage stellen.

b. Vorstösse

§ 34. <sup>1</sup> Jedes Parlamentsmitglied kann Motionen, Postulate, Anfragen und die weiteren im Organisationserlass des Parlaments vorgesehenen Vorstösse einreichen.

<sup>2</sup> Eine überwiesene Motion verpflichtet den Gemeindevorstand, eine Vorlage auszuarbeiten, die der Beschlussfassung des Parlaments untersteht.

<sup>3</sup> Ein überwiesenes Postulat verpflichtet den Gemeindevorstand zu prüfen, ob eine Vorlage auszuarbeiten oder eine Massnahme zu treffen ist.

<sup>4</sup> Die Anfrage verpflichtet den Gemeindevorstand, über Angelegenheiten der Gemeinde von allgemeinem Interesse Auskunft zu geben.

Rechte des  
Gemeindevorstands

§ 35. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand unterbreitet dem Parlament Geschäfte zur Beschlussfassung. Er kann ihm ausnahmsweise auch Vorlagen mit Varianten oder Grundsatzfragen unterbreiten.

<sup>2</sup> Ihm steht bei allen Geschäften des Parlaments ein Antragsrecht oder ein Äusserungsrecht zu.

<sup>3</sup> In den Verhandlungen des Parlaments haben die Mitglieder des Gemeindevorstands beratende Stimme und Antragsrecht.

<sup>4</sup> Der Gemeindevorstand kann seine Vorlagen in den vorbereitenden Kommissionen des Parlaments durch ein Mitglied vertreten lassen.

§ 36. Die Gemeinden können ein Kinder- und Jugendparlament einführen und ihm in der Gemeindeordnung insbesondere folgende Befugnisse einräumen:

Kinder- und  
Jugend-  
parlament

- a. Recht auf Anhörung durch die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament,
- b. Recht, dem Gemeindevorstand oder dem Gemeindeparlament Anfragen einzureichen.

#### 4. Abschnitt: Behörden

##### A. Allgemeines

§ 37. <sup>1</sup> Behörden versammeln sich auf Einladung der Präsidentin oder des Präsidenten sowie auf Verlangen von mindestens einem Drittel ihrer Mitglieder.

Einberufung

<sup>2</sup> Die Mitglieder sind zur Teilnahme an den Sitzungen verpflichtet.

§ 38. <sup>1</sup> Eine Behörde kann beschliessen, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.

Beschluss-  
fassung

<sup>2</sup> Sie trifft ihre Entscheide nach gemeinsamer Beratung als Kollegium. In Ausnahmefällen kann sie auf dem Zirkularweg entscheiden.

§ 39. <sup>1</sup> Bei Abstimmungen und Wahlen ist jedes Mitglied zur Stimmabgabe verpflichtet. Die Stimmabgabe erfolgt offen. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme der oder des Vorsitzenden den Ausschlag.

Abstimmungen  
und Wahlen

<sup>2</sup> Bei Wahlen gilt im ersten Wahlgang das absolute, im zweiten Wahlgang das relative Mehr.

<sup>3</sup> Im Übrigen gelten für die Abstimmungsordnung sowie für das Abstimmungs- und Wahlverfahren §§ 23, 24 und 26 sinngemäss.

§ 40. <sup>1</sup> Können dringende Angelegenheiten nicht rechtzeitig in der Behörde behandelt werden, entscheidet die Präsidentin oder der Präsident an ihrer Stelle. Sie oder er informiert die Behörde.

Präsidential-  
entscheide

<sup>2</sup> Eine Behörde kann die Präsidentin oder den Präsidenten ermächtigen, Angelegenheiten von geringer Bedeutung selbst zu entscheiden.

§ 41. <sup>1</sup> Mitglieder sowie Schreiberinnen und Schreiber von Behörden treten bei der Beratung und Beschlussfassung in den Ausstand, wenn ein Ausstandsgrund gemäss § 5 a VRG vorliegt.

Ausstands-  
pflicht

<sup>2</sup> Die Mitglieder von Behörden legen ihre Interessenbindungen offen.

- Ausschluss der Öffentlichkeit § 42. Die Verhandlungen von Behörden sind nicht öffentlich.
- Aufgabenübertragung  
a. An Mitglieder oder Ausschüsse § 43. Eine Behörde kann einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen aus ihrer Mitte Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen. Die Mitglieder und Ausschüsse sind zur Übernahme der Aufgaben verpflichtet.
- b. An Gemeindeangestellte § 44. <sup>1</sup> Aufgaben können an Gemeindeangestellte zur selbstständigen Erledigung übertragen werden.  
<sup>2</sup> Die Aufgaben und die Entscheidungsbefugnisse werden in einem Erlass festgelegt.  
<sup>3</sup> Bei eigenständigen Kommissionen und Schulpflegen erfordert die Aufgabenübertragung an Gemeindeangestellte eine Grundlage in der Gemeindeordnung.
- Beratende Kommissionen und Sachverständige § 45. Eine Behörde kann zur Vorberatung ihrer Geschäfte Kommissionen einsetzen oder Sachverständige beiziehen.
- Gebühren § 46. Der Regierungsrat regelt die Erhebung von Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der Gemeinde in einer Verordnung.

## **B. Gemeindevorstand**

- Zusammensetzung § 47. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand besteht aus mindestens fünf Mitgliedern einschliesslich der Präsidentin oder des Präsidenten.  
<sup>2</sup> Die Gemeindeordnung bestimmt die Zahl der Mitglieder.
- Aufgaben § 48. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand ist die oberste Behörde der Gemeinde. Er ist zuständig für die politische Planung und Führung.  
<sup>2</sup> Er regelt die Organisation der Verwaltung in einem Behörden-erlass. Bei der Aufgabenverteilung unter seinen Mitgliedern beachtet er insbesondere folgende Gesichtspunkte:
  - a. Zusammenhang der Aufgaben,
  - b. Zweckmässigkeit der Führung sowie Ausgewogenheit der Belastung seiner Mitglieder,
  - c. sachliche und politische Ausgewogenheit der Aufgabenverteilung.<sup>3</sup> Der Gemeindevorstand besorgt alle Angelegenheiten, soweit das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung sie keinem anderen Organ zuweist.  
<sup>4</sup> Er vertritt die Gemeinde gegen aussen.

§ 49. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand führt die Gemeindeverwaltung. Er kann die Führung an Gemeindeangestellte delegieren. Führung der Gemeindeverwaltung

- <sup>2</sup> Er übt die Aufsicht über die Verwaltung aus und
- a. stellt die Einhaltung der Vorschriften sicher,
  - b. sorgt für die zweckmässige Verwendung der Mittel,
  - c. trifft Massnahmen zum Schutz des Gemeindevermögens und zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten.

§ 50. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand kann Aufgaben an ihm unterstellte Kommissionen zur selbstständigen Erledigung übertragen. Die Gemeindeordnung regelt den Bestand der Kommissionen. Unterstellte Kommissionen

<sup>2</sup> Der Gemeindevorstand regelt die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Entscheidbefugnisse der Kommissionen in einem Behördenrlass.

<sup>3</sup> Die Kommissionen unterstehen der Aufsicht des Gemeindevorstands.

§ 51. <sup>1</sup> Die Gemeindeordnung kann Kommissionen bezeichnen, die im Rahmen ihrer Aufgaben anstelle des Gemeindevorstands handeln. Eigenständige Kommissionen

<sup>2</sup> Die Kommissionen bestehen aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten, die oder der dem Gemeindevorstand angehört, sowie mindestens vier weiteren Mitgliedern.

<sup>3</sup> Die Gemeindeordnung regelt die Mitgliederzahl, die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Entscheidbefugnisse der Kommissionen.

<sup>4</sup> Die Kommissionen können den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament Geschäfte zur Beschlussfassung unterbreiten lassen. Sie legen dazu ihre Geschäfte dem Gemeindevorstand vor, der sie dem zuständigen Organ mit seiner Abstimmungsempfehlung unterbreitet.

<sup>5</sup> Die Gemeindeordnung kann das direkte Antragsrecht gemäss Abs. 4 ausschliessen.

§ 52. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand ernennt eine Gemeindeschreiberin oder einen Gemeindeschreiber. Gemeindeschreiberin oder Gemeindeschreiber

<sup>2</sup> Die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber unterstützt den Gemeindevorstand und besorgt die ihr oder ihm vom Gemeindevorstand übertragenen Aufgaben.

<sup>3</sup> Sie oder er nimmt an den Sitzungen des Gemeindevorstands mit beratender Stimme teil.

Arbeits-  
verhältnis § 53. <sup>1</sup> Das Arbeitsverhältnis der Angestellten von Gemeinden, Zweckverbänden und Anstalten untersteht dem öffentlichen Recht.  
<sup>2</sup> Soweit die Gemeinden keine eigenen Regelungen erlassen, gilt sinngemäss das kantonale Personalrecht.

### **C. Schulpflege**

Bestand § 54. <sup>1</sup> Besorgt eine politische Gemeinde Aufgaben der Volksschule, bestellt sie eine Schulpflege.  
<sup>2</sup> In Parlamentsgemeinden kann die Gemeindeordnung die Aufgaben der Schulpflege dem Gemeindevorstand übertragen.

Zusammen-  
setzung § 55. <sup>1</sup> Die Schulpflege besteht aus mindestens fünf Mitgliedern einschliesslich der Schulpräsidentin oder des Schulpräsidenten. Die Gemeindeordnung bestimmt deren Zahl.  
<sup>2</sup> Die Schulpräsidentin oder der Schulpräsident ist Mitglied des Gemeindevorstands. Die Gemeindeordnung legt fest, ob sie oder er durch den Gemeindevorstand bestimmt oder im Rahmen der Wahl der Mitglieder der Schulpflege gewählt wird.

Aufgaben und  
Befugnisse § 56. <sup>1</sup> Die Aufgaben und die Entscheidungsbefugnisse der Schulpflege richten sich nach der Schulgesetzgebung.  
<sup>2</sup> Die Gemeindeordnung regelt die Finanzbefugnisse der Schulpflege.  
<sup>3</sup> Im Übrigen kommen der Schulpflege die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse einer eigenständigen Kommission zu.

Schulkreise § 57. <sup>1</sup> Parlamentsgemeinden können ihr Gemeindegebiet in Schulkreise einteilen.  
<sup>2</sup> Die Gemeindeordnung regelt:  
a. die Gebietseinteilung,  
b. die Mitgliederzahl, die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Entscheidungsbefugnisse der Schulpflege und der Kreisschulbehörden,  
c. das für die Wahl der Kreisschulbehörden zuständige Organ.

### **D. Quartier- und Ortsteilkommissionen**

Aufgaben § 58. <sup>1</sup> Die Gemeinde kann Aufgaben an Quartier- oder Ortsteilkommissionen zur selbstständigen Erledigung übertragen.

<sup>2</sup> Die Gemeindeordnung regelt die Zuständigkeit, die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Entscheidungsbefugnisse der Kommissionen. Diese unterstehen der Aufsicht des Gemeindevorstands.

## **E. Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommissionen**

§ 59. <sup>1</sup> Die politischen Gemeinden bestellen eine Rechnungsprüfungskommission mit mindestens fünf Mitgliedern. In Versammlungsgemeinden bestimmt die Gemeindeordnung die Zahl der Mitglieder.

Rechnungs-  
prüfungs-  
kommission  
a. Bestand

<sup>2</sup> In Parlamentsgemeinden wählt das Parlament die Mitglieder aus seiner Mitte.

<sup>3</sup> Die Rechnungsprüfungskommission der politischen Gemeinde ist auch für die auf ihrem Gebiet bestehenden Schulgemeinden zuständig. Umfasst eine Schulgemeinde das Gebiet mehrerer politischer Gemeinden, bezeichnet ihre Gemeindeordnung die Gemeinde, deren Rechnungsprüfungskommission für sie zuständig ist.

§ 60. <sup>1</sup> Die Rechnungsprüfungskommission prüft den Finanzhaushalt und das Rechnungswesen nach finanzpolitischen Gesichtspunkten.

b. Aufgaben

<sup>2</sup> Sie prüft das Budget und die Jahresrechnung. Zudem prüft sie weitere Geschäfte von finanzieller Tragweite, über welche die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament entscheiden, soweit nicht eine andere Kommission dafür zuständig ist.

<sup>3</sup> Die Prüfung erfolgt unter folgenden Gesichtspunkten:

- a. finanzrechtliche Zulässigkeit,
- b. rechnerische Richtigkeit,
- c. finanzielle Angemessenheit,
- d. sachliche Angemessenheit in Parlamentsgemeinden und in Versammlungsgemeinden, die eine Geschäftsprüfung vorsehen.

§ 61. <sup>1</sup> Parlamentsgemeinden sind zur Geschäftsprüfung verpflichtet. Diese wird von der Rechnungsprüfungskommission oder von der Geschäftsprüfungskommission wahrgenommen.

Geschäfts-  
prüfungs-  
kommission  
a. Bestand

<sup>2</sup> Geschäftsprüfungskommissionen bestehen aus mindestens fünf Mitgliedern. Das Parlament wählt diese aus seiner Mitte.

<sup>3</sup> In Versammlungsgemeinden kann die Gemeindeordnung eine Geschäftsprüfung vorsehen. Diese wird von der Rechnungsprüfungskommission wahrgenommen.

- b. Aufgaben § 62. <sup>1</sup> Die Geschäftsprüfungskommission übt die politische Kontrolle über die Geschäftsführung der Gemeinde aus.  
<sup>2</sup> Sie prüft insbesondere den Geschäftsbericht und
- a. in Parlamentsgemeinden die dem Parlament vorzulegenden Geschäfte, soweit keine andere Kommission dafür zuständig ist,
  - b. in Versammlungsgemeinden die den Stimmberechtigten vorzulegenden Geschäfte, soweit die Gemeindeordnung dies vorsieht.
- <sup>3</sup> Die Prüfung erfolgt auf Recht- und Zweckmässigkeit.
- Herausgabe von Unterlagen und Auskünfte § 63. <sup>1</sup> Rechnungsprüfungskommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen können
- a. beim Gemeindevorstand die Herausgabe der für ihre Prüfung erforderlichen Unterlagen verlangen,
  - b. mit Zustimmung des Gemeindevorstands die für ihre Prüfung erforderlichen Auskünfte bei der Gemeindeverwaltung einholen.
- <sup>2</sup> Der Gemeindevorstand schränkt die Herausgabe von Unterlagen und die Erteilung von Auskünften ein, soweit ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse dies gebietet.

### 3. Teil: Aufgabenübertragung und Zusammenarbeit

#### 1. Abschnitt: Grundsätze

- Aufgabenträger § 64. <sup>1</sup> Die Gemeinden erfüllen die Aufgaben, die für ihre Organisation, Selbstständigkeit und Leistungsfähigkeit notwendig sind, selbst. Andere Aufgaben können sie Dritten übertragen oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erfüllen.  
<sup>2</sup> Die Aufgabenübertragung an Dritte kann vertraglich oder durch Ausgliederung erfolgen.

- Gewährleistung der Aufgabenerfüllung § 65. Die Gemeinden gewährleisten, dass die Aufgabenerfüllung recht- und zweckmässig erfolgt.

#### 2. Abschnitt: Ausgliederung

- Begriff § 66. Eine Ausgliederung liegt vor, wenn eine Gemeinde eine oder mehrere Aufgaben auf Dauer einer Anstalt oder einer juristischen Person des Privatrechts überträgt und diese die Aufgabenerfüllung in eigener Verantwortung plant, steuert und vollzieht.

§ 67. <sup>1</sup> Die Gemeinde kann zur Ausgliederung eine Anstalt errichten, die über Rechtspersönlichkeit sowie eigene personelle und finanzielle Mittel verfügt. Rechtsformen  
a. Gemeindeanstalt

<sup>2</sup> Die Anstalt hat mindestens einen Vorstand und eine Prüfstelle.

<sup>3</sup> Im Übrigen gelten die Bestimmungen über die politischen Gemeinden, soweit sie mit den Besonderheiten der Anstalt vereinbar sind.

§ 68. Die Gemeinde kann zum Zweck der Ausgliederung  
a. eine juristische Person des Privatrechts errichten,  
b. sich an einer bestehenden juristischen Person des Privatrechts beteiligen,  
c. eine oder mehrere Aufgaben einer bestehenden juristischen Person des Privatrechts übertragen. b. Juristische Personen des Privatrechts

§ 69. Ausgliederungen erfordern eine Grundlage in einem Erlass, der insbesondere folgende Punkte regelt: Rechtsgrundlage  
a. Inhalt

- a. Art und Umfang der Aufgaben,
- b. Rechtsform des Aufgabenträgers,
- c. Finanzierung,
- d. Aufsicht,
- e. bei einer Anstalt die Organisation.

§ 70. <sup>1</sup> Über Ausgliederungen von erheblicher Bedeutung entscheiden die Stimmberechtigten an der Urne. b. Zuständigkeit

<sup>2</sup> In den übrigen Fällen bestimmt sich die Zuständigkeit nach der Gemeindeordnung.

§ 71. <sup>1</sup> Ist über den Erlass an der Urne zu beschliessen, bedarf er der Genehmigung des Regierungsrates. Dieser prüft ihn auf seine Rechtmässigkeit. c. Genehmigung

<sup>2</sup> Die Genehmigung ist Voraussetzung für das Inkrafttreten des Erlasses.

§ 72. Bei Ausgliederungen von Aufgaben, zu deren Erfüllung hoheitliche Befugnisse erforderlich sind, richten sich die Anforderungen an die Rechtsgrundlage nach Art. 98 Abs. 3 und 4 KV. d. Übertragung hoheitlicher Befugnisse

### 3. Abschnitt: Zusammenarbeit

#### A. Rechtsformen

- Anschlussvertrag § 73. Mit einem Anschlussvertrag können die Gemeinden vereinbaren, dass eine Gemeinde eine oder mehrere Aufgaben für eine andere Gemeinde erfüllt oder dieser die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen ermöglicht.
- Zusammenarbeitsvertrag § 74. <sup>1</sup> Mit einem Zusammenarbeitsvertrag können die Gemeinden vereinbaren, eine oder mehrere Aufgaben im Rahmen einer einfachen Gesellschaft gemeinsam zu erfüllen.  
<sup>2</sup> Befugnisse, die den Stimmberechtigten oder den Gemeindeparlamenten der beteiligten Gemeinden zustehen, dürfen nicht an die Gesellschaft übertragen werden.  
<sup>3</sup> Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Obligationenrechts über die einfache Gesellschaft (Art. 530 ff.) sinngemäss als kantonales öffentliches Recht.
- Zweckverband § 75. <sup>1</sup> Die Gemeinden können sich zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben zu Zweckverbänden mit eigener Rechtspersönlichkeit zusammenschliessen.  
<sup>2</sup> Der Zweckverband hat mindestens folgende Organe:  
 a. die Stimmberechtigten des Verbandsgebietes,  
 b. die Verbandsgemeinden,  
 c. der Verbandsvorstand,  
 d. die Rechnungsprüfungskommission.  
<sup>3</sup> Die Statuten gemäss Art. 92 Abs. 3 KV können zudem eine Delegiertenversammlung vorsehen.  
<sup>4</sup> Im Übrigen gelten die Bestimmungen über die politischen Gemeinden, soweit sie mit den Besonderheiten des Zweckverbands vereinbar sind.
- Gemeinsame Anstalt § 76. <sup>1</sup> Die Gemeinden können zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben gemeinsame Anstalten errichten, die über Rechtspersönlichkeit sowie eigene personelle und finanzielle Mittel verfügen.  
<sup>2</sup> Die gemeinsame Anstalt hat mindestens einen Vorstand und eine Prüfstelle.  
<sup>3</sup> Im Übrigen gelten die Bestimmungen über die politischen Gemeinden, soweit sie mit den Besonderheiten der gemeinsamen Anstalt vereinbar sind.

- § 77. Die Gemeinden können zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben
- Juristische  
Personen des  
Privatrechts
- a. eine juristische Person des Privatrechts errichten,
  - b. sich an einer bestehenden juristischen Person des Privatrechts beteiligen,
  - c. eine oder mehrere Aufgaben einer bestehenden juristischen Person des Privatrechts übertragen.

## B. Rechtsgrundlage

§ 78. <sup>1</sup> Die Zusammenarbeit erfordert eine Rechtsgrundlage, die folgende Punkte regelt: Inhalt

- a. beteiligte Gemeinden,
- b. Art und Umfang der Aufgaben,
- c. Rechtsform der Zusammenarbeit,
- d. allfällige Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse,
- e. Finanzierung und Kostenverteilung,
- f. Aufsicht,
- g. Beendigung der Zusammenarbeit,
- h. beim Zweckverband und der gemeinsamen Anstalt die Organisation.

<sup>2</sup> Bei der gemeinsamen Anstalt und der juristischen Person des Privatrechts kann ein gemeinsames Aufsichtsorgan vorgesehen werden. In diesem Organ ist jede Gemeinde vertreten.

§ 79. <sup>1</sup> Bei Zweckverbänden, gemeinsamen Anstalten und juristischen Personen des Privatrechts bedürfen der Erlass und grundlegende Änderungen der Rechtsgrundlage der Zustimmung aller Gemeinden. Für die übrigen Änderungen genügt die Zustimmung der Mehrheit der Gemeinden. Zustimmung der  
Gemeinden bei  
selbstständigen  
Aufgaben-  
trägern

<sup>2</sup> Als grundlegend gelten Änderungen, die folgende Punkte regeln:

- a. wesentliche Aufgaben,
- b. Grundzüge der Finanzierung,
- c. Austritt und Auflösung,
- d. beim Zweckverband die Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten und Verbandsgemeinden.

- Zuständigkeit § 80. <sup>1</sup> Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinde beschliessen über den Abschluss und die Änderung von Anschluss- oder Zusammenarbeitsverträgen an der Urne, wenn
- a. Bei Anschluss- und Zusammenarbeitsverträgen
- a. die Gemeinde hoheitliche Befugnisse abgibt,
  - b. der Vertrag für die Gemeinde Ausgaben zur Folge hat, die an der Urne bewilligt werden müssen.
- <sup>2</sup> In den übrigen Fällen bestimmt sich die Zuständigkeit nach der Gemeindeordnung.
- b. Bei selbstständigen Aufgabenträgern § 81. Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinde beschliessen an der Urne die Rechtsgrundlage der Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbands, einer gemeinsamen Anstalt oder einer juristischen Person des Privatrechts.
- Genehmigung § 82. <sup>1</sup> Bei Zweckverbänden, gemeinsamen Anstalten und juristischen Personen des Privatrechts bedarf die Rechtsgrundlage der Genehmigung des Regierungsrates. Dieser prüft sie auf ihre Rechtmässigkeit.
- <sup>2</sup> Die Genehmigung ist Voraussetzung für das Inkrafttreten der Rechtsgrundlage.

### **C. Pflicht zur Zusammenarbeit**

- Verfahren § 83. <sup>1</sup> Der Regierungsrat kann Gemeinden zu einer Zusammenarbeit gemäss §§ 73–77 verpflichten, wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern.
- <sup>2</sup> Er setzt den Gemeinden eine angemessene Frist zum Erlass einer zweckmässigen Rechtsgrundlage gemäss § 78.
- <sup>3</sup> Kommen die Gemeinden dieser Pflicht nicht fristgerecht nach, kann der Regierungsrat die Rechtsgrundlage anstelle der Gemeinden beschliessen.

### **D. Besondere Arten der Zusammenarbeit**

- Grenzüberschreitende Zusammenarbeit § 84. <sup>1</sup> Die Zusammenarbeit von Gemeinden mit Gemeinden anderer Kantone erfordert einen Vertrag zwischen den Kantonen.
- <sup>2</sup> Darin kann das Recht eines anderen Kantons für anwendbar erklärt werden.

§ 85. <sup>1</sup> Der Regierungsrat kann auf Antrag der Gemeinden versuchsweise Formen und Ausgestaltungen der Zusammenarbeit bewilligen, die von der ordentlichen Gesetzgebung abweichen. Versuche

<sup>2</sup> Versuche werden befristet und evaluiert.

## 4. Teil: Finanzhaushalt

### 1. Abschnitt: Grundsätze

§ 86. <sup>1</sup> Die Haushaltsführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltsgleichgewichts, der Wirtschaftlichkeit, des Verursacherprinzips und des Verbots der Zweckbindung von Gemeinde- und Grundsteuern. Grundsätze der Haushaltsführung

<sup>2</sup> Das Rechnungsjahr entspricht dem Kalenderjahr.

§ 87. <sup>1</sup> Das Budget und die Jahresrechnung werden nach Aufgaben gegliedert (funktionale Gliederung) sowie nach einem einheitlichen Kontenrahmen für die öffentlichen Haushalte dargestellt. Gliederung des Haushalts

<sup>2</sup> Die Gemeinde kann zusätzlich eine Gliederung nach Organisationseinheiten vorsehen (institutionelle Gliederung).

<sup>3</sup> Die für das Gemeindewesen zuständige Direktion (Direktion) regelt die funktionale Gliederung und den Kontenrahmen. Sie berücksichtigt dabei die Anforderungen der Finanzstatistik und stellt die Vergleichbarkeit und die Transparenz sicher.

§ 88. <sup>1</sup> Die Rechnung wird über den gesamten Haushalt der Gemeinde als Einheit geführt. Sie besteht aus Einheit des Haushalts

- a. der Hauptrechnung einschliesslich Spezialfinanzierungen,
- b. den Sonderrechnungen.

<sup>2</sup> Die Einnahmen der Gemeinde fliessen in den allgemeinen Gemeindehaushalt. Davon ausgenommen sind Einnahmen, die aufgrund ihrer Zweckbestimmung einer Spezialfinanzierung zuzuweisen oder als Sonderrechnung zu verwalten sind.

§ 89. <sup>1</sup> Spezialfinanzierungen werden geführt, wenn Mittel aufgrund einer Rechtsgrundlage zweckgebunden sind. Spezialfinanzierungen

a. Im Allgemeinen

<sup>2</sup> Sie sind zulässig für:

- a. Eigenwirtschaftsbetriebe,
- b. Fonds, die das übergeordnete Recht vorsieht,
- c. Rücklagen aus Verwaltungsbereichen mit Globalbudget gemäss § 105,
- d. Vorfinanzierungen von Investitionsvorhaben.

b. Eigenwirtschaftsbetriebe

§ 90. <sup>1</sup> Eigenwirtschaftsbetriebe sind Verwaltungsbereiche, die nach dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit geführt werden.

<sup>2</sup> Die Gemeinde errichtet Eigenwirtschaftsbetriebe, wenn

- a. sie dazu durch übergeordnetes Recht verpflichtet ist oder
- b. die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament dies beschliesst.

<sup>3</sup> Betriebsgewinne und Betriebsverluste werden auf Spezialfinanzierungskonten vorgetragen. Ihr Bestand bemisst sich nach den Erfordernissen einer verursachergerechten Betriebsfinanzierung.

<sup>4</sup> § 97 gilt sinngemäss.

c. Rücklagen aus Globalbudgets

§ 91. <sup>1</sup> Schliesst ein Verwaltungsbereich mit Globalbudget besser ab als budgetiert, kann die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament mit der Genehmigung der Jahresrechnung die Bildung einer Rücklage beschliessen.

<sup>2</sup> Rücklagen stehen dem Verwaltungsbereich zusätzlich zum budgetierten Globalkredit zur Verfügung und sind für die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu verwenden.

<sup>3</sup> Schliesst ein Verwaltungsbereich mit Globalbudget schlechter ab als budgetiert, werden zur Deckung des Fehlbetrags Rücklagen aufgelöst.

d. Vorfinanzierungen von Investitionsvorhaben

§ 92. <sup>1</sup> Sind künftige Investitionsvorhaben in die Finanz- und Aufgabenplanung eingestellt, können sie bis zur Höhe der voraussichtlichen Nettoinvestitionen vorfinanziert werden.

<sup>2</sup> Die Höhe einer Vorfinanzierung wird als Grundsatzentscheid durch die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament beschlossen.

<sup>3</sup> Die Einlagen in die Vorfinanzierung werden bis zum Jahr des Nutzungsbeginns des Investitionsgutes mit dem Budget beschlossen. Sie dürfen im Budget zu keinem Aufwandüberschuss führen.

<sup>4</sup> Die geäußneten Mittel werden ab Nutzungsbeginn über die Nutzungsdauer des Investitionsgutes aufgelöst.

<sup>5</sup> Wird von einem Investitionsvorhaben abgesehen oder dieses seit fünf Jahren nicht mehr verfolgt, sind die bereits geöffneten Mittel aufzulösen.

§ 93. <sup>1</sup> Sonderrechnungen werden geführt zur Verwaltung von Mitteln Sonderrechnungen

- a. im Interesse Dritter,
- b. aus Schenkungen und letztwilligen Zuwendungen mit bestimmter Zweckbindung.

<sup>2</sup> Sind die verwalteten Mittel geringfügig, kann der Gemeindevorstand auf das Führen einer Sonderrechnung verzichten.

<sup>3</sup> Die Zweckbindung wird geändert, wenn sie unzeitgemäss oder unwirksam geworden ist. Das zuständige Organ bestimmt sich nach der Zuständigkeitsordnung für Verpflichtungskredite. Massgebend ist der Gesamtbetrag der verwalteten Mittel.

## 2. Abschnitt: Steuerung des Finanzhaushalts

### A. Haushaltsgleichgewicht

§ 94. <sup>1</sup> Der Gemeindesteuerfuss wird so festgesetzt, dass die Erfolgsrechnung des Budgets jährlich ausgeglichen ist. Ausgleich des Budgets

<sup>2</sup> Ein Aufwandüberschuss darf budgetiert werden, wenn er durch das zweckfreie Eigenkapital gemäss § 128 Abs. 3 gedeckt ist.

§ 95. <sup>1</sup> Die Zinsbelastungsquote entspricht dem Verhältnis der Nettozinsbelastung zum laufenden Ertrag. Die Nettozinsbelastung entspricht dem Zinsaufwand für kurz- und langfristige Schulden bei einem Satz von 5% abzüglich des ordentlichen Finanzvermögensertrags. Zinsbelastungsquote

<sup>2</sup> Übersteigt die Quote 5%, ist im nächsten Budget ein Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 100% vorzusehen.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zur Berechnung der Quote in einer Verordnung.

§ 96. <sup>1</sup> Die Eigenkapitalquote entspricht dem Verhältnis des zweckfreien Eigenkapitals zur Bilanzsumme abzüglich der zweckgebundenen Mittel. Eigenkapitalquote

<sup>2</sup> Beträgt die Quote in den letzten vier Jahren im Durchschnitt weniger als 25%, darf kein Aufwandüberschuss budgetiert werden.

<sup>3</sup> Auf Anstalten und Zweckverbände findet die Bestimmung keine Anwendung.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zur Berechnung der Quote in einer Verordnung.

Bilanz-  
fehlbetrag

§ 97. <sup>1</sup> Aufwandüberschüsse, die nicht durch das zweckfreie Eigenkapital gedeckt sind, werden in der Bilanz als Bilanzfehlbetrag ausgewiesen.

<sup>2</sup> Ein Bilanzfehlbetrag ist innert längstens fünf Jahren abzutragen. Die entsprechenden Tilgungsquoten werden budgetiert. Sie werden so bemessen, dass nach fünf Jahren kein Bilanzfehlbetrag mehr besteht.

Information

§ 98. Die Ergebnisse zur Beurteilung des Haushaltsgleichgewichts, zur Zinsbelastungsquote, zur Eigenkapitalquote, zum Bilanzfehlbetrag und zum Investitionsanteil gemäss § 101 werden in Budget und Jahresrechnung offengelegt.

## **B. Finanz- und Aufgabenplan**

Zweck und  
Inhalt

§ 99. <sup>1</sup> Der Finanz- und Aufgabenplan dient der mittelfristigen Planung und Steuerung der Finanzen und Aufgaben.

<sup>2</sup> Er wird jährlich für mindestens die folgenden vier Jahre festgelegt. Das erste Planjahr entspricht der Budgetvorlage.

<sup>3</sup> Er enthält insbesondere:

- a. die finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten,
- b. die Investitionsplanung,
- c. die Planerfolgsrechnung,
- d. die Planbilanz,
- e. die Plangeldflussrechnung,
- f. die Aufgabenplanung nach funktionaler oder institutioneller Gliederung.

Zuständigkeit

§ 100. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand beschliesst den Finanz- und Aufgabenplan.

<sup>2</sup> Er bringt ihn der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament gleichzeitig mit der Budgetvorlage zur Kenntnis.

<sup>3</sup> Der Finanz- und Aufgabenplan wird öffentlich aufgelegt.

§ 101. <sup>1</sup> Der Investitionsanteil entspricht dem Verhältnis der Investitions-  
 Budgetinvestitionen zu den Gesamtausgaben. Investitions-  
 anteil

<sup>2</sup> Die Gemeinden verwenden durchschnittlich mindestens 10% der Gesamtausgaben für Investitionen. Berücksichtigt werden die letzten acht Rechnungsjahre und das laufende Rechnungsjahr sowie die nächsten drei Planjahre.

<sup>3</sup> Auf Anstalten und Zweckverbände findet die Bestimmung keine Anwendung.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zur Berechnung des Anteils in einer Verordnung.

### C. Budget

§ 102. Das Budget legt die Finanzierung der Aufgaben für das Zweck  
 nächste Rechnungsjahr fest.

§ 103. Das Budget richtet sich nach den Grundsätzen der Jähr- Grundsätze  
 lichkeit, der qualitativen, quantitativen und zeitlichen Bindung, der Vollständigkeit, der Vergleichbarkeit und der Bruttodarstellung.

§ 104. <sup>1</sup> Das Budget enthält: Inhalt  
 a. die Erfolgsrechnung,  
 b. die Investitionsrechnung.

<sup>2</sup> Auf die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung finden §§ 133 und 134 Anwendung.

<sup>3</sup> Für Verwaltungsbereiche mit Globalbudget weist das Budget den Budgetkredit sowie die Leistungen und Beurteilungskriterien aus.

<sup>4</sup> Für voraussehbare Ausgaben, für die bei der Beschlussfassung über das Budget die rechtskräftige Bewilligung der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments noch aussteht, werden die Budgetkredite mit einem Sperrvermerk aufgenommen. Sie bleiben gesperrt, bis die Bewilligung rechtskräftig ist.

<sup>5</sup> Der Regierungsrat regelt die Darstellung des Budgets in einer Verordnung.

§ 105. <sup>1</sup> Die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparla- Globalbudget  
 ment kann für einen Verwaltungsbereich ein Globalbudget beschlies- sen, das Aufwand und Ertrag zu einem Globalkredit zusammenfasst.

<sup>2</sup> Verwaltungsbereiche mit Globalbudget müssen Einheiten der institutionellen oder funktionalen Rechnung entsprechen. Das Globalbudget erfasst nur die Erfolgsrechnung.

<sup>3</sup> Ein Gemeindeerlass regelt die Haushaltsführung mit Globalbudgets.

Verfahren  
a. Gemeinden § 106. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand erstellt die Budgetvorlage und begründet insbesondere wesentliche Veränderungen zum Budget des Vorjahres.

<sup>2</sup> Die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament beschliesst das Budget. In der gleichen Versammlung bzw. Sitzung wird der Steuerfuss beschlossen.

<sup>3</sup> Budget und Steuerfuss werden bis spätestens Ende Jahr beschlossen. Liegen keine rechtskräftigen Beschlüsse vor, ist der Gemeindevorstand ermächtigt, die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

b. Zweckverbände

§ 107. Das Budget wird beschlossen von

- a. der Delegiertenversammlung, sofern der Zweckverband über dieses Organ verfügt,
- b. den Gemeindevorständen der Verbandsgemeinden in den übrigen Fällen.

### **3. Abschnitt: Ausgaben und Anlagen**

#### **A. Bewilligung von Ausgaben**

##### **1. Allgemeines**

Gebundene und neue Ausgaben

§ 108. <sup>1</sup> Ausgaben gelten als gebunden, wenn die Gemeinde durch einen Rechtssatz, durch einen Entscheid eines Gerichts oder einer Aufsichtsbehörde oder durch einen früheren Beschluss der zuständigen Organe oder Behörden zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt.

<sup>2</sup> Im Übrigen gelten die Ausgaben als neu.

Bewilligung neuer Ausgaben

§ 109. <sup>1</sup> Neue Ausgaben setzen einen Verpflichtungskredit und einen Budgetkredit voraus.

<sup>2</sup> Die Gemeindeordnung regelt, ob und in welchem Umfang dem Gemeindevorstand, der Schulpflege und einer eigenständigen Kommission die Befugnis eingeräumt wird, im laufenden Rechnungsjahr neue Ausgaben zu bewilligen, ohne dass ein Budgetkredit vorliegt. Die Gemeindeordnung legt einen jährlichen Gesamtbetrag für neue einmalige und wiederkehrende Ausgaben fest.

§ 110. Gebundene Ausgaben setzen einen Beschluss des Gemeindevorstands, der Schulpflege oder einer eigenständigen Kommission und, soweit die Ausgabe voraussahbar ist, einen Budgetkredit voraus.

Bewilligung gebundener Ausgaben

## 2. Verpflichtungskredit

§ 111. <sup>1</sup> Der Verpflichtungskredit ist die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck und bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

Verpflichtungskredit  
a. Begriff und Formen

<sup>2</sup> Er wird beschlossen:

- a. bei einem Einzelvorhaben als Objektkredit,
- b. bei einem Programm als Rahmenkredit für die gesamten Ausgaben und als Objektkredite für die Ausgaben der einzelnen Teile des Programms.

<sup>3</sup> Der Beschluss über den Rahmenkredit bestimmt die Zuständigkeit für die Aufteilung in einzelne Objektkredite.

§ 112. <sup>1</sup> Die Gemeindeordnung bestimmt anhand von Betragsgrenzen die Zuständigkeit für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten durch:

b. Zuständigkeit

- a. die Stimmberechtigten an der Urne,
- b. die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament,
- c. den Gemeindevorstand,
- d. die Schulpflege.

<sup>2</sup> Die Gemeindeordnung kann zudem die Zuständigkeit eigenständiger Kommissionen vorsehen.

<sup>3</sup> Die Betragsgrenzen sind so festzulegen, dass die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung an der Urne entscheiden.

§ 113. <sup>1</sup> Reicht ein Verpflichtungskredit nicht aus, ist ein Zusatzkredit einzuholen.

Zusatzkredit  
a. Anwendungsbereich

<sup>2</sup> Bei einer wesentlichen Zweckänderung ist ein neuer Verpflichtungskredit einzuholen.

§ 114. <sup>1</sup> Wenn die Gemeindeordnung keine strengere Regelung trifft, richtet sich die Zuständigkeit für die Bewilligung von Zusatzkrediten nach der Zuständigkeitsordnung für Verpflichtungskredite. Massgebend ist die Höhe des Zusatzkredits.

b. Zuständigkeit

<sup>2</sup> Überschreitet der Gesamtbetrag von Verpflichtungskredit und Zusatzkredit die Zuständigkeit jenes Organs, das den Verpflichtungskredit beschloss, richtet sich die Zuständigkeit für den Zusatzkredit nach der Höhe des Gesamtbetrags.

Bemessung § 115. <sup>1</sup> Neue Ausgaben für einen bestimmten Zweck, die in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen oder sich gegenseitig bedingen, werden in denselben Verpflichtungskredit aufgenommen.

<sup>2</sup> Der Verpflichtungskredit kann als Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen beschlossen werden, wenn die Beiträge Dritter in ihrer Höhe rechtskräftig feststehen oder wenn er unter dem Vorbehalt bestimmter Leistungen Dritter bewilligt wird.

Verfall und Aufhebung § 116. <sup>1</sup> Ein Verpflichtungskredit verfällt, wenn der Zweck erreicht ist oder das Vorhaben aufgegeben wird.

<sup>2</sup> Wird ein an der Urne bewilligter Verpflichtungskredit nicht beansprucht, entscheidet die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament über die Aufhebung. In den übrigen Fällen entscheidet das Organ, das den Verpflichtungskredit bewilligt hat, über dessen Aufhebung.

Kontrolle und Abrechnung § 117. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand führt eine Verpflichtungskreditkontrolle.

<sup>2</sup> Bei Verpflichtungskrediten, die von den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament bewilligt wurden, erstellt der Gemeindevorstand nach Vollendung des Vorhabens eine Abrechnung.

<sup>3</sup> Diese bedarf der Genehmigung der Gemeindeversammlung oder des Parlaments.

<sup>4</sup> Der Gemeindevorstand genehmigt die Abrechnung, wenn die Gemeindeordnung dies vorsieht und keine Kreditüberschreitung vorliegt.

### 3. Budgetkredit

Begriff § 118 Der Budgetkredit ermächtigt den Gemeindevorstand, die Jahresrechnung für den bezeichneten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.

Verfahren § 119. <sup>1</sup> Die Budgetkredite werden mit der Festsetzung des Budgets bewilligt.

<sup>2</sup> Die Zuständigkeit richtet sich nach §§ 106 und 107.

§ 120. <sup>1</sup> Reicht ein Budgetkredit nicht aus, ist ein Nachtragskredit Nachtragskredit einzuholen.

<sup>2</sup> Die Zuständigkeit richtet sich nach §§ 106 und 107.

<sup>3</sup> Auf die Einholung eines Nachtragskredits kann verzichtet werden, wenn

- a. die Überschreitung des Budgetkredits betragsmässig durch den Verpflichtungskredit gedeckt ist,
- b. der Gemeindevorstand, die Schulpflege oder eine eigenständige Kommission gemäss § 109 Abs. 2 über die Befugnis verfügt, Ausgaben in der entsprechenden Höhe ausserhalb des Budgets zu bewilligen.

§ 121. <sup>1</sup> Das gemäss §§ 137 und 138 zuständige Organ genehmigt Kredit-  
überschreitung Kreditüberschreitungen zusammen mit der Abnahme der Jahresrechnung.

<sup>2</sup> Der Gemeindevorstand begründet wesentliche Kreditüberschreitungen.

## **B. Anlagegeschäfte**

§ 122. <sup>1</sup> Anlagen des Finanzvermögens werden vom Gemeindevorstand beschlossen. Zuständigkeit  
a. Grundsatz

<sup>2</sup> Die Gemeindeordnung kann die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments vorsehen.

§ 123. <sup>1</sup> Die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament beschliesst über folgende Anlagen: b. Ausnahmen

- a. Veräusserung von Liegenschaften,
- b. Einräumung eines Baurechts,
- c. Investitionen in Liegenschaften,
- d. Gewährung von langfristigen Darlehen,
- e. Erwerb von Beteiligungen an juristischen Personen.

<sup>2</sup> Die Gemeindeordnung kann bis zu einem bestimmten Anlagewert die Zuständigkeit des Gemeindevorstands vorsehen.

## 4. Abschnitt: Rechnungslegung und Berichterstattung

### A. Allgemeines

- Zweck § 124. Die Rechnungslegung soll die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darstellen.
- Grundsätze § 125. <sup>1</sup> Die Rechnungslegung richtet sich nach den Grundsätzen der Verständlichkeit, der Wesentlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit, der Fortführung, der Stetigkeit, der Periodenabgrenzung und der Bruttodarstellung.
- <sup>2</sup> Forderungen und Verpflichtungen des Finanzausgleichs sind von der Periodenabgrenzung ausgenommen.

### B. Jahresrechnung

- Zweck und Inhalt § 126. <sup>1</sup> Die Jahresrechnung zeigt die finanzielle Lage der Gemeinde sowie die finanzielle Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr und zum Budget.
- <sup>2</sup> Sie enthält insbesondere:
- a. die Bilanz,
  - b. die Erfolgsrechnung,
  - c. die Investitionsrechnung,
  - d. die Geldflussrechnung,
  - e. den Anhang.
- <sup>3</sup> Für Verwaltungsbereiche mit Globalbudget zeigt die Jahresrechnung zudem die erbrachten Leistungen sowie die dafür eingesetzten finanziellen Mittel.
- <sup>4</sup> Der Regierungsrat regelt die Darstellung der Jahresrechnung in einer Verordnung.
- Bilanz a. Im Allgemeinen § 127. <sup>1</sup> Die Bilanz enthält auf der Aktivseite die Vermögenswerte, auf der Passivseite das Fremdkapital und das Eigenkapital.
- <sup>2</sup> Die Vermögenswerte werden gegliedert in Finanz- und Verwaltungsvermögen.
- <sup>3</sup> Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.

<sup>4</sup> Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.

<sup>5</sup> Verpflichtungen gegenüber Sonderrechnungen werden dem Fremdkapital zugerechnet.

§ 128. <sup>1</sup> Das Eigenkapital umfasst das zweckgebundene und das zweckfreie Eigenkapital. b. Eigenkapital im Besonderen

<sup>2</sup> Das zweckgebundene Eigenkapital umfasst:

- a. die Verpflichtungen und Vorschüsse gegenüber Spezialfinanzierungen der Eigenwirtschaftsbetriebe gemäss § 90,
- b. die Fonds im Eigenkapital,
- c. die Rücklagen aus Verwaltungsbereichen mit Globalbudget gemäss § 91,
- d. die Vorfinanzierungen von Investitionsvorhaben gemäss § 92.

<sup>3</sup> Das zweckfreie Eigenkapital umfasst:

- a. den Bilanzüberschuss,
- b. die Reserve gemäss § 129,
- c. die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens gemäss §§ 130 und 132,
- d. die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Liegenschaften des Finanzvermögens gemäss §§ 131 und 132.

§ 129. <sup>1</sup> Die Gemeinden können mit Einlagen in die Reserve das Nettovermögen erhöhen oder eine Nettoverschuldung vermindern. c. Reserve

<sup>2</sup> Die Einlagen werden budgetiert. Sie dürfen im Budget zu keinem Aufwandüberschuss führen.

<sup>3</sup> Die Reserve wird zur Deckung von Aufwandüberschüssen verwendet.

§ 130. <sup>1</sup> Die Gemeinden führen für die Anlagen des Verwaltungsvermögens eine Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve. Ausgenommen sind die Anlagen der Eigenwirtschaftsbetriebe. d. Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens

<sup>2</sup> In die Reserve werden jährlich mindestens 25% der planmässigen Abschreibungen eingelegt.

§ 131. <sup>1</sup> Die Gemeinden führen für die überbauten Liegenschaften des Finanzvermögens eine Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve. e. Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Liegenschaften des Finanzvermögens

<sup>2</sup> In die Reserve wird jährlich mindestens 1% des Gebäudeversicherungswertes eingelegt.

f. Gemeinsame Bestimmungen für Werterhaltungs- und Erneuerungsreserven

§ 132. <sup>1</sup> Entnahmen aus den Reserven gemäss §§ 130 und 131 werden mit der Ausgabenbewilligung für Werterhaltungs- und Erneuerungsmassnahmen beschlossen und dürfen nicht zu einer Unterdeckung führen. Vorbehalten bleibt eine Verwendung der Mittel gemäss § 94 Abs. 2.

<sup>2</sup> Die Fondsmittel werden nicht verzinst.

Erfolgsrechnung

§ 133. <sup>1</sup> Die Erfolgsrechnung enthält den Aufwand und den Ertrag eines Rechnungsjahres.

<sup>2</sup> Die Erfolgsrechnung nach Aufwand- und Ertragsarten umfasst insbesondere

- a. das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit,
- b. das Finanzergebnis,
- c. das ausserordentliche Ergebnis.

<sup>3</sup> Das ausserordentliche Ergebnis umfasst

- a. die Einlagen in und Entnahmen aus Rücklagen der Globalbudgetbereiche,
- b. die Einlagen in Vorfinanzierungen und deren Auflösung,
- c. die Einlagen in die Reserve,
- d. die Einlagen in die und Entnahmen aus der Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens,
- e. die Einlagen in die und Entnahmen aus der Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Liegenschaften des Finanzvermögens.

Investitionsrechnung

§ 134. <sup>1</sup> Beim Verwaltungsvermögen enthält die Investitionsrechnung alle Ausgaben und Einnahmen für Vermögenswerte, die im Verwaltungsvermögen bilanziert werden.

<sup>2</sup> Beim Finanzvermögen enthält die Investitionsrechnung alle Ausgaben und Einnahmen für Sachanlagen des Finanzvermögens.

Geldflussrechnung

§ 135. Die Geldflussrechnung informiert über die Herkunft und Verwendung der Geldmittel. Sie ist nach betrieblicher Tätigkeit, Investitions- und Finanzierungstätigkeit unterteilt.

Anhang

§ 136. Der Anhang

- a. bezeichnet das für die Rechnungslegung angewandte Regelwerk und begründet Abweichungen,
- b. fasst die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze zusammen,

- c. bezeichnet die von der Jahresrechnung erfassten Organisationseinheiten,
- d. enthält weitere Angaben zur Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

§ 137. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand erstellt die Jahresrechnung.

Verfahren

<sup>2</sup> Sie wird von der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahres genehmigt.

a. Gemeinden

<sup>3</sup> Der Gemeindevorstand reicht dem Bezirksrat die Jahresrechnung, die Beschlüsse der Rechnungsprüfungskommission und der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlamentes ein.

§ 138. Die Jahresrechnung wird genehmigt von

b. Zweckverbände

- a. der Delegiertenversammlung, sofern der Zweckverband über dieses Organ verfügt,
- b. den Gemeindevorständen der Verbandsgemeinden in den übrigen Fällen.

### C. Bilanzierung und Vermögensübertragung

§ 139. <sup>1</sup> Vermögenswerte werden bilanziert, wenn

Bilanzierung

- a. sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen hervorbringen oder ihre Nutzung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben vorgesehen ist und
- b. ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

a. Bilanzierungsgrundsätze

<sup>2</sup> Verpflichtungen werden bilanziert, wenn

- a. ihr Ursprung in einem Ereignis der Vergangenheit liegt,
- b. ihre Erfüllung sicher oder wahrscheinlich zu einem Mittelabfluss führen wird und
- c. ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

<sup>3</sup> Geringfügige Vermögenswerte und Verpflichtungen müssen nicht bilanziert werden. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

§ 140. <sup>1</sup> Positionen des Finanzvermögens werden zum Verkehrswert bilanziert.

b. Bewertungsgrundsätze

<sup>2</sup> Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich der Abschreibung oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert bilanziert.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die Methode zur Bewertung des Finanzvermögens und des Verwaltungsvermögens in einer Verordnung.

c. Abschreibungen und Wertminderungen

§ 141. <sup>1</sup> Die Entwertung des Verwaltungsvermögens durch Nutzung wird durch lineare Abschreibung über die angenommene Nutzungsdauer berücksichtigt.

<sup>2</sup> Ist auf einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauernde Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die angenommene Nutzungsdauer der Anlagekategorien in einer Verordnung.

Vermögensübertragung und Vermögensveräusserung

§ 142. <sup>1</sup> Die Übertragung von Vermögenswerten zwischen Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen erfolgt zum Buchwert.

<sup>2</sup> Vermögenswerte werden zum Verkehrswert an Dritte veräußert. Der Wert kann tiefer festgesetzt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt.

## D. Geschäftsbericht

Geschäftsbericht

§ 143. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand legt mit dem Geschäftsbericht Rechenschaft über die wichtigsten Entwicklungen und Geschäfte des vergangenen Jahres ab.

<sup>2</sup> Der Geschäftsbericht wird in Parlementsgemeinden vom Parlament und in Versammlungsgemeinden, deren Rechnungsprüfungskommission über Geschäftsprüfungsbefugnisse verfügt, von der Gemeindeversammlung innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahres genehmigt. In den übrigen Versammlungsgemeinden wird der Geschäftsbericht den Stimmberechtigten zur Kenntnis gebracht.

## E. Rechnungsführung

Grundsätze der Buchführung

§ 144. Die Buchführung richtet sich nach den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Richtigkeit, der Rechtzeitigkeit und der Nachprüfbarkeit.

Anlagenbuchhaltung

§ 145. Die Sachanlagen des Finanzvermögens und das Verwaltungsvermögen werden in einer Anlagenbuchhaltung geführt.

Interne Verrechnungen

§ 146. <sup>1</sup> Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen Verwaltungsbereichen.

<sup>2</sup> Sie werden vorgenommen, wenn sie für die Aufwand- und Ertragsbestimmung oder die wirtschaftliche Leistungserbringung erforderlich sind.

§ 147. <sup>1</sup> Die Gemeinden erstellen jährlich Wert- und Sachinventare. Inventarführung

<sup>2</sup> Wertinventare enthalten die bilanzierten, Sachinventare die nicht bilanzierten Anlagen, Vorräte und Lagerbestände.

§ 148. <sup>1</sup> Es gelten folgende Aufbewahrungsfristen: Aufbewahrung

- a. 50 Jahre für Budget, Jahresrechnung und Geschäftsbericht,
- b. 30 Jahre für Buchhaltung und Inventar
- c. 10 Jahre für Buchungsbelege.

<sup>2</sup> Die Dokumente können elektronisch aufbewahrt werden.

## F. Finanzinformationen

§ 149. Der Regierungsrat legt Kennzahlen fest, welche die Gemeinden im Finanz- und Aufgabenplan, im Budget und in der Jahresrechnung ausweisen müssen. Finanzkennzahlen

§ 150. <sup>1</sup> Die Direktion veröffentlicht jährlich statistische Daten zur Finanzlage der Gemeinden. Finanzstatistik

<sup>2</sup> Die Gemeinden stellen die hierfür erforderlichen Rechnungs- und Plandaten zur Verfügung. Der Regierungsrat bestimmt Art, Umfang und Übermittlung der Daten.

## 5. Abschnitt: Rechnungs- und Buchprüfung

§ 151. <sup>1</sup> Die Gemeinden legen den Finanzhaushalt einer Prüfstelle zur finanztechnischen Prüfung vor. Grundsatz

<sup>2</sup> Die Bestimmungen dieses Abschnitts gelten auch für die Anstalten und Zweckverbände, soweit sie mit deren Besonderheiten vereinbar sind.

§ 152. <sup>1</sup> Die Prüfstelle prüft, ob die Buchführung und die Rechnungslegung den rechtlichen Vorschriften und den Regelungen der betreffenden Gemeinde entsprechen. Inhalt und Gegenstand der Prüfung

<sup>2</sup> Gegenstand der Prüfung bilden insbesondere die Jahresrechnung, die Buchführung ausgewählter Verwaltungsbereiche und der Geldverkehr.

<sup>3</sup> Die Prüfung erfolgt jährlich. Die Buchführung der einzelnen Verwaltungsbereiche wird nach ihrer Wichtigkeit abwechselnd einer vertieften Prüfung unterzogen.

<sup>4</sup> Die Prüfung erfolgt nach allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen. Der Regierungsrat bestimmt die anwendbaren Normen in einer Verordnung.

Prüfstelle  
a. Bestand

§ 153. <sup>1</sup> Die Gemeinden können Private, eine Finanzkontrolle oder den Kanton mit der finanztechnischen Prüfung beauftragen.

<sup>2</sup> Sie können in der Gemeindeordnung die Rechnungsprüfungskommission als Prüfstelle bezeichnen, wenn mindestens zwei der folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. Die Gemeinde umfasst weniger als 2000 Einwohnerinnen und Einwohner.
- b. Die Bilanzsumme beträgt weniger als 14 Mio. Franken.
- c. Der Jahresumsatz beträgt weniger als 7 Mio. Franken.

b. Fachkunde  
und Leumund

§ 154. <sup>1</sup> Die an der finanztechnischen Prüfung beteiligten Personen (Prüfende) verfügen über die notwendige Fachkunde und einen unbescholtenen Leumund im Sinne von Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (RAG).

<sup>2</sup> Die Leitung der finanztechnischen Prüfung setzt als qualifizierte Fachkunde voraus:

- a. eine Ausbildung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 und 3 RAG und
- b. eine zweijährige Berufserfahrung in der Prüfung des Rechnungswesens von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts.

<sup>3</sup> Gemeinden, welche die Rechnungsprüfungskommission als Prüfstelle bezeichnen (§ 153 Abs. 2), können in der Gemeindeordnung geringere Anforderungen an die Fachkunde stellen.

c. Unabhängigkeit

§ 155. <sup>1</sup> Die Prüfstelle und die Prüfenden müssen von der auftraggebenden Gemeinde unabhängig sein.

<sup>2</sup> Die Prüfenden und ihnen vorgesetzte oder nahestehende Personen dürfen insbesondere

- a. weder dem Gemeindeparlament noch einer Behörde der auftraggebenden Gemeinde angehören,
- b. in keinem arbeitsrechtlichen oder anderen vertraglichen Verhältnis zur auftraggebenden Gemeinde stehen.

<sup>3</sup> Gemeinden, welche die Rechnungsprüfungskommission als Prüfstelle bezeichnen (§ 153 Abs. 2), können in der Gemeindeordnung geringere Anforderungen an die Unabhängigkeit stellen.

§ 156. <sup>1</sup> Die Tätigkeit als Leiterin oder Leiter von finanztechnischen Prüfungen setzt eine Bewilligung der Direktion voraus. Ausgenommen sind die Fälle gemäss § 153 Abs. 2. d. Bewilligungspflicht

<sup>2</sup> Die Bewilligung wird erteilt, wenn die Voraussetzungen gemäss § 154 Abs. 1 und 2 erfüllt sind.

<sup>3</sup> Die zugelassenen Leiterinnen und Leiter werden in ein öffentliches Register eingetragen.

§ 157. <sup>1</sup> Die Prüfstelle erstattet dem Gemeindevorstand, der Rechnungsprüfungskommission und dem Bezirksrat umfassend Bericht über die Durchführung und das Ergebnis der finanztechnischen Prüfung. e. Prüfungsbericht

<sup>2</sup> Sie erstellt nach der Prüfung der Jahresrechnung zudem einen Kurzbericht. Dieser enthält:

- a. das Prüfungsergebnis,
- b. die Empfehlung zur Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Jahresrechnung,
- c. die Bestätigung, dass die rechtlichen Anforderungen an die Prüfenden erfüllt sind.

<sup>3</sup> Der Kurzbericht ist Bestandteil der Jahresrechnung.

§ 158. Die Leiterinnen und Leiter der finanztechnischen Prüfung zeigen alle Straftaten, von denen sie bei Vornahme der Prüfung Kenntnis erlangen, der zuständigen Behörde an. f. Anzeigepflicht

§ 159. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand und die Rechnungsprüfungskommission bestimmen mit übereinstimmenden Beschlüssen die Prüfstelle. Bei Uneinigkeit entscheidet der Bezirksrat. Einsetzung der Prüfstelle

<sup>2</sup> Für die Einsetzung der Prüfstelle kann die Gemeindeordnung die alleinige Zuständigkeit der Rechnungsprüfungskommission, der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments vorsehen.

§ 160. <sup>1</sup> Die Prüfstelle kann Herausgabe von Unterlagen und Auskünfte

- a. beim Gemeindevorstand die Herausgabe der für ihre Prüfung erforderlichen Unterlagen verlangen,
- b. mit Zustimmung des Gemeindevorstands die für ihre Prüfung erforderlichen Auskünfte bei der Gemeindeverwaltung einholen.

<sup>2</sup> Die Herausgabe von Unterlagen und die Erteilung von Auskünften umfassen auch besondere Personendaten und Steuerdaten.

<sup>3</sup> Die Prüfstelle dokumentiert die Zugriffe auf besondere Personendaten und Steuerdaten und die damit verfolgten Zwecke. Die für die Prüfung erhobenen Daten werden zehn Jahre nach Abschluss der Prüfung vernichtet.

- Aufsicht über  
Prüfstellen
- § 161. <sup>1</sup> Die Prüfstellen unterstehen der Aufsicht der Direktion.
- a. Zuständigkeit
- § 161. <sup>2</sup> Die Prüfstellen müssen der Direktion
- a. alle Auskünfte erteilen und Unterlagen herausgeben, welche diese für ihre Aufsichtstätigkeit benötigt,
  - b. jederzeit Zutritt zu ihren Geschäftsräumen gewähren.
- b. Massnahmen
- § 162. <sup>1</sup> Wird die finanztechnische Prüfung ordnungswidrig durchgeführt, kann die Direktion gegenüber den Prüfstellen sowie den Leiterinnen und Leitern von finanztechnischen Prüfungen Weisungen erlassen.
- § 162. <sup>2</sup> Sie entzieht den Leiterinnen und Leitern die Bewilligung, wenn
- a. diese die Voraussetzungen gemäss § 154 Abs. 1 oder 2 nicht mehr erfüllen,
  - b. diese oder die unter ihrer Leitung tätigen Prüfenden die rechtlichen Vorschriften wiederholt oder in grober Weise verletzen.

## 5. Teil: Änderungen im Bestand und Gebiet der Gemeinden

### 1. Abschnitt: Änderungen im Bestand

#### A. Formen von Änderungen im Bestand

- Zusammenschluss von  
Gemeinden
- § 163. <sup>1</sup> Mit einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung kann vom Gemeindevorstand die Prüfung von Zusammenschlüssen verlangt werden.
- a. Initiative zur  
Prüfung von  
Zusammenschlüssen
- § 163. <sup>2</sup> Bei Annahme der Initiative wird der Gemeindevorstand verpflichtet, Zusammenschlüsse zu prüfen und die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament darüber zu informieren.
- § 163. <sup>3</sup> Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach der Behandlung von Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung.
- b. Zusammenschlussvertrag
- § 164. <sup>1</sup> Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, schliessen einen Vertrag.
- § 164. <sup>2</sup> Dieser regelt insbesondere:
- a. ob eine neue Gemeinde gebildet wird oder eine Gemeinde andere Gemeinden oder Gemeindeteile aufnimmt,
  - b. die Übergangsordnung,
  - c. den Übergang der Rechtsverhältnisse,
  - d. die Schaffung einer Übergangsbehörde, die zu Gemeindeordnung und Budget Antrag stellen kann.

§ 165. <sup>1</sup> Die Stimmberechtigten jeder beteiligten Gemeinde beschliessen den Vertrag über den Zusammenschluss. Dieser bedarf der Genehmigung des Regierungsrates, der ihn auf seine Rechtmässigkeit prüft. Die Genehmigung ist Voraussetzung für das Inkrafttreten des Vertrags. c. Verfahren

<sup>2</sup> Die Gesamtheit der Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden beschliesst die Gemeindeordnung einer neuen Gemeinde.

<sup>3</sup> Der Zusammenschluss von Schulgemeinden ist zulässig, wenn die neue Schulgemeinde sämtliche Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung wahrnimmt. Der Regierungsrat kann Ausnahmen bewilligen, wenn besondere Verhältnisse es erfordern.

§ 166. <sup>1</sup> Über die Auflösung einer Schulgemeinde und die Übernahme von deren Aufgaben durch die politische Gemeinde beschliessen die Stimmberechtigten an der Urne. Übernahme der Schulaufgaben

<sup>2</sup> Schulgemeinden und politische Gemeinden koordinieren das Verfahren. Die Gemeindevorstände unterbreiten den Stimmberechtigten eine gemeinsame Vorlage.

## B. Unterstützung

§ 167. Der Kanton unterstützt Zusammenschlüsse von Gemeinden mit Beratung und finanziellen Beiträgen, wenn durch den Zusammenschluss Voraussetzungen

- a. eine zweckmässig abgegrenzte Gemeinde entsteht,
- b. die Interessen der anderen Gemeinden und des Kantons berücksichtigt werden.

§ 168. <sup>1</sup> Der Kanton leistet einen Beitrag an die Projektkosten zur Vorbereitung eines Zusammenschlusses. Beitrag an die Projektkosten

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Höhe des Beitrags und die anrechenbaren Kosten in einer Verordnung.

§ 169. <sup>1</sup> Der Kanton leistet einen pauschalen Beitrag an die Kosten der Neuorganisation einer zusammengeschlossenen Gemeinde. Zusammenschlussbeitrag

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Höhe des Beitrags in einer Verordnung. Er berücksichtigt dabei

- a. den unterschiedlichen Aufwand, der beim Zusammenschluss von politischen Gemeinden sowie beim Zusammenschluss von Schulgemeinden und bei der Übernahme von Schulaufgaben durch politische Gemeinden entsteht,
- b. die Zahl der beteiligten Gemeinden.

Entschuldungs- § 170. <sup>1</sup> Der Kanton leistet einer zusammengeschlossenen Ge-  
beitrag meinde einen Entschuldungsbeitrag für jede am Zusammenschluss  
beteiligte Gemeinde.

<sup>2</sup> Mit dem Beitrag wird die Nettoschuld pro Einwohnerin und Ein-  
wohner der beteiligten Gemeinde auf einen Stand gesenkt, der einer  
mittleren Verschuldung entspricht.

<sup>3</sup> Beitragsberechtigt sind beteiligte Gemeinden, die höchstens  
5000 Einwohnerinnen und Einwohner zählen.

<sup>4</sup> Entspricht das Gebiet einer beteiligten Gemeinde dem Gebiet  
der zusammengeschlossenen Gemeinde, werden keine Beiträge geleis-  
tet.

<sup>5</sup> Der Regierungsrat regelt das Ausmass der Entschuldung und die  
Abstufung der Beiträge nach Massgabe der Einwohnerzahl der betei-  
ligten Gemeinden in einer Verordnung.

Beitrag zum § 171. <sup>1</sup> Der Kanton leistet einer zusammengeschlossenen poli-  
Ausgleich von tischen Gemeinde während vier Jahren einen Beitrag zum Ausgleich  
Einbussen beim von Einbussen beim Ressourcenausgleich sowie beim demografischen  
Finanzausgleich und geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich gemäss Finanz-  
ausgleichsgesetz vom 12 Juli 2010.

<sup>2</sup> Die Bemessung des Beitrags berücksichtigt den Unterschied zwi-  
schen den Finanzausgleichsbeiträgen nach FAG vor dem Zusammen-  
schluss,

- a. die den beteiligten Gemeinden ausbezahlt wurden und
- b. die den beteiligten Gemeinden unter der Annahme ihres Zusam-  
menschlusses zugestanden hätten.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die Berechnung der Beiträge in einer  
Verordnung. Der Beitrag verringert sich während der Beitragsfrist.

## **2. Abschnitt: Änderungen im Gebiet**

Begriff § 172. <sup>1</sup> Bei Änderungen im Gemeindegebiet werden Grenzen  
zwischen Gemeinden neu verlegt, ohne den Bestand der Gemeinden  
zu verändern.

<sup>2</sup> Politische Gemeinden und Schulgemeinden koordinieren die  
Änderungen ihrer Gebiete.

Vertrag § 173. <sup>1</sup> Die Gemeinden regeln den Verlauf der Grenzen und die  
Rechtsfolgen der Gebietsänderung in einem Vertrag.

<sup>2</sup> Der Vertrag bedarf der Genehmigung des Regierungsrates. Dieser prüft ihn auf seine Rechtmässigkeit. Die Genehmigung ist Voraussetzung für das Inkrafttreten des Vertrags.

§ 174. <sup>1</sup> Die Stimmberechtigten beschliessen an der Urne über den Vertrag, wenn die Gebietsänderungen für die beteiligten Gemeinden von erheblicher Bedeutung sind. Im Übrigen regelt die Gemeindeordnung die Zuständigkeit.

<sup>2</sup> Gebietsänderungen sind insbesondere dann von erheblicher Bedeutung, wenn sie eine Fläche oder Bevölkerungszahl betreffen, die für die Entwicklung der Gemeinde wesentlich ist.

## 6. Teil: Aufsicht und Rechtsschutz

### 1. Abschnitt: Aufsicht

§ 175. Der kantonalen Aufsicht unterstehen:

- a. Gemeinden,
- b. Anstalten,
- c. Zweckverbände.

Beaufsichtigte Organisationen

§ 176. <sup>1</sup> Die allgemeine Aufsicht üben aus:

- a. die Bezirksräte,
- b. die Direktion,
- c. der Regierungsrat.

Kantonale Aufsichtsbehörden

<sup>2</sup> Die Fachaufsicht richtet sich nach spezialgesetzlichen Regelungen.

§ 177. Die Direktion erstattet dem Regierungsrat jährlich Bericht über die Ausübung der Aufsicht. Der Bericht wird veröffentlicht.

Berichtserstattung

§ 178. <sup>1</sup> Treten in einer beaufsichtigten Organisation Ordnungswidrigkeiten auf, sind sie vom zuständigen Organ dieser Organisation zu beheben.

Aufsicht bei Ordnungswidrigkeiten  
a. Zuständigkeit

<sup>2</sup> Der Bezirksrat greift ein, wenn das zuständige Organ das Erforderliche zur Behebung der Ordnungswidrigkeit unterlässt.

<sup>3</sup> In begründeten Fällen kann die Direktion oder der Regierungsrat anstelle des Bezirksrates tätig werden.

§ 179. Die kantonale Aufsichtsbehörde greift ein, wenn

- a. Hinweise auf klare Rechtsverletzungen bestehen oder
- b. die ordnungsgemässe Führungs- oder Verwaltungstätigkeit auf andere Weise gefährdet ist.

b. Voraussetzungen

- c. Massnahmen § 180. <sup>1</sup> Die kantonale Aufsichtsbehörde kann insbesondere
- a. Weisungen erteilen,
  - b. vorsorgliche Massnahmen treffen,
  - c. widerrechtliche Anordnungen, Beschlüsse und Erlasse aufheben,
  - d. Ersatzanordnungen und Ersatzvornahmen treffen.
- <sup>2</sup> Dem Regierungsrat bleibt vorbehalten,
- a. ein Behördenmitglied, das Amtspflichten wiederholt oder schwerwiegend verletzt, vorübergehend im Amt einzustellen oder des Amtes zu entheben, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt,
  - b. einer beaufsichtigten Organisation das Recht zur Selbstverwaltung zu entziehen und ein leitendes Organ einzusetzen, sofern die ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung nicht anders gewährleistet werden kann,
  - c. den Steuerfuss einer Gemeinde festzulegen, wenn eine Gemeinde diesen bis Ende März nicht festgesetzt hat.
- d. Kosten § 181. Trifft eine kantonale Aufsichtsbehörde Massnahmen, auferlegt sie die Kosten des Verfahrens und der Massnahmen in der Regel der beaufsichtigten Organisation.

## 2. Abschnitt: Rechtsschutz

- Neubeurteilung von Entscheidungen § 182. <sup>1</sup> Werden Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen, kann Neubeurteilung verlangt werden:
- a. Im Allgemeinen
- a. durch die Gesamtbehörde bei Anordnungen und Erlassen von Mitgliedern oder Ausschüssen einer Behörde,
  - b. durch den Gemeindevorstand, bei Anordnungen und Erlassen von unterstellten Kommissionen sowie von Quartier- und Ortsteilkommissionen,
  - c. durch die übertragende Behörde bei Anordnungen von Gemeindeangestellten.
- <sup>2</sup> Überträgt eine unterstellte Kommission, eine Ortsteil- oder Quartierkommission Aufgaben an ein Mitglied oder einen Ausschuss, ist der Gemeindevorstand für die Neubeurteilung zuständig.
- <sup>3</sup> Die Mitwirkung am Entscheid, welcher der Neubeurteilung unterliegt, stellt keinen Ausstandsgrund dar.
- <sup>4</sup> Die Möglichkeit, Neubeurteilung zu verlangen, ist im Entscheid anzuzeigen.
- <sup>5</sup> Die Gemeindeordnung kann die Möglichkeit einer Neubeurteilung ausschliessen.

§ 183. <sup>1</sup> Das Begehren um Neubeurteilung ist innert 30 Tagen seit Mitteilung oder Veröffentlichung schriftlich zu stellen. Es muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. b. Verfahren

<sup>2</sup> Dem Lauf der Frist und der Einreichung des Begehrens kommt aufschiebende Wirkung zu.

<sup>3</sup> Die Behörde überprüft die Anordnung uneingeschränkt und entscheidet neu. Der Entscheid wird begründet.

<sup>4</sup> Gegen die neue Beurteilung ist Rekurs gemäss VRG zulässig.

§ 184. <sup>1</sup> Ist ein Beschluss der Stimmberechtigten, der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert worden, entscheidet folgendes Organ darüber, ob die Gemeinde ihrerseits den Rechtsmittelweg beschreiten soll: Weiterzug durch die Gemeinde

- a. in Parlamentsgemeinden das Gemeindeparlament;
- b. in Versammlungsgemeinden der Gemeindevorstand nach Anhörung der Rechnungsprüfungskommission.

<sup>2</sup> Der Entscheid des nach Abs. 1 zuständigen Organs kann nachgebracht werden, wenn der Gemeindevorstand das Rechtsmittel bereits ergriffen hat.

## 7. Teil: Schlussbestimmungen

§ 185. Gemeinden, Anstalten und Zweckverbände nehmen die notwendige Anpassung ihres Rechts innert vier Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vor. Vollzug

§ 186. Das bisherige Recht wird gemäss Anhang geändert. Änderung des bisherigen Rechts

§ 187. Das Recht der Gemeinden und ihre Anordnungen, die in einem nach dem Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 gültigen Verfahren beschlossen wurden, bleiben in Kraft. Ihre Änderung richtet sich nach den Bestimmungen dieses Gesetzes. Weitergeltung von Erlassen und Anordnungen

§ 188. Die bestehenden Primarschulgemeinden und Schulgemeinden der Oberstufe gemäss Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 gelten als Schulgemeinden im Sinne dieses Gesetzes. Bestand von Primar- und Sekundarschulgemeinden

Grenzbereinigung von Schulgemeinden

§ 189. Schulgemeinden, deren Gebiet nicht mit dem Gebiet einer oder mehrerer politischer Gemeinden übereinstimmt, passen ihr Gebiet innert vier Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes an dasjenige der politischen Gemeinden an.

Eingangsbilanz

§ 190. <sup>1</sup> Die Gemeinden erstellen auf den 1. Januar des auf die Inkraftsetzung dieses Gesetzes folgenden Jahres eine Eingangsbilanz wie folgt:

- a. Neubewertung des Finanzvermögens nach den Verkehrswerten,
- b. Neubewertung des Verwaltungsvermögens unter Berücksichtigung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten spätestens ab 1986,
- c. Neubewertung der Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen nach den Nominalwerten.

<sup>2</sup> Wertänderungen aufgrund der Neubewertungen werden bei Eigenwirtschaftsbetrieben dem betreffenden Spezialfinanzierungskonto zugewiesen. Im Übrigen Haushalt werden die Wertänderungen zu vier Fünfteln der Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens und zu einem Fünftel dem Bilanzüberschuss zugewiesen.

Bilanzanpassungsbericht

§ 191. <sup>1</sup> Über die Neubewertung der Bilanz gemäss § 190 wird ein Bilanzanpassungsbericht erstellt.

<sup>2</sup> Die Prüfstelle gemäss § 153 prüft den Bilanzanpassungsbericht. Sie hält die Ergebnisse in einem Prüfbericht fest.

<sup>3</sup> Der Gemeindevorstand genehmigt den Bilanzanpassungsbericht.

<sup>4</sup> Er reicht den Bilanzanpassungsbericht zusammen mit dem Prüfbericht dem Bezirksrat und der Direktion bis Ende August des Rechnungsjahres ein und informiert die Rechnungsprüfungskommission. Die Direktion kann eine Überprüfung der Bilanzanpassung vornehmen und Korrekturen verlangen.

---

## Anhang

Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

### 1. Das **Gemeindegesetz** vom 6. Juni 1926 (LS 131.1):

Titel:

#### **Gemeindegesetz von 1926**

Folgende Gliederungseinheiten werden aufgehoben:

- a. erster Titel (§§ 1–19),
- b. vierter bis achter Titel (§§ 40–168),
- c. Anhang,
- d. Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 11. Januar 2010.

### 2. Das **Staatsbeitragsgesetz** vom 1. April 1990 (LS 132.2):

§ 3 a. Ist die Erfüllung einer Aufgabe durch mehrere Gemeinden wirksamer oder wirtschaftlicher, kann der Kanton seine finanziellen Beiträge daran von der Zusammenarbeit der Gemeinden abhängig machen.

Voraussetzung  
für Beiträge an  
Gemeinden

§ 5 a. <sup>1</sup> Staatsbeiträge können im Rahmen kantonaler Projekte der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in Abweichung von bestehenden gesetzlichen Grundlagen zeitlich befristet pauschaliert werden. Der Regierungsrat regelt die Pauschalierung solcher Staatsbeiträge in einer Verordnung.

Wirkungs-  
orientierte  
Verwaltungs-  
führung

Abs. 2 unverändert.

### 3. Das **Gesetz über die politischen Rechte** vom 1. September 2003 (LS 161):

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Bestimmungen werden die Ausdrücke «Gemeinderat» und «Gemeindevorsteherchaft» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» und der Ausdruck «Grosser Gemeinderat» durch den Ausdruck «Gemeindeparlament» ersetzt sowie die Pronomen entsprechend angepasst:

§§ 12 Abs. 1 lit. c und d, 14 Abs. 2 und 3, 17 Abs. 2, 19 Abs. 1, 23 Abs. 2, 24, 25 Abs. 2 lit. c und d, 36 Abs. 1 lit. b, 42 Abs. 1, 43 Abs. 2 sowie 111 Marginalie und Abs. 1.

In § 25 Abs. 2 lit. d wird der Ausdruck «Gemeindeammann und Betriebsbeamter» durch den Begriff «Betriebsbeamtin oder Betriebsbeamtin» ersetzt.

Gemeinde-  
wahlbüro  
a. Im  
Allgemeinen

§ 14. Abs. 1 und 2 unverändert.

<sup>3</sup> Die Präsidentin oder der Präsident des Gemeindevorstands steht dem Wahlbüro vor, die Gemeindegemeinschaftlerin oder der Gemeindegemeinschaftler führt das Sekretariat. Die Führung des Sekretariats kann nach § 44 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom ..... an eine Gemeindegemeinschaftliche oder an einen Gemeindegemeinschaftlichen übertragen werden.

Amtszwang

§ 31. <sup>1</sup> Für folgende Organe besteht Amtszwang:

a. Gemeindevorstand, Rechnungsprüfungskommission, Schulpflege und Wahlbüro,

lit. b und c unverändert.

Abs. 2 und 3 unverändert.

b. Organe der  
Gemeinden

§ 40. In den Gemeinden werden folgende Organe und Behörden, soweit vorhanden, wie folgt gewählt oder ernannt:

a. an der Urne:

1. Gemeindeparlament (Mitglieder),
2. Gemeindevorstand (Mitglieder und Präsidentin oder Präsident),
3. Schulpflege,
4. Rechnungsprüfungskommission in Versammlungsgemeinden (Mitglieder und Präsidentin oder Präsident),
5. Friedensrichterin oder Friedensrichter,
6. Bürgerrechtskommission (Mitglieder);

b. durch die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament, sofern die Gemeindeordnung keine Wahl durch den Gemeindevorstand vorsieht:

1. Mitglieder des Wahlbüros;

c. durch den Gemeindevorstand, sofern die Gemeindeordnung weder eine Urnenwahl noch die Wahl durch das Gemeindeparlament vorsieht:

1. unterstellte Kommissionen (Mitglieder),
2. eigenständige Kommissionen (Mitglieder),

3. Quartier- und Ortsteilkommissionen (Mitglieder und Präsidentin oder Präsident),
  4. Betreibungsbeamtin oder Betreibungsbeamter;
- d. durch den Gemeindevorstand, sofern das Organisationsrecht von Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts keine abweichende Bestimmung vorsieht:
1. Vertretungen der Gemeinde in solchen Organisationen.

§ 41 wird aufgehoben.

§ 64. Abs. 1 unverändert.

Beleuchtender  
Bericht

<sup>2</sup> In Versammlungsgemeinden wird neben den Angaben gemäss Abs. 1 lit. a und c folgender Inhalt in den Beleuchtenden Bericht aufgenommen:

- a. die wesentlichen Vor- und Nachteile der Vorlage,
- b. die Anträge der Exekutivorgane und der Rechnungsprüfungskommission,
- c. die Abstimmungsempfehlung der vorberatenden Gemeindeversammlung.

Abs. 3 und 4 unverändert.

§ 102. Abs. 1 und 2 unverändert.

b. Listen-  
gruppen

<sup>3</sup> Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5% aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat.

§ 111. Abs. 1 und 2 unverändert.

Gemeinde-  
parlament

<sup>3</sup> Bildet das Gemeindegebiet einen einzigen Wahlkreis, kommt § 104 nicht zur Anwendung.

## V. Teil: Initiativen in Gemeinden und Zweckverbänden

### 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

§ 146. <sup>1</sup> In Gemeinden können eingereicht werden:

Volks- und Ein-  
zelinitiativen

- a. Volksinitiativen von der in der Gemeindeordnung bezeichneten Zahl von Stimmberechtigten,
- b. Einzelinitiativen von einem oder mehreren Stimmberechtigten.

<sup>2</sup> In Zweckverbänden können Volksinitiativen von der in den Statuten bezeichneten Zahl von Stimmberechtigten eingereicht werden.

<sup>3</sup> Die für eine Volksinitiative erforderliche Unterschriftenzahl darf 5% der Stimmberechtigten nicht übersteigen. In Gemeinden darf sie zudem nicht grösser als 3000 und in Zweckverbänden nicht grösser als 2000 sein.

Gegenstände	<p>§ 147. <sup>1</sup> In Versammlungsgemeinden können eingereicht werden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Einzelinitiativen über Gegenstände, die der Abstimmung in der Gemeindeversammlung oder an der Urne unterstehen,</li> <li>b. Volksinitiativen über Gegenstände, die der Abstimmung an der Urne unterstehen.</li> </ol> <p><sup>2</sup> In Parlamentsgemeinden können Einzel- und Volksinitiativen eingereicht werden über Gegenstände, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen.</p> <p><sup>3</sup> In Zweckverbänden können Volksinitiativen eingereicht werden über Gegenstände, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen.</p>
Form und Gültigkeit	<p>§ 148. <sup>1</sup> Für die Form einer Initiative gelten Art. 25 KV sinngemäss sowie § 120 Abs. 2 und 3 GPR.</p> <p><sup>2</sup> Für die Gültigkeit einer Initiative gelten Art. 28 Abs. 1 KV und sinngemäss § 121 Abs. 2 GPR.</p>
Besonderheiten bei Verweisungen	<p>§ 149. Wird in den nachfolgenden Bestimmungen auf die Regelungen über die kantonalen Initiativen verwiesen, gelten folgende Besonderheiten:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. An die Stelle des Regierungsrates oder der Direktion tritt der Gemeindevorstand, an die Stelle des Kantonsrates das Gemeindeparlament.</li> <li>b. An die Stelle des Amtsblattes tritt das Publikationsorgan der Gemeinde.</li> </ol>

## **2. Abschnitt: Initiativen in Versammlungsgemeinden**

### **A. Volksinitiativen**

Vorbereitung und Zustandekommen	<p>§ 150. <sup>1</sup> Für die Vorbereitung und das Zustandekommen von Volksinitiativen gelten §§ 122–129 mit folgenden Abweichungen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Die notwendigen Quoren für das Zustandekommen richten sich nach § 146.</li> <li>b. Die Frist zur Feststellung des Zustandekommens der Initiative durch den Gemeindevorstand beträgt einen Monat.</li> </ol>
---------------------------------	---

<sup>2</sup> Ist die Volksinitiative nicht zustande gekommen, wird sie nach den Bestimmungen über die Einzelinitiative behandelt.

§ 151. <sup>1</sup> Der Gemeindevorstand beschliesst innert dreier Monate nach Einreichung der Volksinitiative über ihre Gültigkeit. Behandlung

<sup>2</sup> Soweit der Gemeindevorstand die Initiative für gültig hält, unterbreitet er sie den Stimmberechtigten innert zwölf Monaten nach ihrer Einreichung zur Abstimmung an der Urne.

<sup>3</sup> Der Gemeindevorstand kann den Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag zur Initiative beantragen. In diesem Fall findet die Volksabstimmung über die Initiative und den Gegenvorschlag innert 18 Monaten nach Einreichung der Initiative statt. Für den Gegenvorschlag gilt § 138 a.

§ 152. <sup>1</sup> Die Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees kann die Volksinitiative mit schriftlicher Erklärung an den Gemeindevorstand zurückziehen. Rückzug

<sup>2</sup> Der Rückzug ist nicht mehr möglich, nachdem der Gemeindevorstand die Urnenabstimmung angeordnet hat.

§ 153. Wird die Volksinitiative oder der Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung von den Stimmberechtigten angenommen, arbeitet der Gemeindevorstand eine Umsetzungsvorlage aus und bringt sie innert 18 Monaten nach der ersten Abstimmung zur Abstimmung. Umsetzung von  
allgemeinen  
Anregungen

## **B. Einzelinitiativen**

§ 154. <sup>1</sup> Das Initiativbegehren enthält den Titel, den Text und eine kurze Begründung der Einzelinitiative sowie Name und Adresse der Initiantin oder des Initianten. Die Initiativen werden dem Gemeindevorstand eingereicht. Vorbereitung  
und Prüfung

<sup>2</sup> Der Gemeindevorstand prüft ohne Verzug, ob die Initiative von mindestens einer stimmberechtigten Person unterzeichnet worden ist.

<sup>3</sup> Der Gemeindevorstand beschliesst innert drei Monaten nach Einreichung der Initiative über ihre Gültigkeit.

§ 155. <sup>1</sup> Betrifft die Einzelinitiative einen Gegenstand, welcher der Abstimmung in der Gemeindeversammlung untersteht, unterbreitet ihr der Gemeindevorstand die Initiative zur Beschlussfassung. Beschluss-  
fassung  
a. Gegenstände  
der Gemeinde-  
versammlung

<sup>2</sup> Der Gemeindevorstand kann den Stimmberechtigten gleichzeitig einen Gegenvorschlag zur Initiative beantragen.

<sup>3</sup> Die Initiantin oder der Initiant kann die Initiative in der Versammlung mündlich erläutern.

b. Gegenstände der Urnenabstimmung

§ 156. <sup>1</sup> Betrifft die Einzelinitiative einen Gegenstand, welcher der Urnenabstimmung untersteht, entscheidet die Gemeindeversammlung, ob sie die Initiative vorläufig unterstützen will. Hierfür ist ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten erforderlich. Die Gemeindeordnung kann ein höheres Quorum festlegen.

<sup>2</sup> Der Gemeindevorstand bringt vorläufig unterstützte Initiativen zur Abstimmung an der Urne. Er kann den Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag beantragen. Für den Gegenvorschlag gilt § 138 a.

<sup>3</sup> Die Urnenabstimmung findet innert sechs Monaten nach der vorläufigen Unterstützung statt.

Verweis

§ 157. Es gelten sinngemäss:

- a. § 152 für den Rückzug einer Einzelinitiative,
- b. § 153 für die Umsetzung von Einzelinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung.

### 3. Abschnitt: Initiativen in Parlamentsgemeinden

Verweis

§ 158. Für Volks- und Einzelinitiativen in Parlamentsgemeinden gelten §§ 122–139 b, unter Beachtung folgender Besonderheiten:

- a. Behördeninitiativen sind ausgeschlossen.
- b. Die vorläufige Unterstützung von Einzelinitiativen erfordert ein Drittel der Mitglieder des Parlaments. Die Gemeindeordnung kann ein höheres Quorum festlegen.
- c. Das Referendum richtet sich nach § 160 Abs. 1 und 3.

### 4. Abschnitt: Initiativen in Zweckverbänden

Volksinitiativen

§ 159. Es gelten sinngemäss:

- a. §§ 150–153 für Volksinitiativen in Zweckverbänden ohne Delegiertenversammlung,
- b. § 158 für Volksinitiativen in Zweckverbänden mit Delegiertenversammlung.

## VI. Teil: Referenden in Gemeinden und Zweckverbänden

### 1. Abschnitt: In Gemeinden

§ 160. <sup>1</sup> Das kantonale Recht und die Gemeindeordnung bezeichnen die Gegenstände, über welche die Stimmberechtigten zwingend oder auf Verlangen an der Urne zu entscheiden haben (obligatorisches und fakultatives Referendum). Gegenstand,  
Urheberschaft  
und Fristen

<sup>2</sup> In Versammlungsgemeinden richtet sich das fakultative Referendum nach Art. 86 Abs. 3 KV.

<sup>3</sup> In Parlamentsgemeinden können eine Urnenabstimmung schriftlich verlangen:

- a. eine durch die Gemeindeordnung bestimmte Zahl von Stimmberechtigten innert 60 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung des Parlamentsbeschlusses (Volksreferendum),
- b. ein Drittel der Mitglieder des Gemeindeparlaments innert 14 Tagen nach der Beschlussfassung (Parlamentsreferendum).

<sup>4</sup> Die für das Volksreferendum erforderliche Unterschriftenzahl darf 3% der Stimmberechtigten und 3000 nicht überschreiten.

§ 161. Für das fakultative Referendum gelten §§ 141–143, 144 und 145, unter Beachtung folgender Besonderheiten: Verweis

- a. An die Stelle der Direktion tritt der Gemeindevorstand, an die Stelle des Kantonsrates das Gemeindeparlament.
- b. An die Stelle des Kantonsratsreferendums tritt das Parlamentsreferendum.
- c. An die Stelle eines Kantonsratsbeschlusses tritt ein Beschluss des Gemeindeparlaments.

### 2. Abschnitt: In Zweckverbänden

§ 162. <sup>1</sup> Das kantonale Recht und die Zweckverbandsstatuten bezeichnen die Gegenstände, über welche die Stimmberechtigten des Verbandsgebiets zwingend oder auf Verlangen an der Urne zu entscheiden haben (obligatorisches und fakultatives Referendum). Gegenstand,  
Urheberschaft  
und Fristen

<sup>2</sup> Eine Urnenabstimmung können schriftlich verlangen:

- a. eine durch die Statuten bestimmte Zahl von Stimmberechtigten innert 60 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung des Beschlusses der Delegiertenversammlung (Volksreferendum),
- b. ein Drittel der Mitglieder der Delegiertenversammlung innert 14 Tagen nach der Beschlussfassung (Delegiertenreferendum).

<sup>3</sup> Die für das Volksreferendum erforderliche Unterschriftenzahl darf 3% der Stimmberechtigten und 1000 nicht überschreiten.

Verweis

§ 163. Für die Behandlung des fakultativen Referendums gelten §§ 141–143, 144 und 145, unter Beachtung folgender Besonderheiten:

- a. An die Stelle der Direktion tritt der Verbandsvorstand, an die Stelle des Kantonsrates die Delegiertenversammlung.
- b. An die Stelle des Kantonsratsreferendums tritt das Delegiertenreferendum.
- c. An die Stelle eines Kantonsratsbeschlusses tritt ein Beschluss der Delegiertenversammlung.

Verschiebung von Gliederungstiteln und Paragrafennummern

Die Gliederungstitel «V. Teil: Rechtsschutz und Strafbestimmungen» wird zu «VII. Teil: Rechtsschutz und Strafbestimmungen». Die bisherigen §§ 146 und 153 werden zu §§ 164 und 165.

Der Gliederungstitel «VI. Teil: Übergangs- und Schlussbestimmungen» wird zu «VIII. Teil: Übergangs- und Schlussbestimmungen». Die bisherigen §§ 154–157 werden zu §§ 166–169.

#### 4. Das **Haftungsgesetz** vom 14. September 1969 (LS 170.1):

Gemeinden,  
Anstalten und  
Zweckverbände

§ 2. <sup>1</sup> Dieses Gesetz gilt entsprechend auch für die Gemeinden und Zweckverbände sowie für die Mitglieder und Ersatzmitglieder ihrer Behörden und für die in ihrem Dienste stehenden Personen. Ebenso gilt es entsprechend für die Anstalten und die Mitglieder ihrer Organe und für die in ihrem Dienste stehenden Personen.

<sup>2</sup> Gemeinden, die Aufgaben auf Anstalten, Zweckverbände oder Private übertragen haben, haften für den Schaden, den diese Aufgabenträger einem Dritten durch rechtswidrige Tätigkeit oder Unterlassung zufügen, subsidiär.

<sup>3</sup> Gemeinden, die gemeinsam Aufgaben auf Anstalten, Zweckverbände oder Private übertragen haben, haften für den Schaden, den diese Aufgabenträger einem Dritten durch rechtswidrige Tätigkeit oder Unterlassung zufügen, zudem solidarisch.

5. Das **Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung** vom 6. Juni 2005 (LS 172.1):

- § 7. Abs. 1 und 2 unverändert. Interkantonale und internationale Zusammenarbeit
- <sup>3</sup> Der Regierungsrat schliesst im eigenen Namen ab: a. Allgemeines
- lit. a–c unverändert;
- d. Verträge, welche die Zusammenarbeit von Gemeinden mit Gemeinden anderer Kantone gemäss § 84 des Gemeindegesetzes vom ... betreffen.
- Abs. 4 unverändert.

6. Das **Bezirksverwaltungsgesetz** vom 10. März 1985 (LS 173.1):

- § 2. Abs. 1 unverändert. Bezirksverwaltungsbehörden
- <sup>2</sup> Die Bezirksbehörden unterstehen der für sie zuständigen Direktion des Regierungsrates.
- § 4. Die Bezirksbehörden konstituieren sich selbst. Für die Konstituierung und die Geschäftsordnung gelten §§ 6, 37–43, 45 und 52 des Gemeindegesetzes vom ... sinngemäss. Geschäftsordnung
- § 9. Abs. 1 und 2 unverändert. Bezirksrat
- Abs. 3 wird aufgehoben. a. Bestellung
- § 10. <sup>1</sup> Der Bezirksrat nimmt Visitationen bei Gemeinden, Anstalten und Zweckverbänden vor. b. Aufgaben
- <sup>2</sup> Er entscheidet über Rechtsmittel im Gemeindewesen.
- <sup>3</sup> Er besorgt die Bezirksaufgaben, für die keine andere Behörde zuständig ist.

7. Das **Verwaltungsrechtspflegegesetz** vom 24. Mai 1959 (LS 175.2):

- § 19 b. Abs. 1 unverändert. Rekursinstanz
- <sup>2</sup> Rekursinstanz ist
- lit. a und b unverändert;
- c. der Bezirksrat bei Anordnungen
1. einer politischen Gemeinde,
  2. einer Schulgemeinde,

- 3. einer Anstalt,
  - 4. eines Zweckverbandes,
  - 5. eines Privaten, der öffentliche Aufgaben wahrnimmt,
- lit. d–g unverändert.  
Abs. 3 und 4 unverändert.

b. In Stimmrechtssachen

§ 21 a. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Der Rekurs gegen die Verletzung von Verfahrensvorschriften in der Gemeindeversammlung setzt voraus, dass sie in der Versammlung gerügt worden ist.

c. Nach dem Inhalt der Anordnung

§ 44. <sup>1</sup> Die Beschwerde ist unzulässig

lit. a–c unverändert;

d. in Gemeindeangelegenheiten hinsichtlich Anordnungen des Regierungsrates

- 1. bei der Bewilligung von Versuchen über die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit nach § 85 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom ... (GG),
- 2. beim Zusammenschluss von Gemeinden nach § 165 Abs. 1 Satz 2 GG,
- 3. über Beiträge an Zusammenschlüsse von Gemeinden nach §§ 168–171 GG,
- 4. über das Recht anderer religiöser Gemeinschaften auf Angaben aus dem Einwohnerregister nach § 39 a des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926,
- 5. beim Zusammenschluss von Friedensrichterkreisen nach § 53 Abs. 2 GOG,
- 6. bei der Festlegung der Zivilstands-, der Betreibungs- sowie der Kindes- und Erwachsenenschutzkreise,

lit. e und f unverändert.

Abs. 2 und 3 unverändert.

Schiedsgericht

§ 82. Der Kanton und die Gemeinden können für Streitigkeiten aus Verträgen, die Gemeinden verschiedener Kantone abgeschlossen haben, Schiedsgerichte vereinbaren.

8. Das **Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess** vom 10. Mai 2010 (LS 211.1):

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Bestimmungen werden die Ausdrücke «Gemeinderat» bzw. «Gemeinderäte» durch die Ausdrücke «Gemeindevorstand» bzw. «Gemeindevorstände» ersetzt:

§§ 170 Abs. 3 und 175 Abs. 1 und 2.

§ 53. Abs. 1 und 2 unverändert.

Amtskreis

<sup>3</sup> Besteht das Gemeindegebiet aus mehreren Verwaltungskreisen, kann der Regierungsrat auf Antrag des Gemeindevorstands und nach Anhörung des Obergerichts Friedensrichterkreise zusammenschliessen.

§ 147 a. Die Aufgaben des Gemeindeammanns werden von der Organisation  
Betreibungsbeamtin oder vom Betreibungsbeamten erfüllt.

9. Das **Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch** vom 2. April 1911 (LS 230):

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «Gemeinderat» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» ersetzt:

§§ 27, 31 Abs. 1 lit. b, 33, 34 Abs. 1 und 2, 35 sowie im Titel II. vor § 33.

10. Das **Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht** vom 25. Juni 2012 (LS 232.3):

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «Gemeindevorste-herschaft» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» ersetzt:

§§ 3 Abs. 1, 8 Abs. 1 und 77.

11. Das **Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs** vom 26. November 2007 (LS 281):

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Bestimmungen werden die Ausdrücke «Gemeinderat» bzw. «Gemeinderäte» durch die Ausdrücke «Gemeindevorstand» bzw. «Gemeindevorstände» ersetzt:

§§ 2 Abs. 2, 6 Marginalie, Abs. 1 und 3, 7 Abs. 2 lit. a, 8 und 10.

12. Das **Volksschulgesetz** vom 7. Februar 2005 (LS 412.100):

Schulpflege

§ 42. Abs. 1–3 unverändert.

<sup>4</sup> Die Schulpflege kann für besondere Aufgaben beratende Kommissionen einsetzen, Fachleute beiziehen und Aufgaben an unterstellte Kommissionen delegieren.

<sup>5</sup> Die Gemeindeordnung regelt die Teilnahme je einer Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Schulpflege. Das Teilnahmerecht kann für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden.

Schulsekretariat

§ 46. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Die Schulpflege regelt die Einzelheiten in einem Behördenerlass.

13. Das **Zivilschutzgesetz** vom 19. März 2007 (LS 522):

Ersatz von Bezeichnungen

In § 24 Abs. 2 wird der Ausdruck «Gemeinderat» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» ersetzt.

14. Das **Polizeiorganisationsgesetz** vom 29. November 2004 (LS 551.1):

Gemeinden

§ 3. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Der Gemeindevorstand ist für die Ortspolizei zuständig. Die Gemeinde regelt ihr Polizeirecht in einem Gemeindeerlass.

Abs. 2 und 3 werden zu Abs. 3 und 4.

15. Das **Steuergesetz** vom 8. Juni 1997 (LS 631.1):

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «Gemeinderat» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» ersetzt:

§§ 106 Abs. 3, 184 Abs. 2 und 210 Abs. 1.

16. Das **Planungs- und Baugesetz** vom 7. September 1975 (LS 700.1):

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «Gemeinderat» bzw. «Gemeinderäte» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» bzw. «Gemeindevorstände» ersetzt:

§§ 44 a Abs. 4, 84 Abs. 2 (Mehrzahl), 86, 108 Abs. 2, 113 Abs. 1, 121 Abs. 2, 129 Abs. 2, 130 Abs. 1 und 2, 137 Abs. 2, 147, 150 Abs. 1 und 2, 158 Abs. 1\*, 159 Abs. 3\*, 160 a Abs. 1, 4 und 5, 160 b, 161 Abs. 1 und 2, 166 Abs. 4, 167 Abs. 1, 175 Abs. 1, 177 Abs. 2, 181 Abs. 1, 183 Abs. 1, 190, 211 Abs. 2, 213 Abs. 2, 222 Abs. 1, 223 Abs. 1 und 2, 234, 245 Abs. 2, 325 Abs. 2 und 355 Abs. 1 und 2.

In folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «Grosser Gemeinderat» durch den Ausdruck «Gemeindeparlament» ersetzt:

§§ 32 Abs. 3 und 88 Abs. 1.

§ 3. Abs. 1–3 unverändert.

Abs. 4 wird aufgehoben.

Begriffs-  
bestimmungen

17. Das **Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz** vom 8. Dezember 1974 (LS 711.1):

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «Gemeinderat» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» ersetzt:

§§ 20 Abs. 3, 34 Abs. 2, 35 Abs. 1 und 36 Abs. 2.

---

\* Vgl. Vorlage KR-Nr. 4777.

§ 39. <sup>1</sup> Die Pläne über die Ausscheidung von Schutzzonen und Schutzarealen sowie die zugehörigen Schutzvorschriften sind nach ihrer Festsetzung öffentlich bekannt zu machen und aufzulegen sowie den betroffenen Grundeigentümern mitzuteilen. Der Rechtsschutz der Betroffenen richtet sich nach dem Gemeindegesetz vom ... und dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959.

Abs. 2 unverändert.

18. Das **Strassengesetz** vom 27. September 1981 (LS 722.1):

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Bestimmungen werden die Ausdrücke «Gemeinderat» und «Gemeinderäte» durch die Ausdrücke «Gemeindevorstand» und «Gemeindevorstände» ersetzt:

§§ 10 Abs. 2, 12 Abs. 1 und 2 sowie 15 Abs. 2.

19. Das **Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz** vom 24. März 1963 (LS 722.2):

Ersatz von Bezeichnungen

In § 3 Abs. 3 wird der Ausdruck «Gemeinderat» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» ersetzt.

20. Das **Wasserwirtschaftsgesetz** vom 2. Juni 1991 (LS 724.11):

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «Gemeinderat» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» ersetzt:

§§ 17 Abs. 3, 18 a Abs. 1 und 38 Abs. 3.

21. Das **Gesetz betreffend Abtretung von Privatrechten** vom 30. November 1879 (LS 781):

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «Gemeinderat» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» ersetzt:

§§ 23, 24 Abs. 2 und 25.

22. Das **Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung** vom 20. Februar 1994 (LS 831.1):

Ersatz von Bezeichnungen

In § 14 Abs. 1 wird der Ausdruck «Gemeinderat» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» ersetzt.

23. Das **Sozialhilfegesetz** vom 14. Juni 1981 (LS 851.1):

§ 6. Fürsorgebehörde ist der Gemeindevorstand der politischen Gemeinde. Fürsorge-  
behörde  
a. Zuständigkeit

§ 7. Abs. 1 unverändert.

Abs. 2 wird aufgehoben.

Abs. 3 wird zu Abs. 2.

b. Aufgaben

24. Das **Gesetz über die Gebäudeversicherung** vom 2. März 1975 (LS 862.1):

Ersatz von Bezeichnungen

In § 9 a wird der Ausdruck «Vermessungsämter» durch den Ausdruck «Nachführungsstellen der amtlichen Vermessung» ersetzt.

§ 31. Die Anstalt eröffnet dem Versicherten das Ergebnis der Schätzung schriftlich und teilt es der Gemeinde und dem Grundbuchamt schriftlich oder in elektronischer Form mit. Mitteilung  
des Schätzungs-  
ergebnisses

25. Das **Landwirtschaftsgesetz** vom 2. September 1979 (LS 910.1):

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «Gemeinderat» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» ersetzt:

§§ 53 Abs. 4, 62 Abs. 2, 80, 110 Abs. 4, 111 Abs. 3, 113 Abs. 1, 115 Abs. 2, 139 Abs. 2, 165 Abs. 1 und 182 Abs. 3.

26. Das **Kantonales Waldgesetz** vom 7. Juni 1998 (LS 921.1):

Ersatz von Bezeichnungen

In § 32 Abs. 1 und 2 wird der Ausdruck «Gemeinderat» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» ersetzt.

27. Das **Gesetz über Jagd und Vogelschutz** vom 12. Mai 1929 (LS 922.1):

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «Gemeinderat» durch den Ausdruck «Gemeindevorstand» ersetzt:

§§ 3 Abs. 1, 12, 24 Abs. 5, 32<sup>bis</sup> Abs. 2, 43, 44 und 53 Abs. 2.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

---

**B. Beschluss des Kantonsrates  
über die Abschreibung  
eines parlamentarischen Vorstosses**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2013,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 333/2012 betreffend Amtszwang im Kanton Zürich wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

## Weisung

### I. Ausgangslage

#### 1. Bestehende Gemeindestrukturen

Im Kanton Zürich nehmen zurzeit 171 politische Gemeinden kommunale Aufgaben wahr. Die einzelnen Gemeinden unterscheiden sich erheblich in ihren Strukturen. Ebenso unterschiedlich sind die sozio-demografischen und finanziellen Verhältnisse. Neben den politischen Gemeinden bestehen über 100 Schulgemeinden, die kommunale Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung wahrnehmen. Diese sind in Primar-, Sekundar- und vereinigte Schulgemeinden unterteilt. Rund drei Viertel der Zürcher Bevölkerung leben in politischen Gemeinden, die zumindest Träger der Primarschule oder Träger aller Volksschulaufgaben sind. Von den politischen Gemeinden sind zwölf Parlamentsgemeinden, die über ein eigenes Gemeindeparlament verfügen. Die übrigen politischen Gemeinden sowie alle Schulgemeinden sind als Versammlungsgemeinden organisiert.

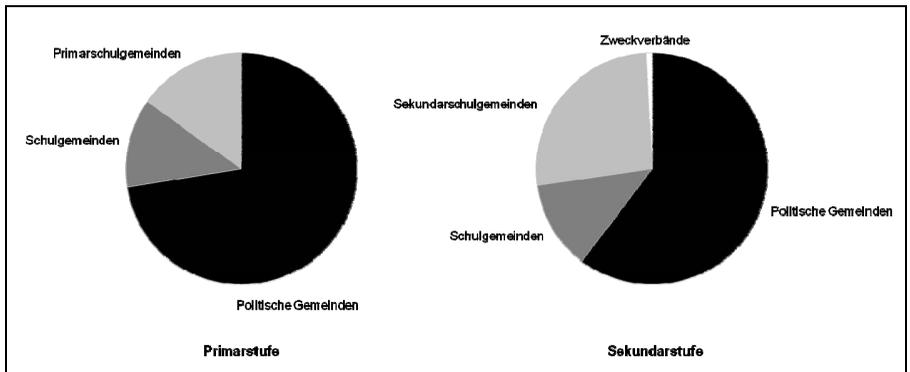


Abbildung 1: Bevölkerungverteilung auf kommunale Schulträger, Stand 1. Januar 2012, Bevölkerungszahlen 2011.

Sowohl in Versammlungs- als auch in Parlamentsgemeinden bestehen neben den Gemeindevorständen Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen, die beispielsweise die Verantwortung für den Schul- oder den Sozialbereich tragen. Die Städte Zürich und Winterthur haben in einzelnen Aufgabenbereichen ihr Gebiet zudem in Kreise aufgeteilt, in denen je eigene selbstständige Kommissionen tätig sind.

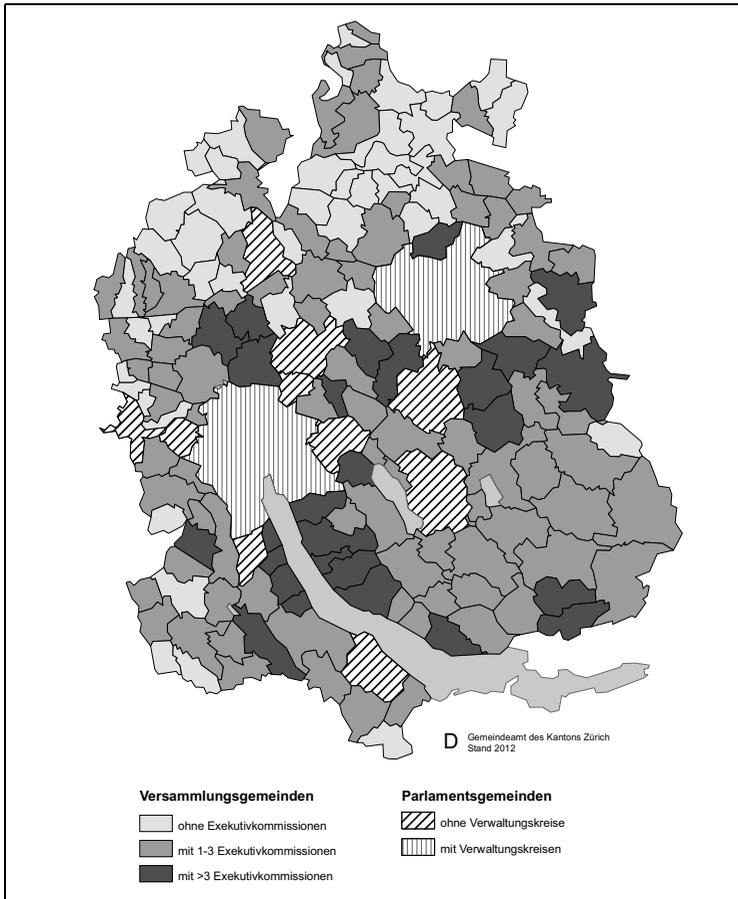


Abbildung 2: Organisation der politischen Gemeinden, Stand 2012.

Neben den Gemeinden erfüllen weitere Aufgabenträger kommunale Aufgaben. Die Gemeinden können bestimmte Aufgaben an Zweckverbände, Anstalten und juristische Personen des Privatrechts wie Aktiengesellschaften übertragen. Im Weiteren nehmen viele Gemeinden für ihre Nachbargemeinden kommunale Aufgaben wahr. Solche Aufgabenübertragungen zwischen Gemeinden beruhen auf Anschlussverträgen, die in der Praxis weitverbreitet sind.

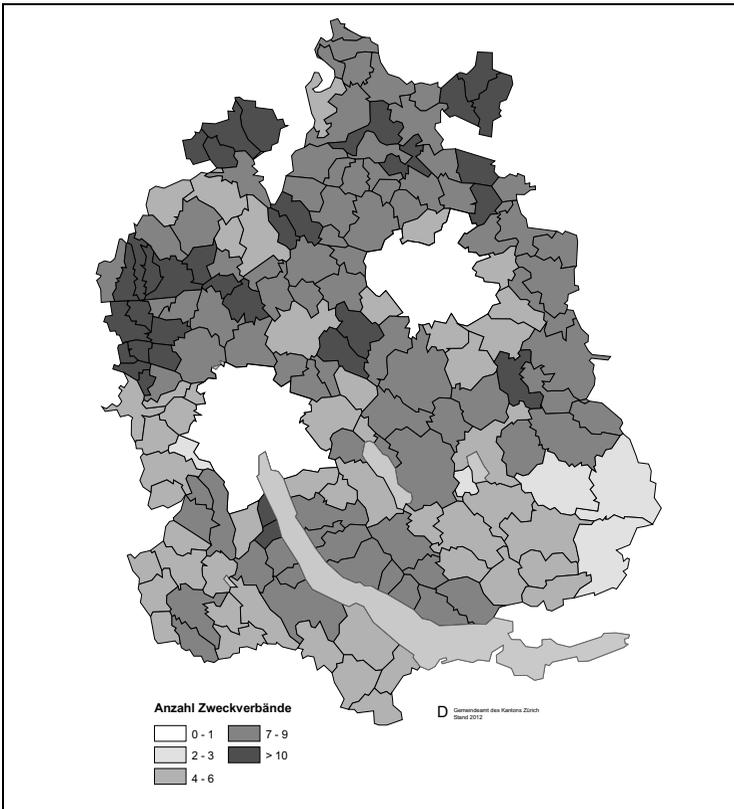


Abbildung 3: Anzahl Mitgliedschaften der Gemeinden in Zweckverbänden, Stand 2012.

Die Strukturen der politischen Gemeinden haben sich seit dem frühen 19. Jahrhundert nicht wesentlich verändert. Sie entsprechen nicht den heutigen Anforderungen. Die Heterogenität der kommunalen Strukturen erschwert eine kohärente und effiziente Aufgabenerfüllung und kann die Ausübung der demokratischen Rechte ihrer Einwohnerinnen und Einwohner erschweren. Zwar blieb die Anzahl der politischen Gemeinden in der näheren Vergangenheit konstant bei 171, die Zahl der Schulgemeinden sank seit 1995 jedoch deutlich. Immer mehr Schulgemeinden lösten sich zugunsten von Einheitsgemeinden auf

oder schlossen sich zu grösseren Schulgemeinden zusammen. So hat in den letzten fünfzehn Jahren die Anzahl Schulgemeinden um 40% abgenommen. Zurzeit bestehen noch 25 vereinigte Schulgemeinden, 63 Primarschulgemeinden und 32 Sekundarschulgemeinden. Gleichzeitig hat die Zahl der politischen Gemeinden, die Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung wahrnehmen, stark zugenommen: Zurzeit bestehen 71 solcher Einheitsgemeinden.

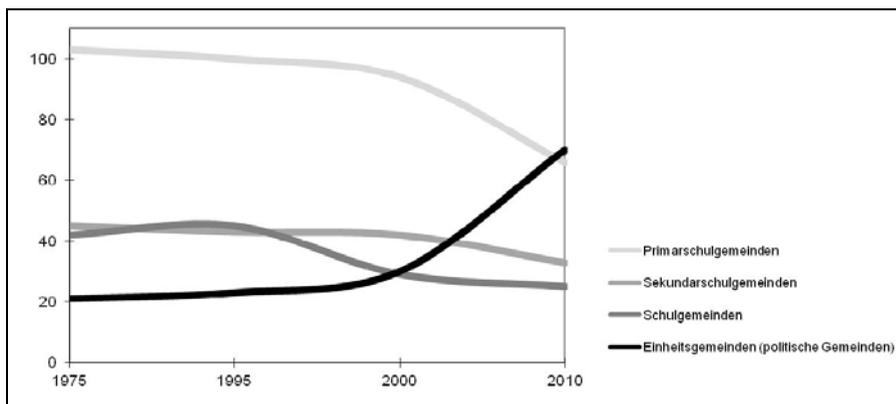


Abbildung 4: Entwicklung Anzahl Gemeinden, die Aufgaben im Bereich Schule und Bildung wahrnehmen, Stand 2010.

## 2. Entwicklungen im Gemeindewesen

### 2.1 Steigende Anforderungen an die Gemeinden

Die Anforderungen an die Gemeinden sind stark gewachsen. Den Gemeinden wurden neue Aufgaben übertragen, und sie haben ihre Leistungen aufgrund der Bedürfnisse einer wachsenden Bevölkerung und der steigenden gesellschaftlichen Ansprüche ausgebaut. Die Einwohnerinnen und Einwohner haben höhere Erwartungen an die Rechtmässigkeit, Effektivität und Effizienz der Kommunalverwaltung. Verschiedene Gemeinden sehen sich mit Problemen bei der Besetzung ihrer Behörden konfrontiert. Obwohl es grosse Unterschiede bei der Grösse und Leistungsfähigkeit der Zürcher Gemeinden gibt, müssen alle Gemeinden grundsätzlich dieselben Aufgaben wahrnehmen. Dadurch stossen vor allem kleine Gemeinden an Grenzen. Die kleinräumigen Strukturen haben zur Folge, dass viele Aufgaben auf

Zweckverbände übertragen oder beim Kanton zentralisiert werden. Dadurch werden die Gemeindeautonomie und die demokratischen Mitwirkungsrechte in lokalen Angelegenheiten geschwächt.

## **2.2 Reformen der Gemeinden**

Die Zürcher Gemeinden sind wie die Mehrzahl der Schweizer Gemeinden im Wandel begriffen und weisen eine rege Reformtätigkeit auf. Während sich grosse Reformpakete (z. B. New Public Management; NPM) auf Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern beschränken, werden einzelne betriebliche Massnahmen und Anpassungen (z. B. E-Government, Leitbilder) in Gemeinden aller Grössenklassen umgesetzt (Gemeindebefragung 2009/2010, S. 127).

Der am häufigsten umgesetzte Reformtyp ist die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Drei Viertel der Zürcher Gemeinden geben an, dass bei ihnen die IKZ im Zeitraum 2004–2009 zugenommen hat. Die Zürcher Gemeinden räumen der IKZ auch in Zukunft den grössten Stellenwert ein, wenn es darum geht, Probleme bei der Aufgabenerfüllung zu lösen.

Anders als in vielen anderen Kantonen war im Kanton Zürich in den letzten Jahren kein Trend zu Gemeindefusionen kleiner Gemeinden festzustellen. Der letzte Zusammenschluss von politischen Gemeinden fand im Jahre 1934 statt. Dabei gibt es auch im Kanton Zürich kleine Gemeinden: Ein Drittel der Zürcher Gemeinden hat weniger als 2000 Einwohnerinnen und Einwohner, 32 haben sogar weniger als 1000. Der alte Zürcher Finanzausgleich war so beschaffen, dass der Alleingang für kleine Gemeinden mehr Vorteile brachte als der Zusammenschluss mit Nachbargemeinden. Mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz (FAG; LS 132.1), das seit dem 1. Januar 2012 in Kraft ist, hat sich die Ausgangslage geändert: Die Gemeinden müssen Kosten ineffizienter Gemeindestrukturen und die Kosten der Kleinheit selber tragen. Dies kann ihnen Anlass geben, ihre Leistungen sowie ihre Organisationsstrukturen und -abläufe zu überprüfen. Derzeit gibt es bereits eine Reihe von politischen Gemeinden, die sich konkret mit der Frage eines Zusammenschlusses beschäftigen.

## **2.3 Entwicklung im Rechnungswesen**

Die Gemeinden führen ihren Haushalt gemäss geltendem Recht nach den Vorgaben des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM1). Dieses wurde Mitte der 80er-Jahre eingeführt und brachte den öffent-

lichen Haushalten die doppelte Buchhaltung sowie einheitliche Haushalts- und Rechnungslegungsregeln. Von Beginn weg Schwierigkeiten bereitete die Vorschrift, wonach das Verwaltungsvermögen degressiv abzuschreiben ist. Die degressive Abschreibung hatte zur Folge, dass eine Investition den Gemeindehaushalt in den Jahren unmittelbar nach deren Tätigung stark belastete. Zudem wichen die in der Jahresrechnung ausgewiesenen Werte der Investitionsgüter und ihres jährlichen Wertverzehrs stark von den betrieblich begründeten Werten ab. Die Vorgaben des HRM1 waren deshalb ungeeignet für die Berechnung von Kosten, Preisen und Gebühren.

Verschiedene Gemeinden und Zweckverbände forderten deshalb bereits bei Einführung von HRM1 für Teile ihres Verwaltungsvermögens Ausnahmen vom einheitlichen Bewertungs- und Abschreibungsregime. Der Kanton bewilligte diese zu Beginn individuell. Angesichts knapper Mittel gewann im Verlauf der Zeit das Bedürfnis nach einer wirtschaftlichen Verwaltungsführung an Bedeutung und die Nachfrage der Gemeinden nach Ausnahmen stieg. Deshalb regelte der Kanton diese später allgemein in einer Verordnung über die Abschreibungen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten (BAV, LS 133.15). Heute wenden verschiedene Gemeinden und Zweckverbände neben den allgemeingültigen Bewertungsregeln in einzelnen ihrer Verwaltungsbereiche diese Ausnahmebestimmungen an.

Die zunehmende Bedeutung betriebsbuchhalterischer Ansätze in der Finanzbuchhaltung führte schliesslich zur Formulierung einer international anerkannten Rechnungslegungsnorm, den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Einige Kantone, darunter auch der Kanton Zürich, orientieren sich an diesen Standards und haben ihr Rechnungswesen entsprechend geändert. Am 25. Januar 2008 passte die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) ihr Harmonisiertes Rechnungsmodell den neuen Anforderungen an und verabschiedete ein neues Handbuch (HRM2). Sie empfahl den Kantonen und Gemeinden, die Neuerungen bis 2018 umzusetzen.

### **3. Gründe für eine Totalrevision**

#### **3.1 Neue Kantonsverfassung**

Seit dem 1. Januar 2006 ist die neue Kantonsverfassung (KV; LS 101) in Kraft, die das Gemeindewesen ausführlich im 7. Kapitel regelt. Zum Teil entsprechen die neuen Verfassungsnormen in materieller Hinsicht denjenigen im geltenden Gemeindegesetz (GG; LS 131.1).

Die Verfassung bringt indessen auch gewichtige Neuerungen mit sich wie beispielsweise die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums und der obligatorischen Urnenabstimmung bei Änderungen der Gemeindeordnung.

Viele Verfassungsbestimmungen im Kapitel 7 (Gemeinden) und einige Vorgaben im Kapitel 8 (öffentliche Aufgaben) sowie im Kapitel 9 (Finanzen) sind sodann nicht direkt anwendbar und müssen auf Gesetzesstufe konkretisiert werden. Dies gilt unter anderem für folgende Regelungsbereiche:

- Das Gesetz hat festzulegen, wie zusammenschlusswillige Gemeinden in ihren Bestrebungen vom Kanton unterstützt werden (Art. 84 Abs. 5 KV).
- Das Gesetz hat zu regeln, welche Geschäfte zwingend der Urnenabstimmung unterstellt werden sollen (Art. 86 Abs. 2 lit. b KV) und welche Volksrechte in der Gemeinde sinngemäss auch für Zweckverbände gelten (Art. 93 Abs. 2 KV).
- Quartier- oder Ortsteilkommissionen (Art. 88 KV) können die Gemeinden erst einführen, wenn die notwendigen Ausführungsbestimmungen auf Gesetzesstufe vorliegen.
- Das Gesetz hat festzulegen, in welchen Fällen interkommunale Verträge von den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament genehmigt werden müssen (Art. 91 Abs. 2 KV).
- Die Übertragung von kommunalen öffentlichen Aufgaben, zu deren Erfüllung keine hoheitlichen Befugnisse notwendig sind, erfordert eine Konkretisierung im kantonalen Recht (Art. 98 KV).
- Art. 122 KV verpflichtet die Gemeinden, für gesunde Finanzen zu sorgen. Hierfür sind ebenfalls konkretisierende kantonale Bestimmungen und Massnahmen bei deren Verletzung erforderlich.
- Art. 124 KV verpflichtet die Gemeinden zu einer Aufgaben- und Finanzplanung, was gesetzgeberisch zu konkretisieren ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Neuerungen der Kantonsverfassung zahlreiche materielle Änderungen sowie in formeller Hinsicht eine Neugliederung des Gemeindegesetzes zur Folge haben.

### **3.2 Mängel des geltenden Gemeindegesetzes**

Seit Erlass des Gemeindegesetzes im Jahre 1926 haben sich die Gemeindelandschaft und die Aufgaben der Gemeinden stark verändert. Entsprechend enthält das Gemeindegesetz mancherorts veraltete Bestimmungen, die den Gemeinden zu wenig Gestaltungsspielraum lassen und damit den Anforderungen an zeitgemässe Organisations-

vorgaben nicht mehr gerecht werden. Im Weiteren fehlen dem Gemeindegesetz notwendige Bestimmungen. So ist beispielsweise der Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit nur rudimentär geregelt. Hinsichtlich der privatrechtlichen Ausgliederung öffentlicher Aufgaben bestehen keine ausdrücklichen Vorgaben. Ausserdem reichen die Vorschriften bei Bestandesänderungen von Gemeinden nicht aus, um in der Praxis bestehende Vorgehensfragen zu beantworten. Schliesslich enthält das Gemeindegesetz themenfremde Bereiche wie beispielsweise das Bürgerrecht oder den Bereich von Niederlassung und Aufenthalt.

Das Haushaltsrecht gemäss geltendem Gemeindegesetz weicht in wesentlichen Teilen von den kantonalen Bestimmungen nach dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG; LS 611) ab. Abweichungen sind insbesondere beim Kontenrahmen, bei der Abschreibung des Verwaltungsvermögens und bei der Darstellung der Jahresrechnung auszumachen. Dies hat zur Folge, dass die Vergleichbarkeit zwischen Kanton und Gemeinden nicht mehr gegeben ist. Aussagen zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bzw. zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben können daher teilweise nicht mehr gemacht werden oder bedingen einen erhöhten Erhebungs- und Bearbeitungsaufwand.

Der überwiegende Teil der Gemeinden hat das Bedürfnis, betriebswirtschaftlich orientiert Rechnung zu legen. Dies ist unter geltendem Recht gestützt auf Ausnahmeregeln zwar in Teilbereichen der Verwaltung möglich, führt aber zur Bewertung der Verwaltungsvermögensbestandteile nach unterschiedlichen Gesichtspunkten. Wo Ausnahmeregeln fehlen, müssen sich die Gemeinden mit der Ausgliederung von Verwaltungsbereichen in privatrechtliche Tochterorganisationen behelfen. Die Jahresrechnungen verlieren damit zunehmend an Aussagekraft, lassen sich nicht mehr vergleichen und sind schwer verständlich. Dies schadet der Transparenz und der Vergleichbarkeit der Rechnungslegung, wie sie Art. 122 Abs. 3 KV fordert.

Die Forderungen nach einer transparenten Finanzpolitik, der Druck auf die Steuerfüsse sowie der Ruf nach verursachergerechten Preisen (Gebühren) haben in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Die daraus abgeleiteten Forderungen können mit der bestehenden Rechnungslegung nach HRM1 nicht mehr erfüllt werden, vor allem weil diese die Bildung stiller Reserven zulässt, der Bilanz eine untergeordnete Rolle zuweist und die Selbstfinanzierung nicht ausreichend klar darstellt. Die Schaffung neuer einheitlicher Regeln ist deshalb notwendig.

## **4. Erarbeitung der Gesetzesvorlage**

Der Regierungsrat hat die Direktion der Justiz und des Innern (Direktion) am 8. November 2006 beauftragt, den Entwurf zu einem neuen Gemeindegesetz zu erarbeiten.

Bei der Erarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs wirkten Fachleute der Gemeinden, der Bezirke und der kantonalen Verwaltung mit. Die Bestimmungen wurden in drei Arbeitsgruppen bearbeitet. Die sich daraus ergebenden grundlegenden Fragestellungen wurden anschliessend in einer politischen Begleitgruppe diskutiert, die sich aus Vertretungen der Gemeindeverbände und der Bezirksbehörden zusammensetzte. Die politische Begleitgruppe hatte die Aufgabe, Empfehlungen aus politischer Sicht zuhanden der Direktion abzugeben.

## **5. Vernehmlassung**

### **5.1 Vernehmlassungsvorlage und Beteiligung**

Die Vernehmlassungsvorlage knüpfte am geltenden Gemeindegesetz an, strukturierte es neu und ergänzte es mit zeitgemässen Bestimmungen. Sie wurde Ende Oktober 2010 in die Vernehmlassung gegeben.

Mehr als 80% der politischen Gemeinden, über 40% der Schulgemeinden sowie rund 10% der Zweckverbände nahmen an der Vernehmlassung teil. Ebenso äusserten sich die Interessenverbände der Gemeinden, nämlich der Verband der Gemeindepräsidenten (GPV), der Verband Zürcher Schulpräsidien (VZS), der Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV), der Verband Zürcher Finanzfachleute (VZF), die Vereinigung des Personals Zürcherischer Schulverwaltungen (VPZS) sowie die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien zum Entwurf. Hinzu kamen zahlreiche Stellungnahmen von weiteren Organisationen und von Privatpersonen.

### **5.2 Vernehmlassungsergebnisse**

Im Oktober 2011 wurde über Ergebnisse der Vernehmlassung berichtet. SVP, GLP, CVP und EVP befürworteten den Gesetzesentwurf im Grundsatz. Die weiteren politischen Parteien verzichteten auf eine allgemeine Würdigung der Vorlage. Von den 203 Bestimmungen des Entwurfs wurden rund 160 Bestimmungen von der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden befürwortet und lediglich von einer kleinen Minderheit der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden bean-

standet. Zwölf Bestimmungen waren bei mehr als 30% der politischen Gemeinden umstritten. Lediglich eine Bestimmung wurde von einer Mehrheit der politischen Gemeinden abgelehnt. Demgegenüber sties- sen 29 Bestimmungen des Entwurfs bei mehr als 30% der Schulge- meinden auf Widerstand. Neun Bestimmungen lehnten die Schulge- meinden mehrheitlich ab.

Fast alle Bestimmungen des Entwurfs gaben Anlass zu Bemerkun- gen. Im Gesamten betrachtet waren jedoch folgende bedeutungsvolle Themenbereiche stärker umstritten:

- Stellung der Kommissionen im Allgemeinen
- Stellung der Schulpflege im Besonderen
- Geschäfte, die zwingend der Urnenabstimmung unterliegen
- Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission
- Haushaltsgleichgewicht (Bilanzfehlbetrag)
- Harmonisierte Rechnungslegungsmodell (HRM2) – Abbildung der tatsächlichen Vermögensverhältnisse
- Unabhängige, fachkundige Rechnungsprüfung
- Initiativrecht in Versammlungsgemeinden

## **6. Überarbeitung der Vorlage**

### **6.1 Stellung der Kommissionen im Allgemeinen**

Um die Leitungsfunktion des Gemeindevorstands zu stärken, schlug der Vernehmlassungsentwurf einen Systemwechsel vor, in dem Kommissionen dem Gemeindevorstand von Gesetzes wegen hierar- chisch untergeordnet werden und ihr Antragsrecht an die Legislative verlieren sollen.

In der Vernehmlassung wurde diese Neuerung von den politischen Gemeinden überwiegend begrüsst. Sie stiess aber bei einer starken Minderheit der Schulgemeinden, ihres Interessenverbands und bei einem Teil der politischen Parteien auf Ablehnung.

Die Gesetzesvorlage wurde dahingehend überarbeitet, dass der Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Ausgestaltung des Kom- missionswesens erweitert wird. In Anbetracht ihrer unterschiedlichen Bedürfnisse sollen die Gemeinden den Autonomiegrad von Kom- missionen selber festlegen. Damit können diese Kommissionen in ihrem Aufgabenbereich dem Gemeindevorstand gleichgestellt oder diesem hierarchisch untergeordnet werden.

## **6.2 Stellung der Schulpflege im Besonderen**

Der Vernehmlassungsentwurf knüpfte bei der Stellung der Schulpflegen in Einheitsgemeinden nicht an die Regelung der Kommissionen im Allgemeinen an, sondern nahm Rücksicht auf die besondere Bedeutung der Schulpflege. Er schlug aber vor, auf ein Antragsrecht der Schulpflege an die Legislative zu verzichten. Ausserdem sollten die Finanzbefugnisse sowie zusätzliche Aufgaben der Schulpflege durch den Gemeindevorstand bestimmt werden können. Im Weiteren sah er für Parlamentsgemeinden mit Schulkreisen, d. h. für die Städte Zürich und Winterthur, vor, dass die Gemeindeordnung die Abgrenzung der Aufgaben zwischen Schulpflege und Kreisschulpflegen sowie deren Wahl und Zusammensetzung bestimmen sollte.

Die Regelungen über die Schulpflege in Einheitsgemeinden mit Gemeindeversammlung wurden je nach Regelungsbereich von einer grossen Anzahl von Gemeinden, ihren Interessenverbänden und von einem Teil der politischen Parteien beanstandet. Demgegenüber wurde die Bestimmung hinsichtlich der Regelung der Schulpflege in Parlamentsgemeinden mit Schulkreisen grossmehrheitlich befürwortet. Von den Städten wurde angeregt, ein weiteres Organisationsmodell vorzusehen, das ihnen ermöglichen soll, auf die Schulpflege zugunsten einer professionellen Verwaltung zu verzichten.

Angesichts der Bedeutung der Schulpflege knüpft nun die Gesetzesvorlage an die Stellung der Schulpflege gemäss geltendem Recht an. Die Schulpflege soll im Regelfall dem Gemeindevorstand gleichgestellt sein. Dies bedeutet, dass ihr im Regelfall ein Antragsrecht an die Legislative zukommt und ihre Aufgaben und Finanzbefugnisse durch die Gemeindeordnung bestimmt werden. Parlamentsgemeinden sollen sodann zugunsten einer professionellen Verwaltungsstruktur gestützt auf eine Grundlage in der Gemeindeordnung auf eine Schulpflege verzichten können.

## **6.3 Geschäfte mit zwingender Urnenabstimmung**

In der Regel werden bei Ausgliederungen und bei der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgabenbereiche von erheblicher Bedeutung auf einen neuen Aufgabenträger übertragen, der ganz anstelle der Gemeinde tritt und die Aufgabenerfüllung in eigener Verantwortung strategisch und operativ steuert (Gemeindeanstalten, Zweckverbände und juristische Personen des Privatrechts). Da die auf Dauer angelegte Übertragung von wichtigen öffentlichen Aufgaben an selbstständige Rechtsträger eine hohe demokratische Legitimation erfordert, schlug

der Vernehmlassungsentwurf für diese Fälle zwingend die Beschlussfassung der entsprechenden Rechtsgrundlagen an der Urne vor.

Das Erfordernis der Urnenabstimmung fand bei den politischen Gemeinden und den Schulgemeinden mehrheitlich Zustimmung. Eine starke Minderheit der Gemeinden lehnte diese Vorgabe jedoch je nach Anwendungsfall ab. Dem Erfordernis einer obligatorischen Urnenabstimmung über Zweckverbandsstatuten wurde nur zugestimmt, wenn dem Verband hoheitliche Befugnisse übertragen würden. Auch bei Ausgliederungen und interkommunalen Anstalten wurde verlangt, dass Urnenabstimmungen nur dann vorgeschrieben werden sollten, wenn hoheitliche Aufgaben übertragen würden. Diese Haltung nahmen auch die Gemeindeverbände und ein Teil der politischen Parteien ein. In allen anderen Fällen sollte die für die Ausgliederung oder die interkommunale Zusammenarbeit notwendige Rechtsgrundlage von der Gemeindeversammlung oder vom Parlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums beschlossen werden können.

In der Gesetzesvorlage wird bei Ausgliederungen und bei der interkommunalen Zusammenarbeit in der Form von Zweckverbänden, Gemeindeanstalten und juristischen Personen des Privatrechts im Grundsatz am Erfordernis der Urnenabstimmung festgehalten. Die Übertragung von Aufgaben an Anstalten und juristische Personen des Privatrechts führt zu einem Ausschluss der demokratischen Mitwirkungsrechte. Bei Zweckverbänden, Anstalten und juristischen Personen kommt hinzu, dass das Vertragsrecht dem kommunalen Recht der Verbandsgemeinden und damit in aller Regel der Zuständigkeitsordnung in deren Gemeindeordnungen vorgehen soll. Ausserdem werden bei der Ausgliederung und der interkommunalen Zusammenarbeit regelmässig bedeutende Aufgaben auf Dauer und oftmals zusammen mit Vermögenswerten in Finanzreferendumshöhe auf eigenständige Rechtsträger übertragen, die danach für die Aufgabenerfüllung grundsätzlich verantwortlich sind. Dies erfordert eine Rechtsgrundlage mit hoher demokratischer Legitimation, die entsprechend der Wertung der Kantonsverfassung nur durch den Entscheid an der Urne erreicht werden kann.

#### **6.4 Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission**

Um eine ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung und eine zweckmässige Verwendung der Steuermittel zu gewährleisten, brauchen Gemeinden geeignete Kontrollinstanzen. Aus diesem Grund schlug der Vernehmlassungsentwurf Neuerungen in Bezug auf die finanzpolitische Rechnungsprüfung sowie auf die Geschäftsprüfung vor. In Versammlungsgemeinden sollte zur Vermeidung schwieriger Abgrenzungsfragen

zum einen die Prüfungsbefugnis der Rechnungsprüfungskommission dahingehend erweitert werden, dass sie Geschäfte von finanzieller Tragweite nicht nur auf finanzielle, sondern auch auf sachliche Angemessenheit prüfen kann. Sodann sollte es Versammlungsgemeinden ermöglicht werden, gestützt auf eine Rechtsgrundlage in der Gemeindeordnung die Rechnungsprüfungskommission mit den Aufgaben einer Geschäftsprüfungskommission zu betrauen.

Gegen die Ausweitung der Prüfungsbefugnis der Rechnungsprüfungskommission in Versammlungsgemeinden stellten sich eine starke Minderheit der Gemeinden, zahlreiche Gemeindeverbände und ein Teil der politischen Parteien. Demgegenüber fand die Regelung, die es Versammlungsgemeinden ermöglichen würde, eine Geschäftsprüfung vorzusehen, mehrheitlich Zustimmung. Lediglich eine kleine Minderheit der Gemeinden sowie ein Teil der Verbände lehnten diese Regelung ab.

Angesichts dieser Kritik wird auf die Ausweitung der Prüfungsbefugnis der Rechnungsprüfungskommission verzichtet. Sollen Geschäfte auch auf sachliche Angemessenheit geprüft werden, soll die Rechnungsprüfungskommission in Versammlungsgemeinden gestützt auf eine Grundlage in der Gemeindeordnung auch als Geschäftsprüfungskommission tätig sein. An der Möglichkeit der Geschäftsprüfung in Versammlungsgemeinden wird festgehalten, weil die Autonomie der Versammlungsgemeinden nicht durch das Gemeindegesetz eingeschränkt werden soll.

## **6.5 Haushaltsgleichgewicht (Bilanzfehlbetrag)**

Die Bestimmungen zum Haushaltsgleichgewicht und zum Bilanzfehlbetrag verfolgen das Ziel, einen gesunden Haushalt der Gemeinden zu gewährleisten und damit das Risiko einer Gemeindeinsolvenz zu verringern. In Konkretisierung der Verfassungsbestimmungen über das Haushaltsgleichgewicht (Art. 122 Abs. 1 und Art. 123 Abs. 1 und 2 KV) schlug der Vernehmlassungsentwurf deshalb eine Begrenzung des zulässigen Aufwandüberschusses bei der Budgetierung vor. Den Gemeinden sollte im Grundsatz der jährliche Ausgleich ihrer Haushalte vorgeschrieben werden. Die Budgetierung eines Aufwandüberschusses sollte den Gemeinden aber ermöglicht werden, wenn dieser durch Eigenkapital gedeckt ist und 10% desselben nicht übersteigt. Damit sollte ein schneller Abbau des Eigenkapitals verhindert werden.

In der Vernehmlassung wurde die Begrenzung des Aufwandüberschusses beanstandet. Zwar lehnte nur eine kleine Minderheit der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden den Vorschlag ab, aber

fast alle Gemeindeverbände sowie ein Teil der politischen Parteien sprachen sich gegen die Regelung aus.

Die Verfassung schreibt vor, dass Kanton und Gemeinden ihre Finanzhaushalte mittelfristig auszugleichen haben. Für die Gemeinden kann das Gesetz indessen den kurzfristigen Ausgleich vorsehen (Art. 123 Abs. 1 KV). Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Regelung zur Begrenzung des zulässigen Aufwandüberschusses lehnte ein zwar kleiner, aber politisch gewichtiger Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden ab. Sie wird deshalb fallen gelassen. Das Budgetieren eines Aufwandüberschusses soll zulässig sein, soweit zu dessen Deckung freies Eigenkapital zur Verfügung steht. Bilanzfehlbeträge sind, wie Art. 123 Abs. 2 KV verlangt, innerhalb von fünf Jahren zu tilgen. Um einen gesunden Gemeindehaushalt gewährleisten zu können, sollen indessen Grenzwerte festgelegt werden, damit ein gewisses Eigenkapital zur Verfügung steht, Schuldzinsen den Haushalt nicht über Gebühr belasten und der Unterhalt des Verwaltungsvermögens durch regelmässige Investitionen gewährleistet wird.

## **6.6 Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2) – Abbildung der tatsächlichen Vermögensverhältnisse**

Nachdem die FDK den Kantonen und Gemeinden das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell (HRM2) zur Umsetzung empfohlen hat, ist es absehbar, dass das HRM2 auf kommunaler Stufe in der Schweiz eingeführt wird. Der Vernehmlassungsentwurf folgte deshalb der Empfehlung der Konferenz der FDK und schlug vor, auch im Kanton Zürich das HRM2 einzuführen.

Die grundsätzliche Übernahme des neuen Rechnungslegungsmodells und damit die weitgehende Abbildung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage in der Rechnung wurden in der Vernehmlassung fast ausnahmslos unterstützt. Auf Kritik stiess dagegen die vorgesehene konsequente Umsetzung des neuen Modells. So wurde die Neubewertung der gesamten Bilanz abgelehnt mit dem Hinweis, eine Doppelabrechnung des Verwaltungsvermögens sollte vermieden werden.

Am Grundsatz der Einführung des HRM2 und damit der Darstellung der tatsächlichen Vermögens-, Ertrags- und Finanzierungsverhältnisse wird festgehalten. Das neue Modell fördert die Miliztauglichkeit, indem es sich an privatwirtschaftlichen Standards anlehnt und damit die Lesbarkeit der Gemeinderechnungen verbessert. Dies erfordert eine Neubewertung der Bilanz auf den Einführungszeitpunkt. Damit werden die stillen Reserven sichtbar. Ausserdem sichert die Neubewertung das zukünftige Abschreibungssubstrat und sorgt damit für

eine weiterhin gesicherte Refinanzierung des Haushalts durch entsprechende Mittelzuflüsse.

### **6.7 Unabhängige, fachkundige Rechnungsprüfung**

Die neue Kantonsverfassung brachte Neuerungen zur Rechnungs- und Buchprüfung der Gemeinden. Sie wurden im Rahmen des geltenden Rechts mit Wirkung ab 1. Januar 2009 auf dem Verordnungsweg eingeführt. Der Vernehmlassungsentwurf übernahm im Wesentlichen diesen Ansatz. Danach obliegt es dem Bezirksrat, die Haushaltsführung der Gemeinden unter anderem anhand ihrer Jahresrechnungen zu beaufsichtigen. Die Aufgabe des Bezirkrates sollte dadurch erleichtert werden, dass die Gemeinden für eine fachkundige und unabhängige Prüfung ihrer Finanzhaushalte und insbesondere ihrer Jahresrechnungen sorgen.

Der erwähnte Regelungsansatz zur Rechnungs- und Buchprüfung wurde von der Mehrheit der Gemeinden begrüsst. Lediglich eine Minderheit sprach sich dafür aus, dass keine Pflicht zur fachkundigen Rechnungs- und Buchprüfung bestehen sollte. Einige Vernehmlassungsteilnehmende stiessen sich daran, dass der Kanton Revisionsdienstleistungen anbieten kann.

Wenn der Kanton Rechnungslegungsvorschriften erlässt, muss er auch über deren Einhaltung wachen, damit sie ihre Wirkung entfalten können. Nur so kann er die Qualität und Vergleichbarkeit der kommunalen Finanzdaten gewährleisten, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben, insbesondere für die Handhabung des Finanzausgleichs, benötigt. Bis anhin wachte der Kanton über die Einhaltung der Rechnungslegungsvorschriften, insbesondere, indem er den Gemeinden Revisionsdienstleistungen anbot. Der Kanton erbringt seit Jahrzehnten Revisionsdienstleistungen für jene Gemeinden, die dies wollen. Dies hat sich bewährt und soll daher beibehalten werden. Ebenso wird an der Pflicht zur finanztechnischen Rechnungsprüfung durch unabhängige und fachkundige Prüfstellen festgehalten. Kleinen Gemeinden soll jedoch ermöglicht werden, die Rechnungsprüfungskommission mit der finanztechnischen Prüfung zu beauftragen. Zu diesem Zweck können sie in der Gemeindeordnung geringere Anforderungen an die Fachkunde und Unabhängigkeit stellen.

## **6.8 Initiativrecht in Versammlungsgemeinden**

Nach dem geltenden Recht kann in Versammlungsgemeinden eine einzige stimmberechtigte Person eine Abstimmung an der Urne erwirken, indem sie eine Initiative über einen Gegenstand einreicht, der zwingend der Urnenabstimmung unterliegt. Da eine Zunahme der Betroffenen-demokratie befürchtet wird, schlug der Vernehmlassungsentwurf für Versammlungsgemeinden die Einführung einer Volksinitiative und einer unterstützten Einzelinitiative vor. Damit sollten Initiativen über Gegenstände, die zwingend der Urnenabstimmung zu unterbreiten sind, nur dann den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung an der Urne vorgelegt werden, wenn das Anliegen durch eine gewisse Anzahl von Stimmberechtigten mitgetragen wird, entweder mittels Unterschrift im Rahmen einer Volksinitiative oder wenn eine Einzelinitiative in der Gemeindeversammlung vorgängig unterstützt wird.

Eine kleine Minderheit der Gemeinden und ein Teil der Verbände lehnten die Einführung einer Volksinitiative in Versammlungsgemeinden ab.

An der Stossrichtung des Vernehmlassungsentwurfs hinsichtlich Einführung einer Volksinitiative und einer unterstützten Einzelinitiative für Urnengeschäfte wird festgehalten. Die Einzelinitiative nach geltendem Recht, die zwingend zu einer Urnenabstimmung führt, ist nicht mehr zeitgemäss. Einer einzelnen stimmberechtigten Person soll mit dem Initiativrecht nicht das Recht zukommen, eine Urnenabstimmung erwirken zu können, denn sogar dem Gemeindevorstand steht ein solches Recht nur als Gremium zu. An die Stelle der geltenden Einzelinitiative für Urnengeschäfte sollen die Volksinitiative und die unterstützte Einzelinitiative treten. Am Initiativrecht über Gegenstände im Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung sollen demgegenüber keine grundlegenden Änderungen vorgenommen werden.

## **II. Leitgedanken der Vorlage**

### **1. Grundlagen**

Die neue Kantonsverfassung hat die Stellung der Zürcher Gemeinden gestärkt. Nach dem Willen des Verfassungsgebers sind die Gemeinden demokratisch konstituierte Selbstverwaltungskörperschaften mit einer starken Integrationsfunktion für ihre Einwohnerinnen und Einwohner. Dieser Grundhaltung ist auch das neue Gemeindegesetz verpflichtet. Es gewährt den Gemeinden in verschiedenen Bereichen

grössere Freiheiten. Gleichzeitig haben die Gemeinden mehr Verantwortung für die Gestaltung ihrer Zukunft und ihr finanzielles Handeln zu übernehmen.

Den Gemeinden wird ein wesentlicher Gestaltungsspielraum für eigene Lösungen eingeräumt; sie können sich nach ihren eigenen Bedürfnissen organisieren und ihre Aufgaben erfüllen. Das bedeutet, dass der Kanton die Gemeinden nur dort an detaillierte Vorschriften bindet, wo dies sinnvoll und notwendig ist, etwa wenn es um die politischen Rechte, die Transparenz bei der Haushaltsführung und die kantonale Aufsicht geht. Hier vermag die Festlegung von Rahmenregelungen nicht zu genügen, weil das öffentliche Interesse an einer einheitlichen Regelung im ganzen Kanton überwiegt.

Die Zürcher Gemeinden sollen mit einer zeitgemässen Organisation, die auf Bewährtem aufbaut und Neues aufnimmt, die Zukunft gestalten können. Die Gesetzesvorlage stellt dafür die Werkzeuge zur Verfügung und soll den Gemeinden als Kompass dienen, wie sie ihre Aufgaben im Dienste der Bevölkerung am besten erfüllen können.

## **2. Kantonale Gemeindestrategie**

Die Leitsätze des Regierungsrates für eine Reform der Gemeindestrukturen vom 25. Juni 2008 (RRB Nr. 1004/2008) gehen vom Kerngedanken aus, dass der Kanton Zürich starke und leistungsfähige Gemeinden braucht. Sie sollen ihren Einwohnerinnen und Einwohnern ein hohes Mass an Mitwirkung und Identifikation gewähren. Laut Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2015 sollen die kantonalen Rahmenbedingungen den Gemeinden ermöglichen, ihre Aufgaben im Interesse der Bevölkerung selbstständig, demokratisch, rechtmässig und wirtschaftlich zu erfüllen (Ziel 10.6). Aufgabenteilung, Gebiets- und Verwaltungsstrukturen sowie Prozesse sind so zu verbessern, dass eine demokratische, bürgernahe, wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung sichergestellt ist. Als Massnahme soll der Kanton Gemeindevereinigungen unterstützen und neue Zusammenarbeitsformen fördern.

Insbesondere kleine Gemeinden im ländlichen Raum stossen heute an ihre Leistungsgrenzen. Dies gilt sowohl für politische Gemeinden als auch für Schulgemeinden. Um die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen, braucht es einfachere und leistungsfähigere Gebietsstrukturen. Dies kann mit dem Zusammenschluss von Gemeinden und der Bildung von Einheitsgemeinden erreicht werden. Weiter soll die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden vereinfacht

und wirksamer gestaltet werden. Sie sollen Aufgabenträger bilden können, die in einem bestimmten Einzugsgebiet mehrere Aufgaben erfüllen.

### **3. Wichtigste Zielsetzungen**

Das neue Gemeindegesetz soll einen geeigneten Rahmen schaffen, damit die Gemeinden ihre Aufgaben im Sinne der Interessen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner eigenständig, demokratisch und wirtschaftlich erfüllen.

#### **3.1. Eigenständigkeit der Gemeinden stärken**

Die Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben in struktureller, organisatorischer und finanzieller Hinsicht möglichst selbstständig. Das Gemeindegesetz regelt den Gestaltungsspielraum in organisatorischen Belangen und die kantonale Unterstützung sowie das Verfahren zur Anpassung der Gemeindestrukturen. Das Steuergesetz und das Finanzausgleichsgesetz sorgen dafür, dass die Gemeinden über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen.

Die Gesetzesvorlage stellt mit organisatorischen Rahmenbedingungen sicher, dass die Gemeindeorgane ihre Aufgabe und Verantwortung in Übereinstimmung mit ihren Kompetenzen wahrnehmen können. Mit der Gesetzesvorlage wird der organisatorische Spielraum der Gemeinden erweitert, und die Möglichkeiten einer massgeschneiderten Gemeindeorganisation werden ausgebaut. Die Gemeinden können ihre Verwaltungsorganisation flexibel verändern, das Kommissionswesen nach den konkreten Bedürfnissen der Gemeinde ausgestalten und erweitern sowie die Verwaltung bei der selbstständigen Erledigung von Aufgaben mit einbeziehen.

Die Gemeinden entscheiden selber, ob sie die Aufgaben mit einer dezentralen Organisation oder anderen Gemeinden erfüllen wollen. Die Gesetzesvorlage stellt klar, welche öffentlich-rechtlichen Organisationsformen zur Verfügung stehen, welche Mindestanforderungen an deren organisatorische Ausgestaltung eingehalten werden müssen und welche Rolle die Gemeinden bei der ausgelagerten Aufgabenerfüllung wahrzunehmen haben. Sie regelt die Instrumente und Verfahren der interkommunalen Zusammenarbeit sowie der Aufgabenübertragung. Sie sieht vor, dass öffentlich-rechtliche Aufgabenträger als eigenständige juristische Personen des öffentlichen Rechts über eigenes Vermögen verfügen und die finanziellen Folgen ihrer Entscheide selber

tragen. Mit der Auslagerung von Aufgaben verliert eine Gemeinde an Eigenständigkeit. Ist eine Gemeinde zu klein, um ihre Kernaufgaben selber zu erfüllen, so ist eine Fusion mit umliegenden Gemeinden geboten. Für Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, zeigt das Gesetz, wie der Fusionsprozess abläuft und in welchem Umfang zusammenschlusswillige Gemeinden mit Leistungen des Kantons rechnen können.

Gemeinden sind gehalten, selber für Ordnung zu sorgen, wenn es in ihrem Zuständigkeitsbereich zu Ordnungswidrigkeiten kommt. Der Gesetzesentwurf bestimmt die geeigneten Aufsichts- und Kontrollinstanzen, um die ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung und eine zweckmässige Verwendung der Steuermittel zu gewährleisten. Dazu gehören die von den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament gewählten Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen. Die kantonalen Aufsichtsinstanzen intervenieren nur dann, wenn eine Gemeinde Ordnungswidrigkeiten nicht selber beheben kann.

### **3.2. Demokratische Mitwirkung sichern**

Die Gesetzesvorlage zielt darauf ab, die demokratische Mitwirkung der Stimmberechtigten in der Gemeinde zu gewährleisten und die kalte Ausräumung der Demokratie durch Aufgabendelegation zu begrenzen. Sie knüpft an die bestehenden Formen der Mitwirkung an und sieht einzelne Anpassungen vor. Der Hauptanteil der politischen Beschlussfassungen soll nach wie vor in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments fallen.

Damit die Stimmberechtigten ihre politischen Rechte wirksamer ausüben können und über bessere Entscheidungsgrundlagen verfügen, sollen die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen verbessert werden (z. B. Finanz- und Aufgabenplan, Jahresrechnung mit Anhang). Ausserdem wird die Absicht der Kantonsverfassung, die Urnenabstimmung massvoll zu stärken, im Gesetzesentwurf weitergeführt. Dies erleichtert den Stimmberechtigten die Teilhabe an den wichtigsten Geschäften. Die Wirksamkeit des Initiativrechts wird durch das Festlegen von Behandlungsfristen verbessert. In Versammlungsgemeinden müssen Einzelinitiativen zu Urnengeschäften neu durch die Gemeindeversammlung vorläufig unterstützt werden, damit sie den Stimmberechtigten an der Urne unterbreitet werden können. Volksinitiativen gelangen hingegen direkt zur Urnenabstimmung.

Mit der Auslagerung von Gemeindeaufgaben werden diese der demokratischen Mitwirkung der Stimmberechtigten ganz oder teilweise entzogen. Diese müssen deshalb der Auslagerung von Aufgaben zu-

stimmen, wenn sie finanziell bedeutsam oder zur Abgabe hoheitlicher Befugnisse führen. Kleine Gemeinden lagern oft Aufgaben aus, weil sie nicht in der Lage sind, sie selber zu erfüllen. Mit der kantonalen Unterstützung von Gemeindefusionen wird ihnen eine Alternative geboten, die der demokratischen Mitwirkung der Stimmberechtigten weniger abträglich ist.

### **3.3. Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung fördern**

Die Gesetzesvorlage fördert den sorgsamen Umgang mit dem Gemeindevermögen und die effiziente Mittelverwendung im Interesse der Bevölkerung und der nachfolgenden Generation. Sie schafft die Voraussetzungen für eine möglichst nachhaltige Aufgabenerfüllung.

Wichtigste Voraussetzung ist, dass jede Gemeinde ihre wirtschaftlichen Vorgänge und Verhältnisse im Budget und in der Rechnung richtig, vergleichbar und allgemein verständlich darstellt. So stehen der Verwaltung die betriebswirtschaftlich notwendigen Daten zur Verfügung. Gleichzeitig erhalten Behörden und Stimmberechtigte zuverlässige Grundlagen für Entscheide. Zudem wird dadurch für die Öffentlichkeit transparent, wie der Gemeindevorstand die öffentlichen Mittel im Interesse des Gemeinwohls einsetzt. Ob die ausgewiesenen Zahlen richtig sind, wird im Interesse der Gemeindeorgane und der Öffentlichkeit wie bis anhin durch unabhängige Fachleute geprüft.

Auf der Grundlage von Budget und Rechnung lassen sich sodann anhand von anerkannten Kennzahlen die finanzielle Lage und das Wirtschaften der Gemeinden beurteilen. Werden bestimmte Grenzwerte unterschritten, so ist die wirtschaftliche Lage einer Gemeinde als so kritisch zu beurteilen, dass sie verpflichtet wird, mit gesetzlich vorgegebenen Massnahmen auf eine Besserung der Lage hinzuwirken. Auf diese Weise wird verhindert, dass eine Gemeinde dauernd über ihren Verhältnissen lebt, ihr Verwaltungsvermögen verlottern lässt, sich in eine ausweglose wirtschaftliche Lage begibt und dadurch andere Gemeinden oder künftige Generationen belastet.

Im Übrigen verankert die Gesetzesvorlage Grundsätze der modernen Verwaltungsführung. Sie sehen eine klare und einheitliche politische Führung der Gemeinde vor. Entsprechend wird der Gemeindevorstand als zentrales Führungs- und Kontrollorgan der Gemeinde gestärkt.

#### **4. Inhalt und Aufbau der Gesetzesvorlage**

Die Gesetzesvorlage regelt in erster Linie das Organisations- und Haushaltsrecht der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden. Für Zweckverbände und Anstalten gilt es sinngemäss, soweit die Bestimmungen mit den Besonderheiten dieser Organisationsformen vereinbar sind. Regelungsgegenstand der Gesetzesvorlage sind die Gemeindeorganisation, die Übertragung öffentlicher Aufgaben, die interkommunale Zusammenarbeit, der Finanzhaushalt, die Änderungen im Bestand und Gebiet der Gemeinden sowie die kantonale Aufsicht über die Gemeinden und der Rechtsschutz in Gemeindeangelegenheiten.

Das Gemeindegesetz ist ein Organisationserlass. Über die Erfüllung einzelner öffentlicher Aufgaben oder die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden soll es nichts aussagen. Entsprechend finden sich keine Elemente der Sachgesetzgebung in der Gesetzesvorlage. Im Weiteren enthält die Vorlage keine Bestimmung mehr über die Pflicht zur Erstattung eines Gemeindeberichts über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden an den Kantonsrat. Da der Gemeindebericht und der Wirksamkeitsbericht gemäss neuem Finanzausgleichsgesetz sachlich eng verbunden sind, wurde die Berichterstattungspflicht gemäss geltendem Gemeindegesetz im neuen Finanzausgleichsgesetz aufgenommen.

Mit der neuen Kantonsverfassung wurde für alle Gemeinden die obligatorische Urnenabstimmung eingeführt (Art. 89 KV). Damit schaffte die Verfassung die ordentliche Gemeindeorganisation ab. Die heutige Gliederung des Gemeindegesetzes in eine ordentliche und eine ausserordentliche Gemeindeorganisation wird deshalb für die Gesetzesvorlage aufgegeben. An die Stelle der Gliederung nach Organisationsart tritt neu eine Systematik, die sich an den Organen der Gemeinde orientiert.

Die Gesetzesvorlage umfasst sieben Teile mit insgesamt 191 Bestimmungen und ist wie folgt gegliedert:

##### **1. Teil: Allgemeine Bestimmungen** (8 Bestimmungen)

##### **2. Teil: Organisation** (55 Bestimmungen)

1. Abschnitt: Stimmberechtigte
2. Abschnitt: Gemeindeversammlungen
3. Abschnitt: Gemeindeparlamente
4. Abschnitt: Behörden

**3. Teil: Aufgabenübertragung und Zusammenarbeit** (22 Bestimmungen)

1. Abschnitt: Grundsätze
2. Abschnitt: Ausgliederungen
3. Abschnitt: Zusammenarbeit

**4. Teil: Finanzhaushalt** (77 Bestimmungen)

1. Abschnitt: Grundsätze
2. Abschnitt: Steuerung des Finanzhaushaltes
3. Abschnitt: Ausgaben und Anlagen
4. Abschnitt: Rechnungslegung und Berichterstattung
5. Abschnitt: Rechnungs- und Buchprüfung

**5. Teil: Änderungen im Bestand und Gebiet der Gemeinden**  
(12 Bestimmungen)

1. Abschnitt: Änderungen im Bestand
2. Abschnitt: Änderungen im Gebiet

**6. Teil: Aufsicht und Rechtsschutz** (10 Bestimmungen)

1. Abschnitt: Aufsicht
2. Abschnitt: Rechtspflege

**7. Teil: Schlussbestimmungen** (7 Bestimmungen)

### **III. Überblick über wichtige Regelungsbereiche**

#### **1. Allgemeine Bestimmungen**

Die Gesetzesvorlage geht wie auch die Verfassung von der politischen Gemeinde aus, die alle öffentlichen kommunalen Aufgaben wahrnimmt. Schulgemeinden können demgegenüber ausschliesslich Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung wahrnehmen. Unter Schulgemeinden versteht die Gesetzesvorlage in erster Linie eine Spezialgemeinde, die alle Aufgaben der Volksschule erfüllt (Kindergarten, Primar- und Sekundarschule).

Politische Gemeinden können sich als Parlamentsgemeinde oder als Versammlungsgemeinde, Schulgemeinden nur als Versammlungsgemeinde organisieren. Im Rahmen des kantonalen Rechts und insbesondere des Gemeindegesetzes bestimmen die Gemeinden ihre weitere Organisation selber (Gemeindeautonomie). Sie regeln in der Gemeindeordnung, welche Befugnisse den Stimmberechtigten, dem Gemeindeparlament, dem Gemeindevorstand sowie den übrigen Gemeindebehörden zukommen. Sodann bestimmen die Gemeinden in ihrer Gemeindeordnung grundsätzlich selber, wer für die Rechtsetzung innerhalb der Gemeinde zuständig ist. Die Gesetzesvorlage gibt allerdings vor, dass wichtige Rechtssätze durch die Stimmberechtigten oder das Parlament zu erlassen sind. Weniger wichtige Rechtssätze können der Gemeindevorstand und die weiteren Gemeindebehörden beschliessen. Die Bestimmung lässt den Gemeinden hinreichend Raum, die Rechtsetzungsbefugnisse ihren Verhältnissen entsprechend auf die Gemeindeorgane und Gemeindebehörden zu verteilen. Wichtige Rechtssätze werden in Form eines «Gemeindeerlasses», weniger wichtige Rechtssätze als «Behördenerlass» beschlossen. Damit kommunale Erlasse für die Einwohnerinnen und Einwohner einfach zugänglich sind, verpflichtet die Gesetzesvorlage die Gemeinden sodann zu einer systematisch aufgebauten Rechtssammlung.

#### **2. Organisation**

##### **2.1 Stimmberechtigte**

Die Stimmberechtigten bilden das oberste Organ der Gemeinde. Sie üben ihre Stimm- und Wahlrechte in Versammlungsgemeinden in der Gemeindeversammlung und an der Urne, in Parlamentsgemeinden hingegen ausschliesslich an der Urne aus. Die Kantonsverfassung hat das Willensbildungsverfahren an der Urne aufgewertet und hält

fest, dass in der Verfassung, dem Gesetz oder der Gemeindeordnung besonders bezeichnete Geschäfte der Urnenabstimmung unterstehen (Art. 86 Abs. 2 lit. b KV). Soweit damit der Gesetzgeber angesprochen wird, wurde dieses Anliegen in der Gesetzesvorlage umgesetzt. So werden in der Vorlage einzelne Geschäfte bezeichnet, die der Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten an der Urne bedürfen. Diejenigen Geschäfte, die bereits gestützt auf die Kantonsverfassung durch die Stimmberechtigten an der Urne zu beschliessen sind, werden demgegenüber nicht nochmals auf Gesetzesstufe wiederholt. Die Gemeinden sind sodann autonom, weitere Geschäfte zu bezeichnen, über welche die Stimmberechtigten obligatorisch an der Urne zu beschliessen haben.

Die Gesetzesvorlage unterstellt nur besonders wichtige Geschäfte der Urnenabstimmung. Damit wird die notwendige politische Akzeptanz sichergestellt. Bei Urnenabstimmungen ist die Beteiligung der Stimmberechtigten im Regelfall um ein Vielfaches höher und somit repräsentativer als in Gemeindeversammlungen. Die Urnenabstimmung erleichtert sodann die Teilhabe der Stimmberechtigten.

Die Gesetzesvorlage folgt der Stossrichtung der Verfassung, die Urnenabstimmung massvoll zu stärken. Sie sieht die Urnenabstimmung für die folgenden Geschäfte vor:

- Ausgliederungen von erheblicher Bedeutung,
- bestimmte Verträge über die interkommunale Zusammenarbeit (Zweckverbandstatuten, Gründungsvertrag über interkommunale Anstalten und privatrechtliche Gesellschaften, bestimmte Verträge, wenn hoheitliche Befugnisse abgegeben werden, oder wenn diese für die Gemeinde Ausgaben in der Höhe des obligatorischen Ausgabenreferendums zur Folge haben),
- Verträge von erheblicher Bedeutung über Gebietsänderungen von Gemeinden.

Die Gesetzesvorlage enthält im Weiteren einen Katalog von Geschäften, die der Urnenabstimmung entzogen sind. Dies entspricht im Wesentlichen der geltenden Rechtspraxis.

Mit der Gesetzesvorlage wird angestrebt, dieselben Bestimmungen sowohl in Versammlungs- als auch in Parlamentsgemeinden anzuwenden, wenn dies sinnvoll ist. In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist insbesondere die Möglichkeit des Doppelantragsrechts des Gemeindevorstandes, das bisher nur in den Parlamentsgemeinden zulässig war. Wird beispielsweise eine Vorlage, die der Beschlussfassung an der Urne bedarf, durch die Versammlung bereinigt oder das Parlament geändert, kann der Gemeindevorstand seine ursprüngliche Vorlage neben der geänderten Vorlage zur Urnenabstimmung bringen, um den Stimmberechtigten eine Auswahl zu ermöglichen.

## **2.2 Gemeindeversammlung**

Der Abschnitt über die Gemeindeversammlung enthält vorwiegend Verfahrensrecht der Versammlung. Im Weiteren werden die Mitwirkungsrechte und das Anfragerecht der Stimmberechtigten sowie die Rechte und Pflichten des Gemeindevorstandes bei der Einberufung und der Leitung der Versammlung geregelt. Die Gesetzesvorlage übernimmt überwiegend geltendes Recht.

Die Gemeindeversammlung ist der Ort, wo der Grossteil der politischen Beschlüsse gefasst werden soll. Die Versammlung soll über Geschäfte befinden, die der unmittelbaren politischen Auseinandersetzung und demokratischen Mitwirkung der Stimmberechtigten bedürfen. Ihnen stehen neben dem Stimm- und Wahlrecht auch das Recht zur Aussprache, das Recht zur Änderung von Vorlagen und das Anfragerecht zu. Die Beschlussbefugnisse der Gemeindeversammlung ergeben sich aus besonderen Bestimmungen der Gesetzesvorlage oder aus der Gemeindeordnung. Darunter fallen Beschlüsse über die Erfüllung, die Steuerung und die Aufsicht einzelner Gemeindeaufgaben sowie die dafür notwendigen Ausgaben, sofern nicht die Urnenabstimmung vorgeschrieben ist oder die Gemeindeordnung die Befugnisse den Gemeindebehörden zuweist.

Die Gesetzesvorlage sieht für Abstimmungsvorlagen der Gemeindeversammlung neu vor, dass der Gemeindevorstand wie bei Urnenabstimmungen zuhanden der Stimmberechtigten einen Beleuchtenden Bericht verfasst. Der Inhalt richtet sich nach den entsprechenden Vorgaben des Gesetzes über die politischen Rechte.

Mit der Gesetzesvorlage wird das Institut der vorberatenden Gemeindeversammlung, mit der die Stimmberechtigten die Möglichkeit zur Änderung einer Urnenvorlage haben, etwas gestärkt, indem diese neu eine Abstimmungsempfehlung zuhanden der Urnenabstimmung abzugeben hat.

Da die Gemeindeversammlung in der Praxis ausschliesslich die Stimmenzählenden und die Wahlbüromitglieder wählt, wird mit der Gesetzesvorlage die Möglichkeit für Wahlen in Gemeindeversammlungen auf diese Fälle beschränkt. Damit wird auch vertretbar, in Gemeindeversammlungen ausschliesslich im offenen Verfahren zu wählen.

## **2.3 Gemeindeparlament**

Die Kantonsverfassung überlässt es den politischen Gemeinden zu bestimmen, ob sie sich als Versammlungs- oder als Parlamentsgemeinde organisieren wollen. Das Gemeindeparlament nimmt als

Repräsentativorgan der Stimmberechtigten die Funktion der Gemeindeversammlung wahr. Ihm obliegt es, politische Vorlagen zu bereinigen und anstelle der Gemeindeversammlung die entsprechenden Geschäfte zu beschliessen. Die Gesetzesvorlage sieht für die Parlamente an sich dieselben Befugnisse vor wie heute mit Ausnahme der zwingenden Urnengeschäfte.

Die Gesetzesvorlage enthält Vorgaben für die kommunalen Parlamente. Diese betreffen die Organisation des Parlaments, die parlamentarischen Vorstösse, die Unabhängigkeit und Ausstandspflicht der Parlamentsmitglieder, die Mitwirkung des Gemeindevorstands in parlamentarischen Kommissionen und die Ausgestaltung eines Kinder- und Jugendparlaments. Damit sorgt die Gesetzesvorlage für einheitlichere Verhältnisse und grössere Rechtssicherheit. Den Parlamentsgemeinden bleiben gleichwohl erhebliche Spielräume, um ihr Organisationsrecht innerhalb der gesetzten Vorgaben auszugestalten. Die Gesetzesvorlage nimmt dabei Rücksicht auf die – insbesondere in Parlamentsgemeinden – bestehenden, heterogenen Strukturen. Inhaltlich bilden die Bestimmungen im Wesentlichen die in Gemeindeparlamenten geltende Praxis ab.

## **2.4 Behörden**

### **2.4.1 Gemeindevorstand und Kommissionen**

Die Gesetzesvorlage regelt die Vorschriften, die grundsätzlich für Gemeindevorstand, unterstellte und eigenständige Kommissionen, Schulpflege, Quartier- oder Ortsteil- sowie Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen gelten.

Aufgrund der Bedeutung des im schweizerischen politischen System anerkannten Prinzips der Kollegialität wird allgemein festgelegt, dass Behördenentscheide in der Regel nach gemeinsamer Beratung als Kollegium getroffen werden. Behördenentscheide sollen gegen aussen «mit einer Stimme» vertreten werden.

Die Prinzipien moderner Verwaltungsführung fordern eine einfache, klare und einheitliche Führung der Gemeinde. Entsprechend zielt die Gesetzesvorlage darauf hin, die Leitungsfunktion des Gemeindevorstands zu stärken und den Gemeinden bei der Ausgestaltung der Behördenstrukturen mehr Freiheit einzuräumen. Die Bestimmungen nennen die wichtigsten Aufgaben des Gemeindevorstands. Die Verantwortung über deren Erfüllung kann er nicht an Kommissionen, Gemeindeangestellte oder an Dritte delegieren. Dem Gemeindevorstand obliegen die politische Planung (z. B. Finanz- und Auf-

gabenplan, Budgetvorlage), die nachhaltige Führung und Koordination der Gemeindetätigkeiten (z. B. Legislaturziele, Internes Kontrollsystem) sowie die Berichterstattung darüber. Er organisiert, beaufsichtigt und führt die Verwaltung. Er ist die oberste Behörde der Gemeinde. Ihm kommt das ausschliessliche Recht zu, in Versammlungsgemeinden den Stimmberechtigten und in Parlamentsgemeinden dem Parlament Antrag zu stellen. Bei Regelungslücken besteht eine Auffangzuständigkeit zugunsten des Gemeindevorstands.

Im Weiteren sieht die Gesetzesvorlage vor, dass Aufgaben an Kommissionen und Gemeindeangestellte zur selbstständigen Erledigung übertragen werden können. Dadurch können sie den Gemeindevorstand entlasten. Sie eignen sich in erster Linie für die Erfüllung von wichtigen Aufgaben, wenn politisch relevante Entscheide oder Entscheide mit grossen Ermessensspielräumen gefasst werden müssen. Sie können aber auch – insbesondere in kleinen Gemeinden ohne grosse Verwaltung – dank Einbezug von besonderem Milizwissen für die Erfüllung von operativen Aufgaben eingesetzt werden. Aufgaben im Rahmen der Rechtsanwendung, die ein besonderes Fachwissen voraussetzen oder bei denen lediglich die Sachgesetzgebung ohne grossen Ermessensspielraum vollzogen wird, sollen demgegenüber an einen oder mehrere Gemeindeangestellte delegiert werden.

Das geltende Recht stellt Kommissionen dem Gemeindevorstand gleich. Zwei nebeneinanderstehende Führungsgremien erschweren eine einheitliche Führung der Gemeinde. Die Gesetzesvorlage will die Organisationsautonomie der Gemeinden diesbezüglich erweitern und sieht zwei Formen von Kommissionen vor:

- Unterstellte Kommissionen sind dem Gemeindevorstand nach Massgabe des kommunalen Rechts untergeordnet. Der Gemeindevorstand nimmt die Aufsicht über solche Kommissionen wahr und bestimmt ihre Ausgestaltung und ihren Autonomiegrad. Auf Grund ihrer Unterordnung sind solche Kommissionen nicht zur Antragstellung an die Legislative berechtigt.
- Eigenständige Kommissionen treten anstelle des Gemeindevorstands. Aus diesem Grund unterstehen sie nicht der Aufsicht des Gemeindevorstands. Deren Ausgestaltung ist in der Gemeindeordnung festzulegen. Angesichts ihrer Stellung sind eigenständige Kommissionen berechtigt, den Stimmberechtigten und dem Parlament Antrag stellen zu lassen.

## 2.4.2 Schulpflege

Der Schulbereich ist von weitreichender gesellschaftlicher und finanzieller Bedeutung. So entfallen im Durchschnitt rund 40% des kommunalen Nettoaufwands auf den Schulbereich. Entsprechend verantwortet die Schulpflege einen wichtigen Aufgabenbereich, unabhängig davon, ob sie Gemeindevorstand einer selbstständigen Schulgemeinde oder Kommission einer politischen Gemeinde (Einheitsgemeinde) ist. Die Gesetzesvorlage regelt unter Schulpflege nur den letzteren Fall. Politische Gemeinden, die Aufgaben im Bereich der Volksschule besorgen, haben im Regelfall eine Schulpflege zu bestellen. Die Wahl erfolgt gemäss Gesetz über die politischen Rechte an der Urne. Die Schulpflege hat zwingend die Aufgaben gemäss Schulgesetzgebung sowie allenfalls weitere Aufgaben zu erfüllen, welche die Gemeindeordnung der Schulpflege zur selbstständigen Erledigung überträgt. Die Gesetzesvorlage geht davon aus, dass die Schulpflege dabei zwingend über Finanzbefugnisse verfügen muss, die ebenfalls in der Gemeindeordnung festgelegt werden müssen. In ihrem Aufgabenbereich ist die Schulpflege dem Gemeindevorstand nicht unterstellt und kann der Legislative selber Antrag stellen. Für die Schulpflege gelten im Weiteren die gleichen Regeln wie für eigenständige Kommissionen. Entsprechend können die Gemeinden die Leitungs- und Koordinationsfunktion des Gemeindevorstands verstärken und das eigenständige Antragsrecht der Schulpflege gestützt auf eine Grundlage in der Gemeindeordnung ausschliessen.

Parlamentsgemeinden weisen auch im schulischen Bereich aufgrund ihrer Grösse besondere Verhältnisse auf. Die Gesetzesvorlage will ihren Gestaltungsspielraum erweitern. Parlamentsgemeinden, die ihr Gemeindegebiet in Schulkreise aufgeteilt haben (zurzeit sind es nur Zürich und Winterthur), sollen das Zusammenspiel zwischen Schulpflege und Kreisschulbehörden selber regeln können. Da dies eine organisatorisch wichtige Festlegung betrifft, bedarf es dafür einer Regelung in der Gemeindeordnung. Dadurch können die Parlamentsgemeinden mit Schulkreisen ihren Bedürfnissen angepasste Schulstrukturen schaffen. Den Parlamentsgemeinden steht es somit frei, die Kreisschulbehörden mit einer grossen Autonomie und grossen Befugnissen auszustatten oder sie der Schulpflege im Sinne einer Kommission grundsätzlich unterzuordnen. Die Gesetzesvorlage sieht für Parlamentsgemeinden ausserdem vor, dass sie ihre schulische Verwaltungsstruktur professionalisieren und gestützt auf eine Grundlage in der Gemeindeordnung auf eine Schulpflege verzichten können. Im Rahmen der Bestimmung des Gemeindegesetzes kann der Gemeindevorstand bestimmte Aufgaben der Schulpflege an Kommissionen oder Gemeindeangestellten übertragen.

### **2.4.3 Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen**

Gemäss Gesetzesvorlage sind die Rechnungsprüfungskommission und die Geschäftsprüfungskommission die finanzpolitischen Prüfungsorgane. Jede politische Gemeinde verfügt über eine Rechnungsprüfungskommission. Sie prüft bei Geschäften von finanzieller Tragweite, die der Gemeindevorstand den Stimmberechtigten oder dem Parlament zum Beschluss unterbreitet, unter anderem die finanzielle Angemessenheit. In Parlamentsgemeinden prüft sie zudem die sachliche Angemessenheit.

In Parlamentsgemeinden besteht zwingend eine Geschäftsprüfungskommission. Versammlungsgemeinden können in der Gemeindeordnung vorsehen, dass ihre Rechnungsprüfungskommission auch als Geschäftsprüfungskommission tätig ist. Diese Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission prüft den Geschäftsbericht zuhanden der Gemeindeversammlung und die Geschäftsführung der Gemeinde. Die Gemeindeordnung kann die Prüfungsgegenstände erweitern; die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission prüft dann alle Geschäfte an die Stimmberechtigten, auch Geschäfte ohne finanzielle Tragweite (z. B. Sonderbauvorschriften).

Parlamentsgemeinden schaffen eine Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission oder sie bilden die Rechnungsprüfungskommission und die Geschäftsprüfungskommission als zwei separate Kommissionen. Zudem können die Parlamentsgemeinden ständige Sachkommissionen bilden. Die Rechnungsprüfungskommission prüft zwingend das Budget und die Jahresrechnung, die Geschäftsprüfungskommission den Geschäftsbericht und die Geschäftsführung der Gemeinde. Sind die Rechnungsprüfungskommission und die Geschäftsprüfungskommission nicht zu einer Kommission vereinigt oder bestehen ständige Sachkommissionen, hat die Parlamentsgemeinde mit Bezug auf andere Vorlagen an das Parlament zu regeln, welche Prüfungszuständigkeiten den verschiedenen Kommissionen zukommen und wie sie bei ihrer Prüfung zusammenwirken.

## **3. Aufgabenübertragung und Zusammenarbeit**

### **3.1 Grundsätze**

Die Gesetzesvorlage geht davon aus, dass die Gemeinden ihre Aufgaben in der Regel selbst erfüllen. Sie können aber zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten oder Aufgaben an Dritte ausgliedern.

### 3.2 Ausgliederung

Ausgliederungen werden dadurch charakterisiert, dass die Gemeinde eine oder mehrere Aufgaben auf Dauer einem Dritten überträgt, der an ihrer Stelle die Aufgabenerfüllung strategisch und operativ steuert. Als Aufgabenträger kommen eine Gemeindeanstalt oder eine juristische Person des Privatrechts in Betracht. Bei der Ausgliederung beschränkt die Gemeinde ihre Rolle darauf, den Dritten zu beaufsichtigen. Der Aufgabenbereich wird dadurch den demokratischen Entscheidungsprozessen entzogen. Ausgliederungen erfordern deshalb eine öffentlich-rechtliche Grundlage in einem Gemeindeerlass. Bei einer Gemeindeanstalt ist dies die Anstaltsordnung. Sie regelt die Aufgaben der Anstalt, ihre innere Organisation und die Einflussmöglichkeiten der Trägergemeinde. Erfolgt die Ausgliederung in eine juristische Person des Privatrechts, bildet der Gemeindeerlass die öffentlich-rechtliche Grundlage für privatrechtliche Organisationsbestimmungen, z. B. bei einer Aktiengesellschaft für die Statuten. Sind Ausgliederungen von erheblicher Bedeutung, erfordern sie eine Rechtsgrundlage mit hoher demokratischer Legitimation; sie werden in einem rechtsetzenden Erlass begründet, der von den Stimmberechtigten an der Urne zu beschliessen ist. Von erheblicher Bedeutung ist z. B. die Ausgliederung von wichtigen Versorgungs- oder Entsorgungsaufgaben, bei denen Vermögenswerte in Finanzreferendumshöhe übertragen werden.

Die Kantonsverfassung stellt höhere Anforderungen, wenn die Ausgliederung bedingt, dass die Gemeinde dem neuen Aufgabenträger hoheitliche Befugnisse überträgt, d. h. ihn insbesondere berechtigt, Verfügungen zu erlassen. Für diese Fälle verlangt Art. 98 Abs. 3 und 4 KV die Verankerung der Ausgliederung in der Gemeindeordnung.

### 3.3 Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit unter den Gemeinden hat in vielen Aufgabebereichen einen hohen Stellenwert und geniesst bei den Zürcher Gemeinden eine hohe Akzeptanz. Die Kantonsverfassung regelt die vertragliche Zusammenarbeit unter den Gemeinden (Art. 91 KV) sowie den Zweckverband (Art. 92 und 93 KV).

Die Gesetzesvorlage stellt den Gemeinden eine breite Palette von Rechtsformen für die Zusammenarbeit zur Verfügung. Die Wahl der Rechtsform ist Sache der Gemeinden. Sie können in der Form des Anschluss- und Zusammenarbeitsvertrags, des Zweckverbands und der gemeinsamen Anstalt zusammenarbeiten. Ebenso können sie die Formen der juristischen Personen des Privatrechts nutzen, wobei in der Praxis die Aktiengesellschaft und die Stiftung im Vordergrund stehen.

Die gemeinsame Übertragung von öffentlichen Aufgaben an selbstständige Träger (Zweckverbände, gemeinsame Anstalten, juristische Personen des Privatrechts) erfordert eine hohe demokratische Legitimation, die nur durch einen Entscheid an der Urne erreicht werden kann. Für das Funktionieren dieser Träger ist es unerlässlich, dass sie über eine eigene Zuständigkeitsordnung verfügen, die gegenüber den Gemeindeordnungen der beteiligten Gemeinden Vorrang hat. Der interkommunale Vertrag und die Gemeindeordnung müssen deshalb der gleichen «Normstufe» zugehören, d. h. vom gleichen Gemeindeorgan im gleichen Verfahren beschlossen werden. Da die Gemeindeordnung an der Urne beschlossen wird, muss dies auch für interkommunale Verträge gelten, mit denen Aufgabenträger mit eigener Rechtspersönlichkeit errichtet werden. Gehen mit der Aufgabe zudem Vermögenswerte über oder sind damit regelmässige Ausgaben verbunden, spricht in vielen Fällen auch das damit verknüpfte Finanzreferendum für den Urnenentscheid. Damit ist auch gewährleistet, dass die Abstimmungen in allen beteiligten Gemeinden am gleichen Termin stattfinden und die Meinungsbildung der Stimmberechtigten einheitlich erfolgen kann.

Bei Anschluss- und Zusammenarbeitsverträgen gehen die Anforderungen an die Beschlussfassung der Gemeinden weniger weit. Es ist grundsätzlich ihre Sache, in der Gemeindeordnung die Zuständigkeit für den Erlass und die Änderung dieser Verträge zu regeln. Lediglich Verträge, mit denen eine Gemeinde hoheitliche Befugnisse abgibt oder Ausgaben tätigt, die nach der Gemeindeordnung der Abstimmung an der Urne bedürfen, müssen an der Urne beschlossen werden.

In der Diskussion über die Zukunft des Zweckverbands spielt die Vergrößerung des unternehmerischen Spielraums eine wichtige Rolle. Der Zweckverband ist nach heutigem Recht nur teilweise rechtsfähig, da ihm zur vollen Rechtsfähigkeit die Vermögensfähigkeit fehlt und er darin gegenüber der gemeinsamen Anstalt sowie den juristischen Personen des Privatrechts benachteiligt ist. Dieser Nachteil wird mit der Gesetzesvorlage beseitigt. Zweckverbände führen neu einen eigenen Haushalt nach den Vorschriften über den Haushalt der Gemeinden (Bilanz, Erfolgsrechnung) und sind dadurch unter anderem in der Lage, ihren Aufwand durch die Aufnahme von Fremdmitteln zu decken.

## **4. Finanzhaushalt**

### **4.1 Steuerung des Haushalts**

Damit ein Gemeindehaushalt als gesund und das Wirtschaften als nachhaltig bezeichnet werden kann, muss Eigenkapital zur Verfügung stehen, die Schuldzinsen dürfen den Haushalt nicht über Gebühr belasten, und der Unterhalt des Verwaltungsvermögens muss durch regelmässige Investitionen gewährleistet sein. Die Gesetzesvorlage legt neu entsprechende Grenzwerte fest und regelt die Rechtsfolgen, wenn sie unterschritten werden.

### **4.2 Eigenkapitalquote und Bilanzfehlbetrag**

Das Eigenkapital steht der Gemeinde unbefristet zur Verfügung. Es trägt aus der Jahresrechnung resultierende Verluste und dient damit als Sicherheitspolster. Die Kantonsverfassung schreibt vor, dass ein Bilanzfehlbetrag innerhalb von fünf Jahren abzutragen ist. Die in der Gesetzesvorlage vorgesehene Neubewertung der Bilanz gemäss HRM2 wird wahrscheinlich in vielen Gemeinden zum Anstieg des Eigenkapitals führen. Anlässlich der Vernehmlassung wurden Befürchtungen laut, mit der Offenlegung der stillen Reserven würden bei der Bevölkerung Begehrlichkeiten auf neue Gemeindeleistungen oder auf Senkung der Gemeindesteuern geweckt. Um dem entgegenzutreten, schreibt die Gesetzesvorlage eine minimale Eigenkapitalausstattung, die Eigenkapitalquote, vor. Wird sie unterschritten, darf die Gemeinde keinen Aufwandüberschuss mehr budgetieren. Damit soll die Höhe des Eigenkapitals kurzfristig stabilisiert und längerfristig wieder auf den Mindestbestand aufgebaut werden. Gelingt dies nicht, und weist die Gemeinde einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser verfassungskonform innerhalb von fünf Jahren abzutragen.

### **4.3 Zinsbelastungsquote**

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen öffentliche Haushalte finanzielle Mittel. Diese können selber erwirtschaftet werden oder dem Haushalt mittels Aufnahme von Krediten zur Verfügung gestellt werden. Die Aufnahme von Krediten ist aber nur so lange möglich, als Kreditgeber bereit sind, ihr Kapital zur Verfügung zu stellen. Ist dies nicht mehr gewährleistet, drohen Zahlungsschwierigkeiten und in der Folge die Gemeindeinsolvenz. Die Schulden und die sich daraus ergebende Zinsbelastung müssen deshalb begrenzt werden. Dies ist mit der

Festlegung einer Eigenkapitalquote nur beschränkt sichergestellt. Das Eigenkapital zeigt, wie weit eine Gemeinde ihre Güter selber finanziert hat. Die meisten dieser Güter, so z. B. Schulhäuser, Strassen oder Tanklöschfahrzeuge, stehen aber zur Abtragung von Schulden nicht unmittelbar zur Verfügung. Dazu müssten sie zuerst veräussert und in liquide Form gebracht werden. Da sie aber zur Aufgabenerfüllung benötigt werden, ist eine Veräussertung nicht ohne Weiteres möglich. Die Höhe des Eigenkapitals lässt deshalb nicht erkennen, ob die Gemeinde die Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern erfüllen kann. Von wesentlicher Bedeutung für die Bewirtschaftung der Schulden ist die Belastung der Erfolgsrechnung durch Zinszahlungen. Solange die Zinsbelastung ein gewisses Ausmass nicht überschreitet, sind die Schulden tragbar. Wird die Zinslast grösser, ist die Tragbarkeit der Schulden nicht mehr gewährleistet. Die Zinslast hängt ab von der Höhe der Verschuldung und vom Zinsniveau. Bei tiefen Zinsen ist das tragbare Schuldenvolumen bedeutend höher als in Zeiten hoher Zinsen. Um die Tragbarkeit von Schulden langfristig beurteilen und Gemeinden miteinander vergleichen zu können, wird ein fester Zinssatz von 5% für die Berechnung der Zinsbelastungsquote verwendet. Bei einer Überschreitung der Quote soll als Massnahme eine Neuverschuldung unterbunden werden.

#### **4.4 Mittelfristiger Ausgleich des Haushaltes**

Die Gesetzesvorlage erlaubt es den Gemeinden, ihren Haushalt mittelfristig auszugleichen und einen Aufwandüberschuss zu budgetieren, solange die Eigenkapitalquote eingehalten wird. Die Gemeinden sind in diesem Sinne frei, für den Ausgleich ihres Haushaltes im Sinne von Art. 123 Abs.1 KV zu sorgen.

#### **4.5 Werterhaltungs- und Erneuerungsreserven**

Die Gesetzesvorlage sieht eine Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens und eine Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Liegenschaften im Finanzvermögen vor. Die Reserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens dient der Finanzierung der kommunalen Infrastruktur. Die Reservebildung soll die Ausstattung der Gemeinde mit Eigenkapital stärken und ihr beim Unterhalt ihrer Infrastruktur den notwendigen finanziellen Spielraum verschaffen. Die Reserve für Liegenschaften im Finanzvermögen dient dem gleichen Ziel hinsichtlich Renditeliegenschaften. Geöffnet werden die Reserven einerseits durch eine einmalige Zu-

wendung aus der Neubewertung der Bilanz und andererseits durch jährliche Einlagen, die in der Gesetzesvorlage in ihrer Höhe festgeschrieben werden. Entnahmen aus den Reserven sollen im Zusammenhang mit den Ausgabenbewilligungsverfahren beschlossen werden.

#### **4.6 Finanzpolitischer Spielraum durch Einlage in Reserve**

Freiwillige zusätzliche Abschreibungen, wie sie bisher unter HRM1 vorgenommen werden können, widersprechen dem Grundsatz, dass die tatsächlichen finanziellen Vermögensverhältnisse abzubilden sind. Ausserdem ist es nicht sinnvoll, eine Anlagenbuchhaltung zu führen, die differenziert einen Nachweis der Anlagegüter wiedergibt, wenn gleichzeitig die gewonnenen Informationen durch zusätzliche Abschreibungen verfälscht werden. Aus diesem Grund verzichtet die Gesetzesvorlage auf die Möglichkeit zusätzlicher Abschreibungen. Wegen ihrer bisherigen finanzpolitischen Bedeutung wird als Ersatzinstrument eine Einlage in die allgemeine Reserve vorgesehen. Diese ermöglicht, dass trotz der korrekten Darstellung der tatsächlichen Vermögensverhältnisse der Aufwand im Interesse einer nachhaltigen Steuerfusspolitik beeinflusst werden kann. Die Einlage ist im Budget einzustellen und trägt zur Äufnung des Eigenkapitals bei.

#### **4.7 Finanz- und Aufgabenplan**

Die steigende Mobilität der Bevölkerung, kürzere Konjunkturzyklen und eine sich schnell verändernde Umwelt machen eine Planung der Aufgabenentwicklung und der daraus fliessenden finanziellen Folgen unabdingbar. Die Kantonsverfassung sieht deshalb in Art. 124 Abs. 1 vor, dass alle Gemeinden ihre Aufgaben und deren Finanzierung zu planen haben. Die Gesetzesvorlage schreibt allen Gemeinden die Ausarbeitung und Veröffentlichung eines Finanz- und Aufgabenplans vor.

#### **4.8 Investitionsanteil**

Unterlässt eine Gemeinde regelmässige Investitionen ins Verwaltungsvermögen, so leidet die bauliche Substanz der Anlagen. Mit der Zeit ergibt sich ein Investitionsstau, der nur unter Inkaufnahme eines starken Anstiegs der Steuerbelastung beseitigt werden kann. Die Gesetzesvorlage will mit einem vorgeschriebenen Investitionsanteil verhindern, dass die Gemeinden in solche Situationen geraten. Der

Investitionsanteil ist ein interkantonal anerkannter Indikator für die Investitionstätigkeit. Er bringt zum Ausdruck, welcher Anteil der gesamten Ausgaben für Investitionen eingesetzt wird. Mit der Festlegung einer Untergrenze des Investitionsanteils soll eine Investitionstätigkeit veranlasst werden, die den Erhalt der Infrastruktur sicherstellt und den Gemeindehaushalt gleichmässig belastet. In kleinen Gemeinden schwankt das Investitionsvolumen kurzfristig naturgemäss stärker als in grossen Gemeinden. Deshalb wird für die Bestimmung der Untergrenze eine Periode von zwölf Jahren berücksichtigt. Verfehlt eine Gemeinde die Vorgabe, hat sie ihr Budget oder die Planung anzupassen.

#### **4.9 Ausgaben und Anlagen**

Das Kreditrecht entspricht im Wesentlichen dem geltenden Recht sowie der kommunalen Praxis und beruht auf dem bewährten System des doppelten Ausgabenbewilligungsverfahrens. Die Bewilligung neuer Ausgaben erfordert eine doppelte Bewilligung: einen Verpflichtungskredit und einen Budgetkredit. Das doppelte Ausgabenbewilligungsverfahren ist strikt einzuhalten. Der Verzicht auf die Einholung eines Budgetkredits ist nur zulässig, soweit die Gemeindeordnung den Gemeindevorstand, die Schulpflege oder eine eigenständige Kommission im Rahmen einer jährlichen Gesamtlimite ermächtigt, neue Ausgaben ausserhalb des Budgets zu bewilligen. Kreditüberschreitungen müssen der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament anlässlich der Abnahme der Jahresrechnung zur Genehmigung unterbreitet werden. Die Gesetzesvorlage definiert die neuen und die gebundenen Ausgaben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung abschliessend. Weiter regelt sie die Voraussetzungen und die Zuständigkeit zur Bewilligung eines Zusatzkredits sowie die Zuständigkeit zu Anlagen im Finanzvermögen. In einem Katalog werden jene Anlagegeschäfte aufgeführt, die grundsätzlich von der Gemeindeversammlung oder vom Gemeindeparlament genehmigt werden müssen. Die Gemeindeordnung kann für Anlagen von untergeordneter Bedeutung die Zuständigkeit des Gemeindevorstands vorsehen.

#### **4.10 Rechnungslegung und Berichterstattung**

Die Rechnungslegung und die Berichterstattung sollen dafür sorgen, dass Politik, Verwaltung, Bevölkerung und kreditgebende Institutionen über die Informationen verfügen, die sie für ihre Beurteilungen und Entscheidungen benötigen. Öffentliche Haushalte werden durch Zwangsabgaben finanziert und müssen diese im Interesse des Gemeinwohls ein-

setzen. Die Öffentlichkeit hat deshalb Anspruch auf eine transparente Berichterstattung. Sowohl Budget als auch Jahresrechnung erfüllen durch die Anwendung des HRM2-Standards diesen Anspruch. Zusätzlich sieht die Gesetzesvorlage vor, dass der Gemeindevorstand einen Bericht über die allgemeinen Entwicklungen der Gemeinde verfasst (Geschäftsbericht), damit sich alle Interessierten umfassend über die wichtigen kommunalen Angelegenheiten informieren können.

#### **4.11 Darstellung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage nach HRM2**

Mit dem Übergang von der heutigen zur neuen Rechnungslegung nach HRM2 sind das Finanzvermögen auf der Grundlage der Verkehrswerte, das Verwaltungsvermögen auf der Grundlage der Anschaffungswerte und die Passivseite der Bilanz auf der Grundlage der Nominalwerte neu zu bewerten. Die Neubewertung des Verwaltungsvermögens hat, ausgehend von der Buchhaltung, mindestens alle in der Investitionsrechnung ausgewiesenen Projekte seit 1986 zu erfassen. Es steht den Gemeinden frei, auch ältere Anlagen zu erfassen und zu bewerten, sofern deren Anschaffungswert und -zeitpunkt belegt sind. Damit ist die Aufwertung jederzeit nachvollziehbar.

Bei den Eigenwirtschaftsbetrieben werden Wertänderungen aufgrund der Neubewertungen dem betreffenden Spezialfinanzierungskonto zugewiesen. Im übrigen Haushalt sind die Wertänderungen zu vier Fünfteln der Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens und zu einem Fünftel dem Bilanzüberschuss gutzuschreiben.

Erfahrungen aus der Umstellung der Rechnungslegung bei zehn Zürcher Gemeinden haben gezeigt, dass die Beschaffung und das Erfassen der Daten zu den einzelnen Vermögensbestandteilen zwar etwas aufwendig, aber für das Führen einer Anlagenbuchhaltung zwingend erforderlich sind, wogegen die Neubewertung keinen nennenswerten Arbeitsaufwand verursacht. Finanzfachleute mittlerer Gemeinden haben für die Datenbeschaffung und -erfassung etwa zwei Arbeitswochen benötigt.

Im Ergebnis hat die Neubewertung auch in kleinen Gemeinden zu einer Zunahme des Eigenkapitals um mehrere Millionen Franken geführt. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben getätigten Investitionen (Schulhäuser, Gemeindestrassen usw.) bisher in der Bilanz durch die Bildung stiller Reserven unterbewertet sind.

Die Neubewertung des Verwaltungsvermögens ist wegen der Umstellung von heute degressiven auf neu lineare Abschreibungen erforderlich. Andernfalls würde sich der Abschreibungsaufwand bei den meisten Gemeinden gegenüber heute vermindern. Diese Gemeinden würden entsprechende Gewinne erzielen, ihre finanziellen Mittel für andere Zwecke einsetzen oder die Steuerbelastung senken. In den beiden letzten Fällen müssten sie den Steuerfuss anschliessend stark erhöhen, um Ersatzinvestitionen finanzieren zu können. Ausserdem würde die Buchhaltung über Jahre nie die tatsächlichen Verhältnisse abbilden und wäre während dieser Zeit wenig aussagekräftig.

#### **4.12 Rechnungs- und Buchprüfung**

Art. 129 Abs. 4 KV verlangt, dass die Finanzhaushalte der Gemeinden und der anderen Organisationen des öffentlichen Rechts durch unabhängige und fachkundige Organe geprüft werden. Im privatrechtlichen wie im öffentlich-rechtlichen Bereich stieg während der letzten Jahre der Stellenwert der Rechnungsprüfung. Der Qualitätsmassstab an die Prüfungen wurde erhöht. Im Gleichschritt stiegen die Erwartungen an die Prüfenden bezüglich Fachkunde und Unabhängigkeit. Kürzlich erlassene bundesrechtliche Bestimmungen erhöhten die diesbezüglichen Anforderungen an die Revisionsstellen von juristischen Personen des Privatrechts (Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaften und Stiftungen). Dass in jeder kleineren und mittleren Unternehmung (KMU) höhere Anforderungen an die Rechnungsprüfung gestellt werden als in den Gemeinden und gemeinderechtlichen Organisationen, lässt sich sachlich nicht rechtfertigen. Privatwirtschaftliche Unternehmungen arbeiten mit den Mitteln der Eigentümerschaft und der Gläubiger, die diese freiwillig zur Verfügung stellen. Zudem müssen sie in der Regel einen Gewinn erwirtschaften. Gemeinden und gemeinderechtliche Organisationen hingegen arbeiten mit hoheitlich erhobenen Steuern und Gebühren. Der Nutzen ihrer Tätigkeit ist in der Regel die Verbesserung des Gemeinwohls. Deshalb muss im öffentlichen Bereich umso sorgfältiger über die gesetzeskonforme, sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung gewacht werden. Voraussetzung dafür ist eine ordentliche Rechnungslegung sowie eine unabhängige und fachkundige Rechnungsprüfung.

Die Gesetzesvorlage sieht daher bei der Prüfung der Finanzhaushalte von Gemeinden und Zweckverbänden, wie bereits das geltende Recht, eine Trennung zwischen finanzpolitischer und finanztechnischer Prüfung vor. Die finanztechnische Prüfung ist grundsätzlich von einer Prüfstelle vorzunehmen. Für die Prüfungsleitung werden die-

selben Ausbildungsabschlüsse verlangt, die für die Zulassung als Revisorin oder Revisor von privaten Unternehmen vorausgesetzt werden. Die Tätigkeit als Leiterin oder Leiter der finanztechnischen Prüfung erfordert eine Bewilligung der Direktion. Diese hat auch die Aufsicht über die Prüfstellen. Sie kann aus begründetem Anlass oder im Rahmen von Stichproben die Qualität der Revisionsdienstleistungen kontrollieren.

Kleine Gemeinden und Zweckverbände können als Prüfstelle die Rechnungsprüfungskommission vorsehen und geringere Anforderungen an die Fachkunde und an die Unabhängigkeit der Prüfenden stellen. Solche Abweichungen von der Grundsatzregelung erfordern eine Grundlage in der Gemeindeordnung oder in den Zweckverbandsstatuten.

## **5. Änderungen im Bestand**

Die Gemeinden sind grundsätzlich autonom, ihren Bestand unter den verfassungs- und gesetzesrechtlichen Rahmenbedingungen zu ändern. Die Gesetzesvorlage enthält im Einzelnen Rahmenbedingungen, damit die Gemeinden ihren bestehenden Spielraum so ausüben, dass die Bestandesentwicklung in geordneten Bahnen verlaufen kann und unerwünschte Entwicklungen vermieden werden können. Es gilt zu vermeiden, dass die sich teilweise überlagernde Gemeindefandtschaft noch komplexer wird. Insbesondere soll in Zukunft vermieden werden, dass sich die Gebiete von Sekundarschulgemeinden und Primarschulgemeinden sowie von politischen Gemeinden auseinanderentwickeln. Schulgemeinden können sich im Regelfall nur zusammenschliessen, wenn sie in ihrem Gebiet sowohl die Primar- als auch die Sekundarschulaufgaben wahrnehmen oder wenn sie zusammen mit ihren politischen Gemeinden eine Einheitsgemeinde bilden. Der Regierungsrat kann Ausnahmen bewilligen, wenn besondere Verhältnisse es zwingend erfordern. Wo die Grenzverläufe der Schulgemeinden nicht mit denjenigen der betroffenen politischen Gemeinden übereinstimmen, sind die Schulgemeindegrenzen an jene der politischen Gemeinden anzugleichen. Davon ausgenommen sind Schulgemeinden, die dasselbe Gebiet mehrerer politischer Gemeinden umfassen.

Im Übrigen unterstützt der Kanton Zusammenschlüsse von Gemeinden mit Beratung und finanziellen Beiträgen, wenn durch den Zusammenschluss eine zweckmässig abgegrenzte Gemeinde entsteht und die Interessen der anderen Gemeinden und des Kantons berücksichtigt werden.

## 5.1 Zusammenschluss von Gemeinden

Zusammenschlüsse können zwischen mehreren politischen Gemeinden oder zwischen mehreren Schulgemeinden erfolgen und kommen in zwei Formen vor. Bei der Kombinationsfusion schliessen sich mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammen. Es entsteht ein neues Rechtssubjekt und es wird neues Recht geschaffen. Die bisherigen Gemeinden lösen sich auf. Bei der Absorptionsfusion wird eine Gemeinde durch eine andere übernommen. Die übernehmende Gemeinde bleibt bestehen und ihr Gemeinderecht gilt weiterhin. Die übernommene Gemeinde löst sich auf. Die beteiligten Gemeinden bestimmen selber im Zusammenschlussvertrag, ob mit dem Zusammenschluss eine neue Gemeinde gebildet oder eine Gemeinde andere Gemeinden oder Gemeindeteile aufnimmt.

Die Gesetzesvorlage regelt die wichtigsten Fragen zum Verfahren:

- Der Anstoss zur Prüfung eines Gemeindezusammenschlusses kann von den Behörden oder von den Stimmberechtigten kommen. Für den letzteren Fall sieht die Gesetzesvorlage vor, das Initiativrecht zu erweitern und die Prüfung von Zusammenschlüssen für initiativfähig zu erklären.
- Die beteiligten Gemeinden vereinbaren den Zusammenschluss in einem Vertrag. Dieser bedarf der Zustimmung jeder beteiligten Gemeinde durch Urnenabstimmung. Der Vertrag regelt die Organisation und den Vollzug des Zusammenschlusses. Er bedarf der Genehmigung des Regierungsrates.

In einer weiteren Verfahrensstufe beschliessen die Stimmberechtigten einer neuen Gemeinde über ihre Gemeindeordnung an der Urne.

## 5.2 Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen

Der Kanton hat ein Interesse daran, dass sich Gemeinden zusammenschliessen und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Gebiets- und Verwaltungsstrukturen sowie der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten ihrer Bevölkerung leisten (vgl. Leitsätze des Regierungsrates für eine Reform der Gemeindestrukturen). Starke Gemeinden, die einen wesentlichen Teil ihrer Aufgaben aus eigener Kraft erfüllen, sind das Fundament eines starken Kantons. Gemeindezusammenschlüsse werden deshalb vom Kanton mit finanziellen Zuschüssen (materielle Anreize) und mit Beratung (immaterielle Anreize) unterstützt.

Die kantonale Verwaltung soll den Gemeinden bei rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Fragen beratend zur Seite stehen. Bei Gemeindezusammenschlüssen sind viele standardisierte Abklärungen zu treffen. Hier kann der Kanton die Gemeinden mit Arbeitshilfen, Berechnungstools und Mustervorlagen wirksam unterstützen.

Die Gesetzesvorlage sieht vor, dass der Kanton einen Teil der durch die Fusion verursachten Kosten übernimmt und durch finanzielle Zuschüsse verhindert, dass die Fusion für eine der beteiligten Gemeinden finanzielle Nachteile zur Folge hat und aus diesem Grund scheitert. Finanzielle Nachteile können sich dadurch ergeben, dass eine der Gemeinden stark verschuldet ist oder dass eine bisher finanzausgleichsberechtigte Gemeinde zufolge der Fusion einen Teil der Finanzausgleichsbeiträge verliert. Solche Mehrbelastungen setzen falsche Anreize und müssen deshalb gemäss Art. 84 Abs. 5 KV vermieden werden.

Zur finanziellen Unterstützung von Fusionen von politischen Gemeinden sind in der Gesetzesvorlage vier Beitragsinstrumente vorgesehen:

- Beitrag an die Projektkosten: Die Vorbereitung einer Fusion stellt für die beteiligten Gemeinden ein ressourcenintensives Projekt dar. Mit der Übernahme eines Teils der Projektkosten schafft der Kanton einen Anreiz für Gemeinden, sich mit der Frage einer Gebietsreform zu befassen.
- Zusammenschlussbeitrag: Jede neu zusammengeschlossene Gemeinde soll unabhängig von der finanziellen Lage und der Einwohnerzahl einen festen Betrag erhalten. Damit soll ein Teil des Aufwands für die Neuorganisation der zusammengeschlossenen Gemeinde gedeckt werden.
- Entschuldungsbeitrag: Die übermässige Verschuldung einer Gemeinde ist ein Hindernis für Gemeindefusionen. Mit einer Teilentschuldung soll die «Fusionsfähigkeit» insbesondere von kleinen Gemeinden verbessert werden.
- Beitrag zum Ausgleich von Einbussen beim Finanzausgleich: Gemeindezusammenschlüsse können Einbussen beim Finanzausgleich zur Folge haben. Die Auswirkungen dieser «Heiratsstrafe» sollen mit einem Beitrag während vier Jahren verringert werden.

Die Fusion von Schulgemeinden wird mit einem Beitrag an die Projektkosten, einem Zusammenschluss- und einem Entschuldungsbeitrag unterstützt. Politische Gemeinden, die Aufgaben einer aufgelösten Schulgemeinde übernehmen, erhalten einen Beitrag an die Projektkosten und einen Zusammenschlussbeitrag.

## 6. Aufsicht und Rechtsschutz

### 6.1 Aufsicht

Die Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten grundsätzlich selbstständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen dabei einen möglichst weiten Handlungsspielraum (Art. 85 KV). Der Kanton hat jedoch darüber zu wachen, dass die Gemeinden sich rechtmässig organisieren (Art. 89 und 92 KV), ihre Aufgaben richtig erfüllen (Art. 95 KV), ihren Finanzhaushalt in Ordnung halten (Art. 123 und 124 KV) und diesen durch fachkundige sowie unabhängige Organe prüfen lassen (Art. 129 Abs. 4 KV). Dies gilt auch dann, wenn kommunale Aufgaben von anderen Trägerschaften wie Zweckverbänden, Anstalten, usw. erfüllt werden (Art. 94 KV).

Ziel der Gesetzesvorlage ist es, die Regelungen im Zusammenhang mit der Aufsicht dem Erfordernis des Gesetzmässigkeitsprinzips anzupassen, systematisch neu zu ordnen, zu vereinfachen und übersichtlicher abzubilden. Insbesondere wird die Pflicht zur gemeindeinternen Aufsicht bzw. der zentrale Grundsatz der Subsidiarität der kantonalen Aufsicht im Bereich der Aufsicht ausdrücklich aufgenommen. Aufsichtsrechtliches Einschreiten des Kantons ist somit erst geboten, wenn die Gemeinden nicht willens oder in der Lage sind, für eine rechtmässige Ordnung und Aufgabenerfüllung zu sorgen. Die kantonale Aufsicht über die Gemeinden hat in erster Linie zum Ziel, deren ordnungsgemässes Funktionieren sicherzustellen.

Die allgemeine Aufsicht erstreckt sich auf Organisations-, Verfahrens- und Finanzfragen. Daneben betrifft die Fachaufsicht sämtliche Aufgaben, die von den Gemeinden gemäss Vorgaben des Bundes oder des Kantons wahrgenommen werden und in Spezialgesetzen geregelt sind. Sie wird durch andere kantonale Aufsichtsinstanzen ausgeübt und bleibt vorbehalten. Die Aufsicht über die Gemeinden und übrigen Träger kommunaler Aufgaben ist auf mehrere Behörden verteilt und umfasst verschiedenste Aufsichtsmittel. Grundsätzlich erfolgt Aufsicht sowohl unterstützend und aufbauend (präventiv) als auch eingreifend (repressiv). Der Abschnitt «Aufsicht» widmet sich in erster Linie der repressiven Aufsicht und den damit einhergehenden Eingriffen in die Gemeindeautonomie. Letztere kann auch durch Mittel der präventiven Aufsicht (z. B. Informations-, Genehmigungs-, Weiterbildungspflichten) beeinträchtigt werden. Sie werden in den jeweiligen Sachkapiteln geregelt.

Die bisherige dezentrale Struktur mit der Ausübung der allgemeinen Aufsicht durch Bezirksrat, Direktion und Regierungsrat wird beibehalten. Im Interesse einer einheitlichen Aufsicht fällt der Direktion die Aufgabe zu, die Aufsichtstätigkeit der Bezirksräte zu koordinieren.

Der Transparenz und dem Öffentlichkeitsgrundsatz folgend, legt der Kanton neu die Aufsichtstätigkeit der Bezirksräte, der Direktion und des Regierungsrates offen und veröffentlicht jährlich einen entsprechenden Bericht.

## **6.2 Rechtsschutz**

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2) wurde 2010 unter anderem mit dem Ziel revidiert, die Rechtspflege zu vereinheitlichen und zu vereinfachen (vgl. ABI 2009, S. 801 ff.). Dieser Zielsetzung kommt auch die Gesetzesvorlage nach. Der Rechtsschutz richtet sich deshalb grundsätzlich einheitlich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Der Rekurs gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz deckt den Anwendungsbereich der Gemeindebeschwerde nahezu vollständig ab, können doch mit ihm z. B. auch kommunale Erlasse angefochten werden. Die Gemeindebeschwerde wird deshalb nicht mehr vorgesehen. Dadurch entfallen auch die bisher mitunter komplizierten Abgrenzungsfragen zum Rekurs. In Übereinstimmung mit dem von der Verwaltungsrechtspflege bezweckten Schutz von Individualrechten können deshalb nur noch Personen, die besonders betroffen sind und ein schutzwürdiges Interesse haben, Anordnungen und Erlasse anfechten. Populärbeschwerden hingegen werden auf den aufsichtsrechtlichen Weg verwiesen. Sodann ist die bisher kaum zur Anwendung gelangte selbstständige Rekurslegitimation des Gemeindevorstandes gegen Beschlüsse der Legislative nicht mehr vorgesehen, wie dies im Übrigen auch auf Kantonsebene der Fall ist. Dem Gemeindevorstand bleibt es aber unbenommen, allfällige Rügen im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde anzubringen. Darüber hinaus erscheint ein eigenständiges Rechtsmittel zur Protokollberichtigung nicht mehr zeitgemäss, da Berichtigungsbegehren oftmals im Zusammenhang mit den ordentlichen Rechtsmitteln in der Sache erhoben werden. Der Protokollberichtigungsrekurs wird deshalb ebenfalls nicht mehr vorgesehen. Entsprechende Begehren sind inskünftig jedoch weiterhin im Rahmen eines ordentlichen Rechtsmittels möglich; eigenständig aber nur noch mittels Aufsichtsbeschwerde. Die Gesetzesvorlage vereinfacht damit das Rechtspflegeverfahren und vereinheitlicht es. Ausserdem wird die Aufsichtsbeschwerde durch ihren erweiterten Anwendungsbereich aufgewertet. Der Schritt zu einer einheitlichen Rechtspflege nach Verwaltungsrechtspflegegesetz ist daher aus Sicht der Betroffenen wie auch aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen sinnvoll.

Neu sieht die Gesetzesvorlage grundsätzlich eine uneingeschränkte und umfassende Neubeurteilung der Anordnungen und Erlasse von Mitgliedern oder Ausschüssen einer Behörde, von unterstell-

ten Kommissionen, von Quartier- und Ortsteilkommissionen sowie der Anordnungen von Gemeindeangestellten bei der delegierenden Gesamtbehörde bzw. beim Gemeindevorstand vor, bevor der kantonale Regelinstanzenzug gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz beschritten werden kann. Auch hier soll der Gestaltungsspielraum der Gemeinden jedoch erweitert werden. Die Gemeinden sollen in ihren Gemeindeordnungen von dieser in der Gesetzesvorlage vorgeschriebenen Neu Beurteilung absehen und direkt den ordentlichen Instanzenzug gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz vorsehen können.

## **7. Schlussbestimmungen**

Die Gemeinden werden die Gesetzesvorlage nach ihrem Inkrafttreten ohne Verzug zu vollziehen haben. Soweit eine Änderung des kommunalen Rechts notwendig ist, sieht die Gesetzesvorlage dafür eine allgemeine Umsetzungsfrist von vier Jahren vor. Der Kanton wird dafür die notwendigen Vollzugshilfen zur Verfügung stellen. Erlasse und Anordnungen, die in einem nach dem früheren Gemeindegesetz gültigen Verfahren beschlossen worden sind, bleiben grundsätzlich in Kraft. Die Gemeinden werden nicht gezwungen sein, das unter dem geltenden Gemeindegesetz erlassene Recht unmittelbar anzupassen. So sollen beispielsweise die Grundlagen für früher erfolgte Ausgliederungen grundsätzlich weiter Bestand haben.

## **8. Änderungen bisherigen Rechts (Anhang)**

### **8.1 Gemeindegesetz: Weitergeltung der Bestimmungen im Bereich Bürgerrecht und Einwohnerkontrolle**

Das neue Gesetz soll grundsätzlich das geltende Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 ersetzen. Davon ausgenommen sind die bürgerrechtlichen Bestimmungen und die Bestimmungen über die Einwohnerkontrolle und den Vollzug der Registerharmonisierung, die unverändert in Kraft bleiben.

Die Bestimmungen über die Einwohnerkontrolle und den Vollzug der Registerharmonisierung wurden letztmals am 11. Januar 2010 revidiert. Die Vernehmlassungsvorlage schlug vor, die entsprechenden Bestimmungen unverändert in ein eigenständiges, neues Einwohnerkontrollgesetz zu überführen. Ein Teil der Vernehmlassungsadressaten nahm indessen im Vernehmlassungsverfahren zu den einzelnen Bestimmungen ausdrücklich nicht Stellung in der Annahme, dass im

Rahmen der Revision des Gemeindegesetzes keine Änderungen der Bestimmungen über die Einwohnerkontrolle und den Vollzug der Registerharmonisierung möglich sind. Ein anderer Teil der Vernehmlassungsadressaten regte demgegenüber zahlreiche inhaltliche Änderungen der Bestimmungen an. Um das Gesetzgebungsverfahren zum neuen Gemeindegesetz nicht zu überladen und zu verzögern, sollen die Bestimmungen über die Einwohnerkontrolle zu einem späteren Zeitpunkt materiell überarbeitet und in ein eigenständiges Gesetz übergeführt werden. Die Gesetzesvorlage sieht demnach vor, dass die Bestimmungen über die Einwohnerkontrolle und den Vollzug der Registerharmonisierung – mit Ausnahme der nicht mehr notwendigen Übergangsbestimmungen – in Kraft bleiben und somit von der Aufhebung des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 ausgenommen werden.

Der Erwerb und Verlust der Bürgerrechte des Kantons und der Gemeinden sind in der Kantonsverfassung (Art. 20 und 21), im geltenden Gemeindegesetz (§§ 20–31) und in der kantonalen Bürgerrechtsverordnung (BüV, LS 141.11) geregelt. Die Kantonverfassung verlangt eine abschliessende kantonale Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen auf Stufe Gesetz (Art. 20 Abs. 2 KV). Gestützt auf diesen Auftrag hat der Regierungsrat ein Bürgerrechtsgesetz erarbeitet, das die Einbürgerungsvoraussetzungen und das Einbürgerungsverfahren im ganzen Kanton einheitlich regelt (Vorlage 4646 vom 18. November 2009). Am 22. November 2010 hat der Kantonsrat den Erlass eines kantonalen Bürgerrechtsgesetzes beschlossen und dieses dem fakultativen Referendum unterstellt (ABl 2010, S. 2601). Dagegen haben Stimmberechtigte das Referendum ergriffen und einen ausformulierten Gegenvorschlag unter dem Titel «Kein Recht auf Einbürgerung für Verbrecher» eingereicht. In der Volksabstimmung vom 11. März 2012 wurden sowohl das Bürgerrechtsgesetz (mit einem Nein-Stimmenanteil von 56,3%) als auch der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten (mit einem Nein-Stimmenanteil von 59,6%) abgelehnt.

Die Ablehnung des Bürgerrechtsgesetzes hat zur Folge, dass die geltenden bürgerrechtlichen Bestimmungen des Gemeindegesetzes weiterhin in Kraft bleiben, bis sie durch eine neue gesetzliche Regelung abgelöst werden. Die Erarbeitung einer neuen Vorlage wird mehrere Jahre dauern und hängt auch davon ab, welche Vorgaben der Bund zu den Einbürgerungsvoraussetzungen und zum Einbürgerungsverfahren im Rahmen der laufenden Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes festlegen wird. Gesetzestechnisch wird die Weitergeltung der Bürgerrechtsbestimmungen des Gemeindegesetzes im Anhang (Änderung des bisherigen Rechts) geregelt, indem die bürgerrechtlichen Bestimmungen von der Aufhebung des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 ausgenommen werden.

## 8.2 Gesetz über die politischen Rechte

Die durch die Gesetzesvorlage vorgesehenen Änderungen bisherigen Rechts betreffen im Wesentlichen Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161.1). Daneben werden mit der Gesetzesvorlage vor allem gemeinderechtliche Bezeichnungen in anderen Gesetzen mit den in der Gesetzesvorlage neu verwendeten Begriffen harmonisiert.

Das gesamte Initiativ- und Referendumsrecht in Gemeinden und Zweckverbänden soll mit der Gesetzesvorlage ins Gesetz über die politischen Rechte verschoben werden. Diese Neuerung steht im Zusammenhang mit dem zentralen Anliegen des Gesetzesgebungskonzepts, dass Gegenstände der Sachgesetzgebung, welche die Gemeinden betreffen, im jeweiligen Sachgesetz geregelt werden sollen.

Die Regelung des Initiativ- und Referendumsrechts in Gemeinden und Zweckverbänden in zwei eigenen Kapiteln des Gesetzes über die politischen Rechte hat den Vorteil, dass allgemein geltende Bestimmungen zusammengefasst werden können. So kommen die allgemeinen Bestimmungen über das Initiativrecht sowohl für Versammlungsgemeinden als auch für Parlamentsgemeinden sowie für Zweckverbände zur Anwendung (n§§ 146–149 GPR). Schliessen lassen sich auch bestehende Lücken bei der Regelung des Initiativrechts in Versammlungsgemeinden. Die einheitliche Regelung im Gesetz über die politischen Rechte vereinfacht zudem den Gesamtzusammenhang insbesondere bei Verweisungen. Auch wenn die Gesetzesvorlage mit gewissen Umstellungen verbunden ist, erschliesst sich das Initiativ- und Referendumsrecht neu in erster Linie aus einem Gesetz und – soweit Spielräume bestehen – aus den Gemeindeordnungen und Zweckverbandsstatuten.

Die wichtigsten Neuerungen der Gesetzesvorlage lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Einzelne Stimmberechtigte sollen mit einer Einzelinitiative in Versammlungsgemeinden keine Urnenabstimmung mehr erwirken können. Dies wird als nicht mehr zeitgemäss erachtet. Es gilt zu vermeiden, dass einzelne Stimmberechtigte im Sinne einer «Betroffenheitsdemokratie» eine Urnenabstimmung über Gegenstände verlangen können, die politisch aussichtslos sind. Auch den Gemeindevorständen steht das Recht, eine Urnenabstimmung zu verlangen, nur als Kollegium zu. Neu sollen einzelne Stimmberechtigte nur noch eine Urnenabstimmung erwirken können, wenn ihr Anliegen in der Gemeindeversammlung durch eine bestimmte Minderheit mitgetragen wird (vorläufige Unterstützung).

- Keiner vorläufigen Unterstützung in der Gemeindeversammlung bedürfen Initiativen über Urnengeschäfte in Versammlungsgemeinden, wenn sie im Vorfeld von einer bestimmten Zahl von Stimmberechtigten unterschrieben wurden (Volksinitiative, n§§ 150–153 GPR). Diese Volksinitiative bildet das notwendige demokratische Korrektiv zur neu vorgesehenen Beschränkung der Einzelinitiative bei Urnengeschäften. Das Unterschriftenquorum wird in der Gemeindeordnung festgelegt und darf die in der Gesetzesvorlage vorgesehene Rahmenvorgabe nicht überschreiten.
- Das Mindestquorum für die vorläufige Unterstützung von Einzelinitiativen wird für Versammlungs- und Parlamentsgemeinden einheitlich bei einem Drittel der anwesenden Stimmberechtigten (Versammlungsgemeinden) bzw. bei einem Drittel der Mitglieder des Parlaments (Parlamentsgemeinden) festgelegt (n§§ 156 und 158 lit. b GPR). Dieses Quorum entspricht in Parlamentsgemeinden der bestehenden Praxis sowie der Regelung auf kantonaler Stufe.

Die Behandlung von Einzelinitiativen über Gegenstände, die der Abstimmung in der Gemeindeversammlung unterstehen, soll im Wesentlichen nach dem geltenden Recht erfolgen (n§ 155 GPR). Die Regelungen in der Gesetzesvorlage sind soweit zweckmässig vereinfacht worden. Ebenso keine wesentlichen Änderungen sieht die Gesetzesvorlage im Initiativ- und Referendumsrecht der Parlamentsgemeinden und der Zweckverbände vor.

## **IV. Auswirkungen der Vorlage**

### **1. Auswirkungen auf die Gemeinden**

#### **1.1 Organisation**

Die Bestimmungen der Gesetzesvorlage zur Gemeindeorganisation decken sich in weiten Teilen mit der geltenden Rechtsordnung. Daneben gibt es Bereiche, in denen die Gesetzesvorlage von der geltenden Rechtsordnung abweicht und neue Rechte und Pflichten sowie neue Vorgaben für die kommunale Aufgabenerfüllung mit sich bringt. Hier besteht für die Gemeinden Handlungsbedarf, insbesondere bei der Rechtsanwendung und Rechtsetzung (Anpassungen von Gemeinde- und Behördenerslassen). Dies ist für die beteiligten Gemeindeorgane mit Aufwand verbunden. Zu den neuen Vorgaben gehören etwa die Durchführung von Urnenabstimmungen bei Ausgliederungen und bei der interkommunalen Zusammenarbeit, die Pflicht der Gemeinden zur Veröffentlichung ihres Rechts in einer systematisch aufgebauten Rechtssammlung oder die Festlegung eines Unterschrif-

tenquorums für Volksinitiativen in Versammlungsgemeinden. Die Gesetzesvorlage gibt den Gemeinden die Möglichkeit, sich nach ihren Bedürfnissen zu organisieren. Dies erfordert in der Regel eine Umsetzung in der kommunalen Rechtsordnung (z. B. Einführung einer Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission in Versammlungsgemeinden, Einführung von unterstellten Kommissionen).

## **1.2 Rechnungslegung**

Ein neuer Kontenrahmen und neue Rechnungslegungsregeln stellen neue Anforderungen an die Kenntnisse des Gemeindepersonals sowie an die Rechnungslegungs-Software einer Gemeinde. Da die Einführung einer neuen Software und die Weiterbildung von Mitarbeitenden zu planen ist, wurde die Umstellung auf HRM2 in zehn Pilotgemeinden getestet. Es zeigte sich dabei, dass ein schrittweises Vorgehen notwendig ist und vom Anfang bis zum Ende der vollständigen Umstellung etwa zwei Jahre verstreichen, wobei die Arbeitsbelastung in dieser Zeit sehr unterschiedlich anfällt. Alle zehn Pilotgemeinden konnten mit Ausnahme der Software-Anpassungen auf die Inanspruchnahme eines externen Dienstleisters verzichten, was als wesentlicher Vorteil zum Verständnis der neuen Regelung gewertet wurde. Die Umstellung der Rechnungslegung, insbesondere die Anwendung eines neuen Kontenrahmens und die neue Finanzberichterstattung (neue Darstellung des Budgets und der Jahresrechnung), benötigen Ressourcen und sorgen für einen Mehraufwand in der Verwaltung. Der Mittelbedarf ist dabei stark abhängig von der Grösse und Organisation der Gemeinde. Eine allgemeine Abschätzung lässt sich daher nicht vornehmen. Dank der Pilotprojekte sind aber zum Vorteil aller Gemeinden bereits Erfahrungen und Hilfsmittel vorhanden, von denen nun alle Betroffenen profitieren können.

## **2. Auswirkungen auf den Kanton**

### **2.1 Fachliche Begleitung der Gemeinden**

Der Kanton wird zur Umsetzung der neuen Rechnungslegungsregeln ein Schulungskonzept aufstellen und in Zusammenarbeit mit dem Fachverband für eine einheitliche und gesetzeskonforme Umsetzung sorgen. Hilfestellungen in Form von Handbüchern, Arbeitsanleitungen oder Berechnungshilfen sollen neben der Schulung die Gemeinden unterstützen und sie in der Umstellungsphase begleiten. Eine solche Begleitung ist in der Umstellungsphase ressourcenintensiv.

## 2.2 Kantonale Beiträge an den Zusammenschluss von Gemeinden

Der Kanton unterstützt den Zusammenschluss von Gemeinden mit finanziellen Beiträgen. Das Gesetz regelt Zweck, Art und Umfang der einzelnen Beitragsinstrumente. Die konkrete Höhe der Beiträge und deren Berechnungsmethode werden zu einem späteren Zeitpunkt in einer Vollzugsverordnung zum neuen Gemeindegesetz geregelt. Gestützt auf die Bestimmungen des Gemeindegesetzes sind somit keine Aussagen zur Höhe der Beiträge möglich, welche die Gemeinden im Fusionsfall erwarten können. Ebenso wenig lassen sich die Kostenfolgen für den Kanton klar abschätzen. Da gemäss Art. 67 Abs. 1 KV in der Weisung an den Kantonsrat die langfristigen wirtschaftlichen und damit auch finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorlagen aufzuzeigen sind, ist eine Prognose in Form einer Modellrechnung zu erstellen.

Ein wichtiger, wenn auch letztlich unverbindlicher Massstab bildet die Praxis des Regierungsrates und der Direktion der Justiz und des Innern bei der bisherigen Gewährung von kantonalen Beiträgen an Fusionsprojekte, die sich auf § 8 des geltenden Gemeindegesetzes abstützt und bereits eine beträchtliche Anreizwirkung entfaltet. Im Interesse der Rechtssicherheit ist vorgesehen, diese Praxis in die künftige Verordnung so weit als möglich zu berücksichtigen.

Die in der Modellrechnung verwendeten Kenngrössen der Beitragsbemessung stützen sich weitgehend auf die geltende Praxis des Regierungsrates bei den Fusionsprojekten Bertschikon–Wiesendangen und Hofstetten–Schlatt (vgl. RRB Nrn. 384/2012 und 749/2012). Die Modellrechnung beruht auf folgenden Annahmen:

- Beitrag an die Projektkosten: Der Kanton leistet an Projektarbeiten, die der Vorbereitung eines Zusammenschlusses von politischen Gemeinden, von Schulgemeinden oder einer Übernahme von Schulaufgaben durch politische Gemeinden dienen, einen Beitrag von höchstens 50% der anrechenbaren Kosten. Der Kantonsbeitrag beträgt höchstens Fr. 100 000.
- Zusammenschlussbeitrag: Der Kanton leistet bei der Fusion von zwei politischen Gemeinden einen Beitrag von Fr. 200 000 an die Kosten der Neuorganisation. Für jede weitere beteiligte politische Gemeinde erhöht sich der Beitrag um Fr. 200 000. Beim Zusammenschluss von Schulgemeinden und der Bildung von Einheitsgemeinden beläuft sich der Grundbeitrag auf Fr. 100 000.
- Entschuldungsbeitrag: Der Kanton leistet einen Entschuldungsbeitrag für jede am Zusammenschluss beteiligte Gemeinde, die weniger als 5000 Einwohnerinnen und Einwohner zählt und die eine Nettoschuld von mehr als Fr. 2000 pro Einwohnerin und Einwoh-

ner aufweist, was dem Durchschnittswert einer mittleren Entschuldung entspricht. Der Betrag, um den die Nettoschuld einer Gemeinde die Grenze von Fr. 2000 übersteigt, wird mit der Einwohnerzahl multipliziert. Gemeinden mit höchstens 2000 Einwohnerinnen und Einwohnern erhalten den vollen Beitrag, bei einer Einwohnerzahl von 2000–5000 wird der Beitrag linear abgestuft.

- Beitrag an politische Gemeinden zum Ausgleich von Einbussen beim Finanzausgleich: Die Höhe des Beitrags berechnet sich aus der Differenz zwischen den Finanzausgleichsbeiträgen, die den beteiligten Gemeinden im Durchschnitt der vier Jahre vor dem Zusammenschluss ausbezahlt wurden, und den Beiträgen, die den beteiligten Gemeinden im Fusionsfall auf der Grundlage eines rechnerischen Steuerfusses zugestanden hätten. Der errechnete Beitrag wird im ersten Jahr in voller Höhe geleistet und in den folgenden drei Jahren um jährlich 25% vermindert.

Die Prognose setzt weiter voraus, dass Annahmen über die Zahl der zu erwartenden Gemeindezusammenschlüsse, die daran beteiligten Gemeinden sowie die zeitliche Verteilung der Zusammenschlüsse getroffen werden. Solche Voraussagen sind mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, zumal es sich um Reformen handelt, die von den Stimmberechtigten beschlossen werden müssen. Abhängig vom zeitlichen Verlauf der Fusionsvorhaben werden die Höhe der notwendigen Beiträge und damit die Belastung des kantonalen Haushalts von Jahr zu Jahr stark schwanken.

Die Modellrechnung berücksichtigt einen Zeitraum von 20 Jahren (2015–2035). Da die Bereitschaft der Gemeinden zum Zusammenschluss schwierig zu prognostizieren ist, ist es angebracht, von zwei unterschiedlichen Szenarien auszugehen: Das Szenario A geht davon aus, dass im fraglichen Zeitraum eine grosse Reformbereitschaft vorhanden ist und sich die Gemeindeflandschaft tiefgreifend verändern wird. Entsprechend sind im Szenario A 23 neu zusammengeschlossene politische Gemeinden mit 72 beteiligten Gemeinden, 10 neu zusammengeschlossene Schulgemeinden mit 48 beteiligten Gemeinden sowie 50 neu gebildete Einheitsgemeinden berücksichtigt. Demgegenüber geht das Szenario B davon aus, dass die Reformbereitschaft eher erhalten ist und sich deutlich weniger Gemeinden für eine Fusion entscheiden. Entsprechend sind im Szenario B 14 neu zusammengeschlossene politische Gemeinden mit 39 beteiligten Gemeinden, 10 neu zusammengeschlossene Schulgemeinden mit 46 beteiligten Gemeinden sowie 34 neu gebildete Einheitsgemeinden berücksichtigt. Die tatsächliche Entwicklung dürfte sich innerhalb dieser Bandbreite bewegen.

Aus der Modellrechnung ergeben sich für den Kanton im Szenario A Kosten von rund 61 Mio. Franken und im Szenario B Kosten von rund 42 Mio. Franken. Diese Kosten verteilen sich über einen Zeitraum von

20 Jahren. Diesem Aufwand stehen Einsparungen beim kantonalen Finanzausgleich gegenüber. Wenn alle Fusionen gemäss Modellrechnung umgesetzt werden, wird der Finanzausgleich pro Jahr im Szenario A in der Grössenordnung von 10 Mio. Franken und im Szenario B in der Grössenordnung von 5 Mio. Franken entlastet. Weitere Einsparungen können sich daraus ergeben, dass der Kanton aufgrund der höheren Professionalisierung in den neuen Gemeinden seinen Aufwand für Beratung, Steuerung und Aufsicht vermindern kann. Zu beachten ist, dass die Modellrechnung auf den Daten der Jahre 2011 und 2012 beruht. Im künftigen Beitragssystem werden jedoch die Entschuldungsbeiträge sowie die Beiträge zum Ausgleich von Einbussen beim Finanzausgleich auf der Grundlage von mehrjährigen Durchschnittswerten berechnet. Sie sind zudem abhängig von der Entwicklung der finanziellen Situation der Gemeinden und der konjunkturellen Rahmenbedingungen. Die tatsächlich ausgerichteten Beiträge an künftige Gemeindezusammenschlüsse werden deshalb von der Modellrechnung abweichen.

### **3. Regulierungsfolgeabschätzung**

#### **3.1 Regelungsinhalt**

Die Gemeinden legen ihren Finanzhaushalt einer Prüfstelle zur finanztechnischen Prüfung vor (§ 151 Abs. 1). Diese prüft, ob die Buchführung und die Rechnungslegung den rechtlichen Vorschriften und den Regeln der betreffenden Gemeinde entsprechen (§ 152 Abs. 1). Die Prüfung erfolgt nach allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten (§ 152 Abs. 4). Prüfstelle können Private, eine Finanzkontrolle oder der Kanton sein (§ 153 Abs. 1). Die Leitung der Prüfung setzt einen unbescholtenen Leumund, eine Ausbildung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG, SR 221.302), eine zweijährige Prüferfahrung (§ 154) sowie eine Bewilligung der Direktion voraus. Die Bewilligung wird erteilt, wenn die übrigen genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Die zugelassenen Leiterinnen und Leiter werden in ein öffentliches Register eingetragen (§ 156).

#### **3.2 Begründung der Bewilligungspflicht**

Die Prüfung öffentlicher Finanzhaushalte ist grundsätzlich eine kantonale Aufgabe. Das Gemeindegesetz gibt Privaten die Möglichkeit, bei der Erfüllung dieser Aufgabe mitzuwirken. Dem Kanton

bleibt aber die Aufsicht über die Rechnungsprüfung. Er muss wissen, wer die Prüfungen leitet, um diese Personen über Neuerungen informieren zu können. Notfalls muss er auch verhindern können, dass Personen die Prüfung leiten, die wiederholt und in schwerer Weise gegen die einschlägigen Regeln verstossen haben.

### **3.3 Administrativer Aufwand der Privaten**

Die Bewilligungspflicht trifft privatwirtschaftlich tätige Personen gleichermassen wie Angestellte des öffentlichen Sektors. Personen, welche die Prüfung leiten wollen, reichen bei der Direktion ein schriftliches Gesuch mit den Angaben zu ihrer Person sowie unter Beilage der Nachweise über Leumund, Ausbildung und Prüfungspraxis ein. Es ist davon auszugehen, dass gegenwärtig rund 50 Personen die Voraussetzungen erfüllen und im Kanton Zürich die Prüfung von Gemeindehaushalten leiten. Etwa die Hälfte dieser Personen dürfte privatwirtschaftlich tätig sein, dies mehrheitlich im Rahmen von Einzelunternehmen.

Die Direktion erteilt eine Bewilligung und veröffentlicht auf ihrer Website eine Liste aller Personen mit einer Bewilligung zur Prüfungsleitung. Damit ist für die Gemeinden und für die Aufsichtsorgane jederzeit ersichtlich, wer die Voraussetzungen zur Prüfungsleitung erfüllt. Die Gemeinden können dadurch im konkreten Einzelfall auf das Einfordern der Nachweise über Leumund, Ausbildung und Praxis verzichten.

Insgesamt betrachtet dürfte der einmalige administrative Aufwand der Privaten zur Erlangung der Bewilligung und des Registereintrags bei der Direktion in der Regel geringer sein als der wiederholte Nachweis über Leumund, Ausbildung und Prüfungspraxis bei jeder neuen Auftraggeberin.

## **V. Zu den einzelnen Bestimmungen**

### **1. Teil: Allgemeine Bestimmungen**

#### **§ 1. Gegenstand**

Die Bestimmung hält die wichtigsten Regelungsgegenstände fest. Die Organisation der Gemeinden wird in Beachtung der Organisationsautonomie der Gemeinden in den Grundzügen geregelt. Demgegenüber wird aus Gründen der Vergleichbarkeit der Finanzhaushalt in der Gesetzesvorlage eingehender geregelt. Die Umschreibung

«Grundzüge der Organisation» ist weit zu verstehen, da keine vollständige Aufzählung aller möglichen Regelungsgegenstände angestrebt wird. Die Bestimmungen der Gesetzesvorlage richten sich unmittelbar an die Gemeinden, wie dies bereits aus dem Titel «Gemeindegesezt» der Vorlage hervorgeht. Damit gemeint sind die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden (vgl. Art. 83 ff. KV). Auf Anstalten und Zweckverbände findet die Gesetzesvorlage sinngemäss Anwendung, besondere Bestimmungen sind unmittelbar anwendbar. Unter Schulgemeinden versteht das Gesetz in erster Linie Spezialgemeinden, die ausschliesslich Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung wahrnehmen können und Träger der Kindergarten-, Primar- und Sekundarstufe sind. Im Übrigen gelten auch die noch bestehenden Spezialschulgemeinden (Primarschulgemeinden sowie Oberstufen- bzw. Sekundarschulgemeinden) als Schulgemeinden, wie dies in den Übergangsbestimmungen festgehalten wird. Für Kirchgemeinden sind die Normen bloss subsidiär sinngemäss anwendbar (§ 17 Kirchengesezt; LS 180.1).

## § 2. Autonomie

Abs. 1: Die Gemeindeautonomie wird durch die Kantonsverfassung gewährleistet. Die Bestimmung bringt die Selbstverwaltungsbefugnis der Gemeinden zum Ausdruck. Sie teilen in ihren Gemeindeordnungen ihren Organen insbesondere diejenigen Befugnisse zu, die zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben notwendig sind. Die Handlungsspielräume der Gemeinden ergeben sich aus dem übergeordneten Recht, das ihnen diesen Spielraum möglichst weit zu gewähren hat (Art. 85 Abs. 1 KV).

Abs. 2: Die geltende Regelung über die Namensänderung von Gemeinden wird vereinfacht und für alle Gemeindearten vereinheitlicht. Die Gemeinden sind grundsätzlich frei in ihrer Namensgebung. Jedoch gelten auch hier gewisse Rahmenbedingungen. Zudem bedürfen Änderungen von Gemeindennamen der Koordination und Information mit Kantons- und Bundesstellen (vgl. Art. 13 der Verordnung über die geografischen Namen, SR 510.625). Über Änderungen von Gemeindennamen soll neu einheitlich der Regierungsrat entscheiden. Bilden sich neue Gemeinden, erfolgt die Genehmigung des Namens mit der Genehmigung des Zusammenschlussvertrages oder der Gemeindeordnung. Die geltenden Gemeindennamen werden im Anhang der vorgesehenen Vollziehungsverordnung erfasst.

### § 3. Gliederung und Organisation

Abs. 1: Das Kantonsgebiet ist flächendeckend in politische Gemeinden – jedoch nicht in Schulgemeinden – eingeteilt. Wo die politischen Gemeinden Träger von Aufgaben der Volksschule sind, bestehen keine entsprechenden Schulgemeinden mehr. Künftig wird der Bestand der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden in einem Anhang der vorgesehenen Vollziehungsverordnung erfasst. Die Gebiete von Schulgemeinden müssen das Gebiet einer oder mehrerer politischer Gemeinden umfassen. Inkongruente Grenzen zwischen Schulgemeinden und politischen Gemeinden – wie sie heute noch im Einzelfall bestehen oder durch unkoordinierte Zusammenschlüsse möglich wären – können unter dem geltenden Finanzausgleichsgesetz zu unterschiedlichen Steuerfüssen führen und sind auch aus Sicht der Gemeindestrukturen unzweckmässig. Die Übergangsbestimmung von § 189 regelt die Pflicht und die Frist für das notwendige Bereinigungsverfahren.

Abs. 2: Die den politischen Gemeinden zur Verfügung stehenden Organisationsformen Versammlungs- und Parlamentsgemeinden entsprechen geltendem Verfassungsrecht (Art. 87 Abs. 2 KV). Davon ausgehend führt die Gesetzesvorlage die Versammlungs- und Parlamentsgemeinden auch als Rechtsbegriffe ein.

Abs. 4: Wie bis anhin können nur Parlamentsgemeinden ihr Gebiet in Kreise mit «Kreisbehörden» bzw. mit eigenen örtlichen Zuständigkeitsbereichen aufteilen (z. B. Friedensrichterkreise, Schulkreise). Dies ist jedoch nur in denjenigen Sachbereichen bzw. nur bei denjenigen Behörden zulässig, bei denen das kantonale Recht dies ausdrücklich ermöglicht.

### § 4. Rechtsetzung

Abs. 1: Als Verfassung der Gemeinden steht die Gemeindeordnung über den weiteren Gemeinde- und Behördenerlassen und geht diesen vor. Sie ist Ausdruck der Autonomie der Gemeinde und präzisiert die entsprechende Verfassungsbestimmung (Art. 89 Abs. 1 KV). Demnach müssen lediglich die Grundzüge der Organisation für die Gemeindeorgane in der Gemeindeordnung festgehalten werden. Bereits die Kantonsverfassung bestimmt, dass die Gemeindeordnung durch die Stimmberechtigten an der Urne beschlossen wird. Ebenso bedarf sie der Genehmigung des Regierungsrates. Diese ist konstitutiv. Das Verfahren zum Erlass und zur Genehmigung der Gemeindeordnung richtet sich nach Art. 89 Abs. 2 und 3 KV.

Abs. 2 und 3: Im Rahmen ihrer Autonomie sind die Gemeinden auch zur Selbstgesetzgebung zuständig. Bisher fehlten einheitliche Bezeichnungen für Rechtserlasse der Gemeinden. In der Gesetzesvor-

lage werden daher die Begriffe Gemeindeerlass und Behördenerlass eingeführt. Wichtige Rechtssätze der Gemeinden sind grundsätzlich im Rahmen eines Erlasses des Gemeindeparlaments oder der Stimmberechtigten zu beschliessen (Gemeindeerlass). Weniger wichtige Rechtssätze können durch Gemeindebehörden beschlossen werden (Behördenerlass). Die Gemeinden legen in ihren Gemeindeordnungen im vorgegebenen Rahmen fest, welchen Gemeindeorganen welche Rechtsetzungsbefugnisse zukommen. Die Zuordnung lässt sich sinngemäss auf die beispielhafte Aufzählung von Art. 38 Abs. 1 KV und auf die in der Lehre entwickelten und in der Praxis eingespielten Kriterien abstützen.

### § 5. Gemeindeorgane

Abs. 1: Die Bestimmung nimmt die Vorgabe von Art. 87 Abs. 1 KV über die Organe der Gemeinde auf und bezeichnet insbesondere weitere Behörden als Gemeindeorgane:

Lit. a bezeichnet die Stimmberechtigten als Gemeindeorgan unabhängig davon, ob diese ihre politischen Rechte in Versammlungs- und Parlamentsgemeinden im Verfahren der Urnenabstimmung oder – in Versammlungsgemeinden – im Verfahren der Gemeindeversammlung ausüben.

Lit. b bezeichnet das Gemeindeparlament als weiteres Gemeindeorgan in Parlamentsgemeinden.

Lit. c bezeichnet diejenigen Behörden als Gemeindeorgane, denen organisatorisch in Gemeinden eine eigenständige Bedeutung zukommt. Nicht aufgezählt werden die Angestellten und die unterstellten Kommissionen gemäss §§ 44 und 50 der Gesetzesvorlage, die lediglich über delegierte Befugnisse verfügen. Damit wird insbesondere das Konzept verdeutlicht, das der Behördenorganisation zugrunde liegt. Die Gesetzesvorlage geht im Grundsatz davon aus, dass neben dem Gemeindevorstand bloss noch der Schulpflege sowie der eigenständigen Kommission selbstständige Verwaltungsbefugnisse im herkömmlichen Sinn zukommen.

Auch den Ausschüssen des Gemeindevorstandes, der Schulpflege und von eigenständigen Kommissionen kommen keine originären Befugnisse zu. Sie werden daher ebenso wenig als Gemeindeorgane bezeichnet. Werden neben der Schulpflege noch andere eigenständige Kommissionen (§ 51) vorgesehen, sind sie grundsätzlich in den Gemeindeordnungen auszugestalten und gelten dann als Gemeindeorgane. Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen stellen in Parlamentsgemeinden sogenannte «Hilfsorgane» bzw. «Ratsorgane» dar, in Versammlungsgemeinden können sie als Ausschüsse der Stimmberechtigten betrachtet werden.

Abs. 2: Andere Bezeichnungen für Gemeindevorstand und Gemeindeparlament sind zwar zulässig, dürfen jedoch nicht zu Verwechslungen mit Bezeichnungen führen, die mit der Gesetzesvorlage als Rechtsbegriffe eingeführt werden. Unbedenklich ist aber die Wahl heutiger Bezeichnungen wie Gemeinderat und Stadtrat.

#### § 6. Protokoll

Abs. 1: Die Gemeinden sind verpflichtet, über die Verhandlungen ihrer Organe und Behörden Protokoll zu führen.

Abs. 2: Die Bestimmung hält den Mindestinhalt des Protokolls fest. Neben den Ergebnissen von Abstimmungen und Wahlen muss das Protokoll insbesondere die Beanstandungen zum Verfahren enthalten als Voraussetzung für einen Rekurs in Stimmrechtssachen. Die Gemeinden können weitere Inhalte ausdrücklich – wie z. B. die den Beschlüssen zuzuordnenden Anträge – bestimmen und das nähere Verfahren – wie z. B. die Genehmigung der Protokolle – festlegen.

#### § 7. Publikation

Abs. 1: Erst die Veröffentlichung ermöglicht es den Rechtssubjekten, ihr Handeln nach den Erlassen und allgemeinverbindlichen Beschlüssen auszurichten. Zudem ist eine Veröffentlichung notwendig, um eine Anfechtung von Wahlen, Beschlüssen oder Erlassen zu ermöglichen. Im Weiteren kommt § 10 Abs. 2 VRG zur Anwendung (Veröffentlichung mit Rechtsmittelbelehrung). Die Veröffentlichung muss im offiziellen Publikationsorgan der Gemeinde erfolgen. Unter Erlasse sind die Gemeinde- und Behördenerlasse gemäss § 4 zu verstehen. Es sind dies die generell-abstrakten Rechtsbestimmungen der Gemeinden, die Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen oder die Organisation, die Zuständigkeit und die Aufgaben der Behörden oder das Verfahren regeln. Von der Publikation ist die Information der Öffentlichkeit zu unterscheiden, die sich nach der Gesetzgebung über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4) richtet.

Abs. 2: Die Gemeinden sind gehalten, ihr Recht – zusätzlich zur amtlichen Veröffentlichung – systematisch zu sammeln und zu veröffentlichen. Dabei scheint das Internet die geeignete Plattform zu sein. Neben den Erlassen werden von der Bestimmung auch alle rechtsetzenden Verträge (insbesondere Anschlussverträge), Verbandsstatuten und Rechtsgrundlagen für Ausgliederungen, jedoch nicht die kommunalen Verwaltungsverordnungen (Richtlinien, Leitbilder usw.) erfasst. Der Zweck dieser Bestimmung besteht u. a. darin, dass Dritte und insbesondere Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde sich einen

Überblick über die Organisation der Gemeinde, ihre Aufgaben, die Zuständigkeiten ihrer Organe und die politischen Rechte der Stimmberechtigten verschaffen können (z. B. über die zuständigen Organe für Aufsichtsbeschwerden oder die notwendigen Quoren für Initiativen und Referenden in Zweckverbänden).

Abs. 3: Damit eine rechtswirksame Publikation in Zukunft möglichst bürgerfreundlich erfolgen kann (z. B. elektronisch auf der Website der Gemeinde), bedarf es ausdrücklicher Regelungen auf Verordnungsstufe.

### § 8. Schweigepflicht

Der Geltungsbereich des Gesetzes über die Information und den Datenschutz erstreckt sich auf öffentliche Organe. Damit sind die Institutionen gemeint und nicht die Mitglieder der Behörden, Verwaltungen oder Parlamente. Demnach hat die Gesetzesvorlage an sich eine Schweigepflicht aufzunehmen. Dies erscheint insbesondere auch deshalb notwendig, weil der Straftatbestand der Amtsgeheimnisverletzung als Sonderdelikt auf eine ausdrückliche Bestimmung über die Schweigepflicht abstellt. Zweckmässig erscheint, dies für all jene Personen einheitlich zu tun, die öffentliche Aufgaben der Gemeinden wahrnehmen. Ob an der Geheimhaltung über Angelegenheiten ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse besteht, richtet sich nach dem Gesetz über die Information und den Datenschutz.

## **2. Teil: Organisation**

### **1. Abschnitt: Stimmberechtigte**

#### § 9. Oberstes Organ

Die Stimmberechtigten der Gemeinde bilden ihr oberstes Organ. Ihnen obliegt es im Rahmen der Zuständigkeitsordnung des kantonalen Rechts und nach Massgabe der Gemeindeordnung, die wichtigsten Entscheidungen für die Gemeinde zu treffen. In Versammlungsge-meinden geben die Stimmberechtigten ihren Willen in der Gemeindeversammlung oder in der Urnenabstimmung zum Ausdruck. In Parla-mentsgemeinden üben sie ihre Rechte an der Urne aus.

#### § 10. Urnengeschäfte

Abs. 1: Die Bestimmung weist darauf hin, dass gewisse Geschäfte gemäss Kantonsverfassung, kantonalem Gesetz oder eigenem Recht der Gemeinde zwingend der Urnenabstimmung unterliegen.

Abs. 2: Die Bestimmung zählt einzelne Geschäfte auf, die weder aus eigenem Recht der Gemeinde obligatorisch der Urnenabstimmung unterstellt werden können noch mittels fakultativem Referendum gemäss Art. 86 Abs. 3 KV. Darunter fallen beispielsweise abschliessende Befugnisse der Gemeindeparlamente oder der Stimmberechtigten in der Versammlung, typische Aufsichtsgeschäfte oder blosse Verfahrensentscheide.

Lit. b: Unter die Abnahme der Rechnungen und des Geschäftsberichts fallen insbesondere die Abnahme der Jahresrechnung und die Abnahme von Abrechnungen über Verpflichtungskredite, die als Geschäfte der Oberaufsicht grundsätzlich den Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament zukommen.

Lit. d: Unter die Verfahrensentscheide fallen insbesondere Entschiede über die Gültigkeit von Initiativen, die vorläufige Unterstützung von Einzelinitiativen, die Ausarbeitung von Umsetzungsvorlagen und über die Ausarbeitung eines ausformulierten Gegenvorschlages.

Abs. 3: Die Geltung der Ausschlussgründe in Abs. 3 ist beschränkt auf Parlamentsgemeinden. Dass ablehnende Beschlüsse grundsätzlich als Gegenstände von Urnenabstimmungen nur in Parlamentsgemeinden ausgeschlossen sind, entspricht geltendem Recht.

## § 11. Antragsrecht

Abs. 1: Die Bestimmung regelt die Befugnis, Geschäfte den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorzulegen. In Versammlungsgemeinden ist dafür der Gemeindevorstand, in Parlamentsgemeinden das Gemeindeparlament zuständig. In Parlamentsgemeinden hat der Gemeindevorstand in erster Linie Antragsfunktion an das Gemeindeparlament.

Die Schulpflege und andere eigenständige Kommissionen bleiben gemäss der Gesetzesvorlage wie bisher in ihrem Aufgabenbereich selbstständig antragsberechtigt. Die formelle Antragstellung erfolgt jedoch wie bisher über den Gemeindevorstand als Inhaber der unübertragbaren zentralen Planungs- und Führungsfunktion (§ 48 Abs. 1).

Abs. 2: In Versammlungsgemeinden kann es über eine veränderte Vorlage zu einer Urnenabstimmung kommen, wenn die Gemeindeversammlung die Vorlage im Rahmen einer vorberatenden Versammlung bereinigt oder wenn es nach Beschlussfassung in der Versammlung zu einem fakultativen Referendum im Sinne von Art. 86 Abs. 3 KV kommt. In Parlamentsgemeinden kann es öfters dazu kommen, dass das Parlament eine Vorlage des Gemeindevorstands verändert. In den genannten Fällen steht dem Gemeindevorstand das sogenannte «Doppelantragsrecht» zu. Dieses ermöglicht den Stimmberechtigten, ihren Willen differenziert auszudrücken.

In Parlamentsgemeinden kann es bei der Behandlung von Initiativen zu einer besonderen Konstellation kommen, wenn der Gemeindevorstand einen Gegenvorschlag beschliesst und das Parlament zusätzlich einen eigenen Gegenvorschlag beschliesst. Auch hier greift das Doppelantragsrecht des Gemeindevorstands. Beantragt der Gemeindevorstand dem Parlament jedoch keinen Gegenvorschlag und beschliesst in der Folge das Parlament einen solchen, gibt es keine Vorlage des Gemeindevorstandes, die mit dem «Doppelantrag» den übrigen Vorlagen gegenübergestellt werden könnte.

### § 12. Varianten-, Teil- und Grundsatzabstimmung

Abs. 1: Nach wie vor sollen den Stimmberechtigten auch besondere Abstimmungsformen vorgelegt werden können. Solche Abstimmungsformen sind durch die gemäss § 11 der Gesetzesvorlage antragstellende Instanz zu beschliessen.

Lit. a: Mit einer Variantenabstimmung wird den Stimmberechtigten entweder eine eigenständige Alternative zu einer Hauptvorlage oder lediglich eine einzelne Variante zu einer Hauptvorlage zur Abstimmung unterbreitet. Dies schliesst Mehrfachabstimmungen nicht aus, wenn beispielsweise die Voraussetzungen nach § 11 Abs. 2 vorliegen und der Gemeindevorstand sein Doppelantragsrecht geltend macht.

Lit. b: Die mit dem Gesetz über die politischen Rechte geschaffene, gesetzliche Grundlage, den Stimmberechtigten eine Grundsatzfrage zur Abstimmung vorlegen zu können, hat sich bewährt, weil damit die Stimmberechtigten frühzeitig in Abstimmungsvorhaben einbezogen werden können. Das Ergebnis der Abstimmung ist für die Behörden verbindlich.

Abs. 2: Bei mehreren Abstimmungsvorlagen gebietet es die Pflicht zur sachlichen Information der Stimmberechtigten, dass das antragstellende Organ seinen bevorzugten Antrag (Hauptvorlage) bezeichnet.

Abs. 3: Grundsatzabstimmungen sind das behördliche Gegenstück zu Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung. Aus diesem Grund knüpft die Regelung bei den entsprechenden Fristbestimmungen an, wenn eine angenommene Grundsatzabstimmung einer Umsetzung bedarf.

### § 13. Abstimmungsverfahren an der Urne

Die Bestimmung verweist auf die entsprechenden Vorschriften des Gesetzes über die politischen Rechte zum Urnenabstimmungsverfahren, die sinngemäss zur Anwendung kommen. Dazu gehören die

Bestimmungen über die Abstimmungsorganisation, die Anordnung der Abstimmung, die Abstimmungsunterlagen, die Stimmabgabe, die Auswertung der Stimmzettel, die Ermittlung des Ergebnisses, den Abschluss der Abstimmung und die Mehrfachabstimmungen. Die Anwendung der Bestimmungen erfolgt sinngemäss, weil die in den entsprechenden Bestimmungen verwendeten Begriffe teilweise auf die Gemeindeebene zu übertragen sind. Liegen z. B. mehr als zwei Vorlagen vor, die sich gegenseitig ausschliessen, legt auf kommunaler Ebene der Gemeindevorstand das Abstimmungsverfahren fest.

## **2. Abschnitt: Gemeindeversammlungen**

### **A. Zusammensetzung und Befugnisse**

#### § 14. Zusammensetzung und Öffentlichkeit

Abs. 1: Die Teilnahme von Stimmberechtigten an Gemeindeversammlungen ist freiwillig (§ 2 lit. d GPR). Gemeindeversammlungen finden nur in Versammlungsgemeinden statt.

Abs. 2: Das Öffentlichkeitsprinzip zielt darauf hin, Vertrauen in das Gemeinwesen durch Schaffung von Transparenz zu schaffen. Das Gesetz über die Information und den Datenschutz stellt Gemeindeversammlungen ausdrücklich unter das Öffentlichkeitsprinzip. Ausnahmen davon, die nach einer umfassenden Interessenabwägung gemäss § 23 IDG in engem Rahmen zulässig sind, sollen jedoch nicht durch die anwesenden Stimmberechtigten selber, sondern durch den Gemeindevorstand beschlossen werden können.

#### § 15. Aufgaben und Befugnisse

Abs. 1: Nach wie vor bilden Versammlungsbeschlüsse das Schwergewicht der demokratischen Beschlussfassungen in Versammlungsgemeinden. Sie ermöglichen den Stimmberechtigten insbesondere, an den Vorlagen mittels eigenen Anträgen demokratisch mitzuwirken. Die Bestimmung weist darauf hin, dass gewisse Geschäfte gemäss Gesetz oder eigenem Recht der Gemeinde (Gemeindeordnung) der Abstimmung in der Gemeindeversammlung unterstehen.

Abs. 2: Die politische Kontrolle in Versammlungsgemeinden steht den Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung zu und dient als wesentliches Element der Gewaltenhemmung der Sichtbarmachung der politischen Verantwortlichkeiten (Oberaufsicht als Stammfunktion). Für die Aufsicht über private Dritte, die Träger öffentlicher Aufgaben sind, gelten §§ 65, 69 und 78.

## § 16. Vorberatende Gemeindeversammlung

Abs. 1: Im Einklang mit der Kantonsverfassung wird die Urnenabstimmung in Versammlungsgemeinden massvoll gestärkt, indem die Gesetzesvorlage weitere obligatorische Urnengeschäfte bestimmt. Da bei Urnengeschäften das Änderungsrecht der Stimmberechtigten entfällt, können die Gemeinden dafür die vorberatende Gemeindeversammlung vorsehen, um Vorlagen zu bereinigen.

Initiativen sind von Gesetzes wegen von der Vorberatung ausgeschlossen, weil das Initiativrecht das Recht umfasst, das Initiativbegehren unverändert den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorlegen zu können. Daneben können die Gemeinden wie bisher in der Gemeindeordnung weitere Gegenstände von einer an sich vorgesehenen Vorberatung ausnehmen. Beispielsweise können interkommunale Organisationsgrundlagen wie Zweckverbandsstatuten und Verträge von einer Vorberatung ausgenommen werden, weil einseitige verbindliche Änderungen durch die Stimmberechtigten einer Gemeinde bei interkommunalen Geschäften nicht möglich sind. Zulässig ist einzig die Rückweisung des Geschäftes an den Gemeindevorstand mit dem Auftrag, Neuverhandlungen mit den Vertragsgemeinden aufzunehmen.

Abs. 2: Die Vorberatung erschöpft sich darin, Vorlagen und Änderungsanträge so weit zu bereinigen, dass die Hauptvorlage – oder sich ausschliessende Hauptvorlagen – der Urnenabstimmung unterstellt werden können. Die Gemeindeversammlung wird dadurch gestärkt, dass sie nach erfolgter Bereinigung der Vorlage zuhanden der Urnenabstimmung – im Sinne einer vorläufigen Schlussabstimmung (vgl. § 23 Abs. 3) – eine Abstimmungsempfehlung abgibt, was einem Bedürfnis der Stimmberechtigten entsprechen dürfte.

## § 17. Anfragerecht

Abs. 1: Als Aufsichtsinstrument dient das Anfragerecht der politischen Kontrolle über Behörden, Verwaltung und weitere Träger öffentlicher Aufgaben, indem über Belange der Gemeinden von allgemeinem Interesse öffentlich Auskunft verlangt werden kann. Eine einzelne stimmberechtigte Person hat das Recht, über solche Angelegenheiten schriftliche Anfragen an den Gemeindevorstand zu stellen, die – anders als blosse Petitionen – an der Gemeindeversammlung beantwortet werden. Die Anfrage ist spätestens zehn Arbeitstage vor der Gemeindeversammlung einzureichen, damit sich der Gemeindevorstand hinreichend vorbereiten kann.

Abs. 2 und 3: Die Beantwortung der Anfrage kann grundsätzlich nur zu Kenntnis genommen werden; der anfragenden Person kommt allerdings entsprechend der geltenden gesetzlichen Regelung das Recht auf eine Stellungnahme zu. Gemeinhin gilt das Prinzip der Verhältnismässigkeit, mithin besteht ein Recht auf eine dem Anfragegegenstand und der Antwort des Gemeindevorstandes angemessene Stellungnahme (gleich lange Spiesse für ein faires Verfahren). Ausschweifenden Stellungnahmen kann mit Ordnungsanträgen begegnet werden. Damit sich die anfragende Person für ihr Schlusswort ernsthaft vorbereiten kann, teilt ihr der Gemeindevorstand spätestens einen Tag vor der Versammlung seine Antwort schriftlich mit. Die Versammlung kann auf Antrag der anfragenden oder einer anderen, stimmberechtigten Person beschliessen, dass eine Diskussion über die Anfrage stattfindet. Diese neu gesetzlich vorgesehene Möglichkeit dient den Stimmberechtigten in der Versammlung dazu, dass sie ihre Oberaufsichtsfunktion in den Versammlungsgemeinden wirksamer wahrnehmen können. In der Versammlung kann so über bestimmte Fragen der Gemeinde von allgemeinem Interesse ein breiterer Diskurs stattfinden.

## **B. Vorbereitung**

### § 18. Einberufung der Gemeindeversammlung

Abs. 1: Das Einberufungsrecht für Gemeindeversammlungen steht dem Gemeindevorstand zu und ist Teil seiner zentralen Planungs-, Führungs- und Koordinationsfunktion. Der Gemeindevorstand hat so häufig Versammlungen einzuberufen, dass die Geschäfte in angemessener Frist behandelt werden können.

Abs. 2 und 3: Die Gemeindeversammlung ist so anzusetzen, dass so viele Stimmberechtigte wie möglich daran teilnehmen können. Die Gesetzesvorlage regelt Mindestordnungsfristen für die Ankündigung und die Bekanntgabe der Traktandenliste. Ab Bekanntgabe der Geschäfte können grundsätzlich auch die notwendigen Akten für die Versammlung von Stimmberechtigten in der Verwaltung eingesehen werden. Ein entsprechender Anspruch auf vorgängige Akteneinsicht ergibt sich aus ihrem Mitwirkungsrecht in der Versammlung sowie aus dem Öffentlichkeitsprinzip.

### § 19. Beleuchtender Bericht

Abs. 1: Neu wird auch bei Geschäften der Gemeindeversammlung – wie schon bei Urnengeschäften – das Verfassen eines Beleuchtenden Berichts verlangt. In der Praxis wird der Begriff des Beleuchtenden

Berichts öfters auch bei Gemeindeversammlungen verwendet, weshalb daran anzuknüpfen ist. Der Inhalt des Beleuchtenden Berichts bestimmt sich sinngemäss nach den Vorgaben des Gesetzes über die politischen Rechte:

- Erläuterung der Vorlage und eines Gegenvorschlags,
- Stellungnahme eines Initiativkomitees,
- wesentliche Vor- und Nachteile der Vorlage,
- Anträge der Behörden.

Abs. 2: Auf eine automatische Zustellung des Beleuchtenden Berichts an alle Stimmberechtigten kann verzichtet werden, wenn die Stimmberechtigten die kostenlose Zustellung des Berichts verlangen können. Wird in der Praxis der Gemeinden der Beleuchtende Bericht elektronisch angeschaltet, dürfte dieser nur noch selten nachgefragt werden.

### **C. Durchführung**

#### § 20. Versammlungsleitung

Abs. 1: Die Leitung der Gemeindeversammlung einer Gemeinde obliegt zwingend der Präsidentin oder dem Präsidenten des jeweiligen Gemeindevorstands, im Verhinderungsfall der Stellvertretung. Neu kann die Leitung einer Schulgemeindeversammlung nicht mehr dem Präsidium der politischen Gemeinden übertragen werden. Gemeinsame Debatten, Beratungen oder gar Beschlussfassungen von Versammlungen der politischen Gemeinde und der Schulgemeinde sind grundsätzlich nicht zulässig. Für solche Bedürfnisse sind die Strukturen anzupassen und die in der Versammlung faktisch gelebte Einheitsgemeinde auch rechtlich nachzuvollziehen.

Abs. 2 und 3: Die Präsidentin oder der Präsident des Gemeindevorstands sorgt für einen geordneten Ablauf der Versammlung. Die Bestimmungen statten die Präsidentin oder den Präsidenten mit besonderen Vollmachten aus, um zu gewährleisten, dass die Versammlung ordentlich ablaufen kann. Sie oder er kann zudem Fehlbaren nach Art. 292 StGB die Bestrafung wegen Ungehorsams unmittelbar androhen, jedoch nicht selber anordnen (vgl. § 89 Gerichtsorganisationsgesetz; GOG, LS 211.1), wenn die Fehlbaren ihren Anordnungen nicht Folge leisten.

#### § 21. Stimmenzählende

Die Wahl der Stimmenzählenden ist Voraussetzung für die ordentliche Durchführung einer Gemeindeversammlung und erfolgt nach dem in Gemeindeversammlungen gültigen Wahlverfahren. Nicht ge-

wählt werden können Personen, die an der Vorbereitung mitgewirkt haben. Dies trifft z. B. regelmässig auf die Mitglieder der Gemeindebehörden gemäss § 5 zu.

## § 22. Beratung und Antragstellung

Abs. 1: Das Geschäft ist wie bisher zu erläutern, damit den Stimmberechtigten klar ist, worüber anschliessend Beschluss gefasst wird. Diese Befugnis kommt einem Mitglied des Gemeindevorstandes bzw. der Ressortvorsteherin oder dem Ressortvorsteher, die oder der in der Sache zuständig ist, oder deren Stellvertretungen zu. Danach folgt die Beratung und Mitwirkung der Stimmberechtigten. Je nach Geschäft lassen sich die Erläuterungen kurz fassen, indem z. B. auf den Beleuchtenden Bericht zum traktandierten Geschäft verwiesen werden kann. Ordnungsanträge auf Verzicht der Erläuterung sind – wie bisher – zulässig. Für Hilfestellungen bei der Erläuterung komplexer Geschäfte können Sachverständige beigezogen werden.

Abs. 2 und 3: Die Bestimmungen regeln das Äusserungs- und Antragsrecht der Stimmberechtigten. Es wird unterschieden zwischen Verfahrensanträgen und Anträgen in der Sache (Anträgen zum Inhalt der Vorlage).

Abs. 4 schafft eine gesetzliche Grundlage, damit in Versammlungen zu konkreten Geschäften Redezeitbeschränkungen beschlossen werden können.

## § 23. Abstimmungsordnung

Abs. 1: Als allgemeiner Grundsatz wird festgehalten, dass Verfahrensanträge wie z. B. der Rückweisungsantrag vor Anträgen zum Inhalt der Vorlage zu behandeln sind. Ordnungsanträge sind Verfahrensanträge.

Abs. 2 und 3: Die besonderen Abstimmungsregeln werden angewendet, wenn eine Antragskonkurrenz besteht, d. h. mehrere Anträge zum gleichen Geschäft vorliegen. Die Gesetzesvorlage hält vorerst lediglich den Grundsatz der Bereinigung fest. Nur gleichgeordnete Anträge – z. B. zwei inhaltliche Änderungsanträge – können nebeneinander oder gegeneinander zur Abstimmung kommen. Bei Antragskonkurrenz stehen sich im Regelfall nur zwei Anträge gegenüber. Diese müssen gegeneinander zur Abstimmung gebracht werden (lit. a). Liegen mehr als zwei gleichgeordnete Anträge vor (lit. b), legt die Gesetzesvorlage grundsätzlich fest, wie solche Anträge bereinigt werden. Sie bevorzugt den Regelfall, wie er vor Inkrafttreten des Gesetzes über die politischen Rechte Gültigkeit hatte. Er erfordert von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Gemeindevorstandes eine

anspruchsvolle und sorgfältige Ordnung geichgeordneter Anträge mittels Bildung von Antragspaaren, die gegeneinander zur Abstimmung gelangen (vgl. § 24 Abs. 1). Die Versammlungsgemeinden können jedoch bei mehr als zwei gleichgeordneten Anträgen in der Gemeindeordnung die zurzeit geltende Abstimmungsordnung vorsehen, wonach alle Anträge nebeneinander zur Abstimmung gebracht werden. Die Gleichbehandlung der Anträge erlaubt auf die Bildung von Antragspaaren zu verzichten, die unter Umständen politisch umstritten sein kann. Abs. 3 kommt für alle Abstimmungen mit zwei oder mehr gleichgeordneten Anträgen zur Anwendung.

## § 24. Abstimmungsverfahren

### a. Offene Abstimmung

Abs. 1: Die Pflicht der Versammlungsleitung zur Bekanntgabe der Abstimmungsordnung dient dazu, dass die Stimmberechtigten bei jedem Schritt des Abstimmungsverfahrens die Tragweite ihrer Stimmabgabe erkennen und Beanstandungen zum Verfahren (vgl. Anhang, § 21a Abs. 2 VRG) anbringen können.

Abs. 2: Für die Ermittlung des Ergebnisses ist im Regelfall ein einfaches, unmittelbares Verfahren vorgesehen, wie es sich in der Praxis bewährt hat. Nur dort, wo Zweifel an der Richtigkeit des Abstimmungsergebnisses bestehen, kommt es zu einem anderen Ermittlungsverfahren.

Abs. 3: Bei offenen Abstimmungen hat sich die Präsidentin oder der Präsident auf die Rolle der unabhängigen Versammlungsleitung zu beschränken. Nur bei Stimmgleichheit hat sie oder er den Stichtentscheid.

### § 25. b. Geheime Abstimmung

Abs. 1 und 2: Der Grundsatz der geheimen Stimmabgabe ist staatsrechtlich eine wichtige institutionelle Sicherung, damit Abstimmungen und Wahlen als «frei» gelten können. In Gemeindeversammlungen mit ihrem unmittelbaren Verfahren und damit verbundenen, traditionell offenen Abstimmungen wird das Stimmgeheimnis nicht gewahrt. Der Nachteil eines aus dem Versammlungssystem folgenden Konformitätsdrucks kann gemildert werden, wenn die Schwelle für die Durchführung einer geheimen Abstimmung hinreichend tief angesetzt wird. Unter Berücksichtigung der in der Vernehmlassung erhobenen Kritik an einem Quorum eines Zehntels der anwesenden Stimmberechtigten sieht die Gesetzesvorlage wie bisher das Quorum eines Viertels vor. Eine geheime Abstimmung kann nicht nur für die Schlussabstimmung verlangt werden, sondern auch bei der Behandlung eines Verfahrens-

antrags (z. B. eines Rückweisungsantrags). Ausgeschlossen ist die geheime Abstimmung aber bei der Bereinigung der Vorlage bei sich gegenseitig ausschliessenden Anträgen (zur Antragsordnung vgl. § 23).

Abs. 3 und 4: Üblicherweise stimmt die Versammlungsleitung an geheimen Abstimmungen mit. Die Verordnung wird die weiteren Anforderungen an das Verfahren zu regeln haben.

### § 26. Wahlverfahren

Abs. 1: Ausser für Stimmzählende und Wahlbüromitglieder sehen Versammlungsgemeinden in der Praxis so gut wie nie Wahlen durch die Gemeindeversammlung vor, obwohl an sich das Gesetz über die politischen Rechte den Gemeinden dafür Spielraum bieten würde. Aus diesem Grund wird der Anwendungsbereich für Wahlen in der Versammlung eingeschränkt (vgl. Anhang, n§ 40 GPR). Nur noch Stimmzählende und die Mitglieder des Wahlbüros können in der Versammlung gewählt werden. Dafür reicht die Festlegung eines einfachen Wahlverfahrens. Es gilt das Prinzip des relativen Mehrs und auf die Regelung eines geheimen Wahlverfahrens kann verzichtet werden.

Abs. 2 und 3: Vorgeschlagene werden ohne Weiteres als gewählt erklärt, wenn nicht mehr Personen vorgeschlagen werden, als Stellen zu besetzen sind. Wenn Stimmberechtigte in der Gemeindeversammlung eine kandidierende Person nicht wählen wollen, steht es ihnen offen, eine andere wählbare Person zur Wahl vorzuschlagen. Entsprechend der Abstimmung im offenen Verfahren wählt das Präsidium – mit Ausnahme beim Stichentscheid – nicht mit.

## 3. Abschnitt: Gemeindeparlamente

### § 27. Bestand

Abs. 1: Alle politischen Gemeinden können sich als Parlamentsgemeinden organisieren. Den Schulgemeinden ist diese Möglichkeit verwehrt (vgl. Art. 87 Abs. 2 KV).

Abs. 2: Um eine repräsentative Vertretung der Stimmberechtigten und der verschiedenen politischen Kräfte zu erreichen, muss ein Gemeindeparlament eine gewisse Mindestgrösse aufweisen. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die Parlamentsgemeinden die Mitgliederzahl ihrer Parlamente nach ihren Bedürfnissen angemessen festlegen. Die Bestimmungen über die Wahl der Mitglieder von Gemeindeparlamenten, die sich grundsätzlich sinngemäss nach dem Wahlverfahren für die Wahl des Kantonsrates richten, sind im Gesetz über die politischen Rechte enthalten (vgl. Anhang, n§ 111 GPR).

### § 28. Öffentlichkeit der Verhandlungen

Abs. 1: Die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Parlamentsplenums ist ein grundlegendes Kennzeichen eines Parlaments (vgl. Art. 53 KV). Sie stellt Transparenz über die Entscheidungsfindung her und ermöglicht, dass die politische Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber den Wählenden verwirklicht werden kann.

Abs. 2: Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut. Aus überwiegendem öffentlichem oder privatem Interesse muss das Gemeindeparlament nach § 23 IDG die Öffentlichkeit der Verhandlungen einschränken, allerdings nur soweit dies notwendig ist. Die Formulierung weist daher auf den Umstand hin, dass die Öffentlichkeit bei der Behandlung einzelner Geschäfte auszuschliessen ist, wenn die notwendigen Voraussetzungen gemäss § 23 IDG vorliegen. Die Befugnis zum Ausschluss der Öffentlichkeit kann in der Geschäftsordnung dem Büro des Parlaments delegiert werden, das an sich geeignet erscheint, die notwendigen Interessenabwägungen vorzunehmen.

### § 29. Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder

Abs. 1: Als wesentlicher Grundsatz eines demokratischen Parlaments gilt, dass die Mitglieder des Parlaments ohne Instruktion stimmen. Die Gesetzesvorlage hält dies für Mitglieder von Gemeindeparlamenten fest.

Abs. 2: Ebenso sieht die Gesetzesvorlage die Offenlegung von Interessenbindungen für Mitglieder von Gemeindeparlamenten vor. Parlamentsmitglieder sind in aller Regel Interessenvertreter. Die Offenlegung dient der Transparenz der parlamentarischen Entscheidungsfindung, stärkt die Legitimation von Beschlüssen und vereinfacht die Durchsetzung der Ausstandsregeln. Die Bestimmung ist durch die Parlamentsgemeinden nach Massgabe ihrer Strukturen und Bedürfnisse umzusetzen.

### § 30. Aufgaben und Befugnisse

Abs. 1: Die Bestimmung legt fest, dass gewisse Geschäfte gemäss übergeordnetem Recht oder gemäss Gemeindeordnung dem Parlament zur Beschlussfassung vorzulegen sind. Damit sind u. a. Geschäfte in folgenden Bereichen gemeint:

- Beschlussfassung über wichtige Rechtssätze (vgl. § 4),
- Vorberatung und Behandlung obligatorischer Urnengeschäfte (vgl. § 11 Abs. 1),
- Ausgaben und Liegenschaftsgeschäfte gemäss Gemeindeordnung (vgl. §§ 112 und 122 f.),

- Behandlung von Initiativen (vgl. Anhang, n§ 158 GPR in Verbindung mit n§§ 122–139 b GPR).

Abs. 2: Die Bestimmung lehnt sich an Art. 57 KV an. Die politische Kontrolle in der Gemeinde steht in Parlamentsgemeinden dem Parlament zu und dient als wesentliches Element der Gewaltenteilung der Sichtbarmachung der politischen Verantwortlichkeiten.

### § 31. Organisationserlass

Abs. 1: Für das ordnungsgemässe Funktionieren des Parlamentsbetriebs unabdingbar sind der Erlass einer Geschäftsordnung und die Wahl der erforderlichen Organe. Dies dient einem geordneten Parlamentsbetrieb und der Aufteilung der Parlamentsaufgaben auf die verschiedenen Parlamentsorgane.

Abs. 2: Die Gesetzesvorlage bestimmt die Gegenstände, die im Organisationserlass mindestens zu regeln sind.

Lit. b: Ergänzend zu regeln sind insbesondere die Rechte der Parlamentsmitglieder und Verfahren, soweit sie nicht von der Gesetzesvorlage vorgegeben werden (vgl. §§ 33 und 34).

Lit. c: Die wesentlichen Verfahrensgrundsätze einer parlamentarischen Untersuchungskommission (Erhebung des Sachverhalts sowie die Parteirechte der Betroffenen) sind in der Geschäftsordnung des Parlaments zu regeln.

Abs. 3: Wenn das Wahl- und Abstimmungsverfahren lückenhaft geregelt wird, kommen ergänzend die entsprechenden Bestimmungen über die Gemeindeversammlung zur Anwendung.

### § 32. Ausstandspflicht

Die Gesetzesvorlage setzt einen Mindeststandard für den Ausstand von Mitgliedern in Gemeindeparlamenten. Die Bestimmung lehnt sich an § 8a des Kantonsratsgesetzes (KRG, LS 171.1) sowie § 5a VRG an. Parlamentsgemeinden können weitere Ausstandsgründe bestimmen oder z. B. festlegen, wer im Streitfall über den Ausstand entscheidet. Nicht zulässig wäre es, in Organisationserlassen Ausstandsgründe zu formulieren, die Unvereinbarkeitsgründen gleich kämen. Letztere können nur in die Gemeindeordnung aufgenommen werden (§ 29 Abs. 3 GPR). Zu berücksichtigen ist, dass Ausstandsgründe, die Parlamentsmitglieder betreffen, nicht zu stark in die von der Bundesverfassung gewährleistete Wahlfreiheit der Stimmberechtigten eingreifen dürfen. Die Angelegenheiten, die eine Ausstandspflicht begründen können, müssen einen gewissen individuellen oder konkreten Bezug aufweisen. So besteht im Kernbereich der Befugnisse des Parlaments

keine Ausstandspflicht (z. B. bei generell-abstrakten Vorlagen wie der Behandlung kommunalen Rechts sowie bei der Behandlung des Budgets).

Die Ausstandspflicht dient der Sicherung der Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Mitglieder des Parlaments als Entscheidungsträger. Ratsmitglieder, die gleichzeitig im Dienst der Gemeinde stehen, dürfen bei der Behandlung der Geschäfte nicht mitwirken, die ihren unmittelbaren Tätigkeitsbereich (Sachbereich bzw. dieselbe Verwaltungseinheit) betreffen. Solche Ratsmitglieder verfügen regelmässig über interne Informationen, die den übrigen Mitgliedern nicht offenstehen. Solche Konstellationen können den Anschein eines Interessenkonflikts vermitteln und sind auch als Ausfluss der personellen Gewaltenteilung zu vermeiden.

### § 33. Rechte der Mitglieder des Parlaments a. Beratung und Antragstellung

Die Bestimmung regelt das Äusserungs- und Antragsrecht der Parlamentsmitglieder. Diese entsprechen den Rechten der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung.

### § 34. b. Vorstösse

Abs. 1: Parlamentsmitglieder müssen zwingend über Instrumente verfügen, um ihre demokratische Mitwirkung und die Funktion der politischen Kontrolle über den Gemeindevorstand und die Verwaltung wahrnehmen zu können. Die Gesetzesvorlage schreibt eine Mindestanzahl von Steuerungs- und Auskunftsinstrumenten in Form der Motion, des Postulats und der Anfrage vor. Die Parlamentsgemeinden können aufgrund ihrer unterschiedlichen Strukturen bedarfsgerecht weitere Instrumente, wie beispielsweise die parlamentarische Initiative, einführen.

Abs. 2–4: In diesen Bestimmungen werden die von der Gesetzesvorlage vorgegebenen Instrumente umschrieben, um ein Mindestmass an Einheitlichkeit der Rechtsordnung in Gemeindeparlamenten zu erreichen. Soweit zweckmässig, orientieren sich die Bestimmungen inhaltlich an den entsprechenden Umschreibungen auf kantonaler Stufe und Bundesebene. Nur eine überwiesene Motion oder ein überwiesenes Postulat führen dazu, dass der Gemeindevorstand verpflichtet wird, eine Vorlage auszuarbeiten oder dies zu prüfen.

### § 35. Rechte des Gemeindevorstands

Abs. 1 und 2: Aufgrund seiner Führungsfunktion ist es grundsätzlich Aufgabe des Gemeindevorstands, dem Parlament Geschäfte zur Beschlussfassung vorzulegen. Anträge des Gemeindevorstands sind in

der Regel die Grundlage für die Beratung und Beschlussfassung des Parlaments. Das Antragsrecht des Gemeindevorstands umfasst auch die in § 12 erwähnten besonderen Abstimmungsformen. Ist es nicht der Gemeindevorstand, der dem Parlament ein Geschäft zur Behandlung unterbreitet, steht dem Gemeindevorstand insbesondere das Recht zur Beratung und Stellungnahme zu.

Abs. 3 und 4: Die Mitglieder des Gemeindevorstands verfügen über ein unbeschränktes Teilnahmerecht in den Plenarsitzungen des Gemeindeparlaments. Sie können im Parlament beratend tätig sein oder auch Anträge stellen. In parlamentarischen Kommissionen sieht die Gesetzesvorlage demgegenüber ein Mindestrecht vor, woraus sich jedoch kein unbeschränktes Teilnahmerecht an Kommissionssitzungen ableiten lässt. Die Parlamentsgemeinden sind frei, in ihren Parlamentsordnungen die Mitwirkung des Gemeindevorstands in parlamentarischen Kommissionen weiter zu stärken.

#### § 36. Kinder- und Jugendparlament

Kinder- und Jugendparlamente eignen sich dafür, demokratische Entscheidungsprozesse zu erfahren und zu erleben. Von der seit 2005 bestehenden Möglichkeit, in Gemeinden Kinder- und Jugendparlamente einzuführen, wurde bis anhin kein Gebrauch gemacht. Die Bestimmung ist die Grundlage, um solche institutionelle Partizipationsformen zu schaffen. Die Organisation von Kinder- und Jugendparlamenten ist in einem Gemeindeerlass oder in der Gemeindeordnung festzulegen.

Dem Kinder- und Jugendparlament kann vor der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament ein Anhörungs- sowie ein Anfragerecht eingeräumt werden, wenn die Gemeindeordnung dies so vorsieht.

## 4. Abschnitt: Behörden

### A. Allgemeines

#### § 37. Einberufung

Abs. 1: Das Einberufungsrecht steht in erster Linie dem Behördenpräsidium aufgrund seiner Stellung und Funktion in der Behörde zu. Dem Präsidium obliegt es grundsätzlich, dafür zu sorgen, dass die Aufgaben der Behörde rechtzeitig, zweckmässig und koordiniert an die Hand genommen und abgeschlossen werden. Über ein Einberufungsrecht verfügt zudem ein Drittel der Behördenmitglieder. Sitzungen können damit nur einberufen werden, wenn eine qualifizierte Minderheit dies verlangt. Diese Regelung hat sich in der Praxis bewährt.

Abs. 2: Die Teilnahme an den Sitzungen der Behörde ist grundsätzlich eine Amtspflicht, deren unentschuldigte Nichtbeachtung Säumnisfolgen nach sich ziehen kann.

### § 38. Beschlussfassung

Abs. 1: Die Bestimmung stellt sicher, dass bei Entscheiden mindestens die Mehrheit der Behördenmitglieder anwesend sein muss. Dies dient der Akzeptanz der Beschlüsse und ermöglicht, dass im Regelfall verschiedene Ansichten in die Entscheidungsprozesse einfließen können. Das Quorum kann weder erhöht noch herabgesetzt werden.

Abs. 2: Im Regelfall sollen Geschäfte in Sitzungen gemeinsam beraten werden. Ausnahmen sind möglich bei Präsidial- und Zirkularentscheidungen (vgl. § 40). Zirkularentscheide sind nur dann zulässig, wenn die Geschäftsbehandlung in einer Sitzung nicht möglich ist. Der Grundsatz der gemeinsamen Beratung ist Voraussetzung für das im schweizerischen politischen System als selbstverständlich geltende Prinzip der Kollegialität. Dieses dient der Konkordanz und besagt, dass sich die einzelnen Behördenmitglieder an die Beschlüsse des Kollegiums zu halten haben. Aufgabe der Exekutive ist es, unabhängig von parteipolitischen Interessen, Geschäfte zum Nutzen des Gemeinwohls zu beschliessen und diese «mit einer Stimme» gegen aussen zu vertreten. Damit kommen den Beschlüssen ein grösseres Gewicht und eine bessere Akzeptanz zu. Auf die ausdrückliche Nennung des Kollegialitätsprinzips im Gesetz wird verzichtet, da es nicht justiziabel ist.

### § 39. Abstimmungen und Wahlen

Abs. 1: Entsprechend der Pflicht zur Sitzungsteilnahme sind die Behördenmitglieder auch zur Stimmabgabe verpflichtet und dürfen sich aus Gründen ihrer Amtsverantwortung nicht der Stimme enthalten. Neu ist die offene Stimmabgabe nicht nur bei Abstimmungen, sondern auch bei Wahlen vorgesehen, weil in Behörden Vertraulichkeit herrschen soll.

Abs. 2 und 3: Das Wahlverfahren in Behörden orientiert sich an der Regelung für Wahlen in Gemeindeparlamenten mit dem Unterschied, dass bereits im zweiten Wahlgang das relative Mehr zur Anwendung kommt. Wahlverfahren in Behörden sind übersichtlicher als in der Legislative. Im Übrigen gelten die Bestimmungen zur Gemeindeversammlung, was die Abstimmungsordnung und das Abstimmungs- und Wahlverfahren betreffen.

#### § 40. Präsidialentscheide

Abs. 1: Präsidialentscheide sind eine Ausnahme der Regel, wonach Behördenentscheide in gemeinsamer Beratung gefasst werden sollen. Aus Gründen zeitlicher Dringlichkeit sollen Beschlüsse präsidial (bzw. im Verhinderungsfall vizepräsidial) gefasst werden können. Damit kann die Gesamtbehörde entlastet werden. Ausserdem ist die beschleunigte Geschäftsabwicklung im Interesse der Betroffenen. Präsidialentscheide setzen voraus, dass Angelegenheiten nicht im normalen Sitzungsmodus behandelt werden können.

Abs. 2: Aus kantonaler Sicht besteht kein Anlass, die Befugnis zu Präsidialentscheiden (wie nach geltendem Recht) zwingend auf Angelegenheiten von geringer Bedeutung auszudehnen. Die Behörden können dies aber selbst regeln und haben dabei festzulegen, welche Fälle von geringer Bedeutung durch das Behördenpräsidium entschieden werden können.

#### § 41. Ausstandspflicht

Abs. 1: Mitglieder sowie Schreiberinnen und Schreiber der Behörden, die bei Beschlüssen mitwirken, sollen in ihrer Entscheidungsfindung unabhängig sein. Andernfalls haben sie in den Ausstand zu treten. Die Regelung orientiert sich an den Ausstandsbestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und übernimmt dessen Vorschriften für Behördenbeschlüsse. Es genügt bereits der Anschein einer Befangenheit, damit Behördenmitglieder oder die Schreiberin bzw. der Schreiber einer Behörde am Beschluss nicht mehr mitwirken können.

Abs. 2: Die Offenlegung von Interessenbindungen dient wie bei der entsprechenden Bestimmung zum Gemeindeparlament der Transparenz der Entscheidungsfindung, stärkt die Legitimation von Beschlüssen und vereinfacht die Durchsetzung der Ausstandsregeln.

#### § 42. Ausschluss der Öffentlichkeit

Die Bestimmung hält eine Einschränkung des sonst geltenden Öffentlichkeitsprinzips fest. Die Vertraulichkeit über Vorgänge im Behördenkollegium über Diskussionsbeiträge und Abstimmungsergebnisse ist einerseits eine wichtige Rahmenbedingung für (überparteiliche) Lösungen und andererseits Voraussetzung dafür, dass das Kollegialitätsprinzip greifen kann. Das Behördenprotokoll ist nur insoweit öffentlich, als nicht private oder öffentliche Interesse gemäss Gesetz über die Information und den Datenschutz entgegenstehen. Im Übrigen verpflichtet das Gesetz über die Information und den Datenschutz zur Information über wichtige Sitzungsergebnisse.

### § 43. Aufgabenübertragung

#### a. An Mitglieder oder Ausschüsse

Die Bestimmung ist die Grundlage für die Errichtung eines Ressortsystems, wonach Behördenmitglieder einem Aufgabenbereich (Ressort) vorstehen und Ressortgeschäfte selbstständig erledigen dürfen. Dadurch kann das Entscheidungsverfahren effizienter ausgestaltet werden. Die Übertragung an einzelne Mitglieder oder Ausschüsse kann im Einzelfall durch Beschluss der Gesamtbehörde oder allgemein durch einen Behördenerlass erfolgen. Gegen Entscheide oder Erlasse von Mitgliedern und Ausschüssen ist die Neu Beurteilung an die Gesamtbehörde zulässig, sofern die Gemeindeordnung dies nicht ausschliesst (vgl. § 182).

#### § 44. b. An Gemeindeangestellte

Abs. 1: Die Bestimmung bildet die Grundlage für die Übertragung von Aufgaben zur selbstständigen Erledigung an Gemeindeangestellte. Es ist nicht mehr zeitgemäss, dass es Gemeindeangestellten in Versammlungsgemeinden nach geltendem Recht grundsätzlich untersagt ist, im eigenen Namen Verfügungen zu erlassen. Die Gesetzesvorlage geht daher davon aus, dass insbesondere Aufgaben im Rahmen der Rechtsanwendung, die ein besonderes Fachwissen voraussetzen oder bei denen lediglich die Sachgesetzgebung vollzogen wird, an Gemeindeangestellte zur selbstständigen Erledigung übertragen werden können. Gemäss Gesetzesvorlage ist es auch zulässig, mehrere Gemeindeangestellte zusammen mit der selbstständigen Aufgabenerfüllung zu betrauen. Aufgaben sollen entsprechend der Verantwortlichkeiten der betreffenden Verwaltungsstufe übertragen werden.

Abs. 2 und 3: Die Aufgabenübertragung ist in einem Erlass festzulegen. Für die Bestimmung der Erlassstufe (Gemeindeordnung, Gemeinde- oder Behördenerlass) gelten die Kriterien der Wichtigkeit gemäss § 4. Sollen z. B. Befugnisse zur Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen im Sinne von § 89 Abs. 2 GOG an Gemeindeangestellte (Polizeirichteramt) übertragen werden, bedarf es einer Grundlage in einem Gemeindeerlass. In aller Regel können jedoch der Gemeindevorstand oder, sofern in der Gemeindeordnung vorgesehen, die Schulpflege sowie eigenständige Kommissionen Aufgaben an Gemeindeangestellte im Rahmen eines Behördenerlasses übertragen. Im Unterschied zu den Regelungen über die Aufgabenübertragung an Behördenmitglieder und -ausschüssen sowie an Kommissionen können den Gemeindeangestellten lediglich Verfügungs- und Finanzbefugnisse delegiert werden (vgl. § 182).

#### § 45. Beratende Kommissionen und Sachverständige

Angesichts der Bedeutung, die beratende Kommissionen und Sachverständige bei einer Entscheidungsfindung haben können, wird die Zulässigkeit ihres Bezugs ausdrücklich in der Gesetzesvorlage erwähnt. Kommissionen oder Sachverständige sind im Sinne dieser Bestimmung «blosse» Hilfsorgane. Ihnen können nur vorberatende oder begutachtende Funktionen zukommen.

#### § 46. Gebühren

Die Gemeinden sind verpflichtet, als Entgelt für besondere Leistungen Gebühren zu erheben. Die Bestimmung schafft eine gesetzliche Grundlage für den Erlass einer kantonalen Gebührenverordnung. Die Norm orientiert sich an der entsprechenden Bestimmung im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010). Für die Gebührenhöhe gelten die Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz. Die Bestimmung vermag nur so weit den Anforderungen des Gesetzmässigkeitsprinzips im Abgaberecht (Art. 126 KV) zu genügen, als die erhobenen Gebühren von ihrem Charakter her anhand des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips überprüfbar sind. Soweit dies für eine Gebühr im Einzelfall oder eine Abgabeart allgemein nicht zutrifft, kann die Abgabe nur bei Vorliegen einer anderen formell-gesetzlichen Grundlage auf kommunaler oder kantonomer Ebene erhoben werden. Den Gemeinden soll mit der Gebührenverordnung ein Rahmen vorgegeben werden, innerhalb dem sie ihre Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen festlegen bzw. auf die Erhebung solcher Gebühren verzichten können. Verfügungen sind erstinstanzliche Anordnungen im Sinne des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Dienstleistungen sind Leistungen, die auf Veranlassung von Dritten erbracht werden und regelmässig in deren Nutzen liegen.

### **B. Gemeindevorstand**

#### § 47. Zusammensetzung

Mit der Kantonsverfassung erhält die Gemeindeexekutive einer politischen Gemeinde oder einer Schulgemeinde einen neuen Namen. Sie kann sich allerdings weiterhin gestützt auf § 5 Abs. 2 Gemeinderat oder im Fall einer Schulgemeinde Schulpflege nennen. Der Gemeindevorstand muss nach Massgabe der Gemeindeordnung aus fünf oder mehr Mitgliedern bestehen. Die Vorgabe für die Mindestanzahl der Mitglieder des Gemeindevorstands dient dazu, dass im Gemeindevorstand eine genügende politische Repräsentation vorhanden ist.

#### § 48. Aufgaben

Die Bestimmung lehnt sich an die entsprechenden Bestimmungen im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR; LS 172.1) an und hält die wichtigsten Aufgaben fest, die der Gemeindevorstand selbst erfüllen muss und nicht an weitere Stellen zur selbstständigen Erledigung übertragen kann.

Abs. 1: Die politische Planung und Führung gehören zu den wichtigsten Aufgaben der Gemeindeexekutive. Die Regelung betont die Regierungstätigkeit des Gemeindevorstands und verdeutlicht, dass er für die politische Planung, worunter z. B. der Finanz- und Aufgabenplan sowie das Budget gehören, verantwortlich ist. Als oberste Gemeindebehörde führt er die Gemeinde und die Gemeindeverwaltung und ist zuständig für die Antragstellung an die Legislative. Die in der modernen Verwaltungsführung gebräuchliche Unterscheidung zwischen strategischem und operativem Handeln wird in der Gesetzesvorlage nicht übernommen. Politische Entscheide sind zwar grundsätzlich strategische Entscheide. Umgekehrt können aber gerade wichtige operative Entscheide mitunter von grösster politischer Bedeutung sein.

Abs. 2: Der Gemeindevorstand hat die Organisation der Verwaltung in einem Erlass zu regeln. Ausserdem hat er die Aufteilung seiner Aufgaben auf seine Mitglieder durch die Bildung von Ressorts vorzunehmen. Oftmals orientiert sich die Organisation der Verwaltung an den Ressorts. Bei der Festlegung der Aufgabenteilung gelten die erwähnten Kriterien, um zu vermeiden, dass sich die Mehrheit der Mitglieder des Gemeindevorstands zulasten der Minderheit durchsetzen kann. Die Kriterien entsprechen den Vorgaben, die auch für den Regierungsrat gelten. Durch die Pflicht, die Organisation in einem Erlass zu regeln, kann die Information der Einwohnerinnen und Einwohner über die Verwaltungsorganisation sichergestellt werden (vgl. § 7).

Abs. 3 regelt die Auffangzuständigkeit zugunsten des Gemeindevorstands. Diese erstreckt sich auf alle Gemeindeangelegenheiten, die nicht aufgrund allgemeiner Rechtsprinzipien (z. B. Gesetzmässigkeitsprinzip) den Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung oder an der Urne oder dem Gemeindeparlament zukommen müssen. Nur bei Regelungslücken kommt diese subsidiäre Generalkompetenz des Gemeindevorstands zum Tragen, soweit nicht aufgrund der allgemeinen Finanzkompetenzordnung oder einer Auslegungsmethode die Zuständigkeit eines anderen Gemeindeorgans anzunehmen ist.

Abs. 4: Bei der Vertretung gegen aussen geht es weniger um die Erfüllung von Repräsentationsverpflichtungen als vielmehr um die Interessenwahrung zugunsten der Gemeinde, etwa gegenüber anderen Gemeinden oder dem Kanton. Für die «Aussenpolitik» und die Pflege der Aussenbeziehungen ist der Gemeindevorstand zuständig. Dies zeigt sich auch in der Zeichnungsberechtigung für die Gemeinde.

#### § 49. Führung der Gemeindeverwaltung

Abs. 1: Der Gemeindevorstand trägt die Verantwortung für die Führung der Gemeindeverwaltung. Nicht die politische Führung, aber die betriebliche Leitung der Verwaltung kann der Gemeindevorstand, wie in vielen Gemeinden üblich, der Gemeindegemeinschaft oder dem Gemeindegemeinschaftsschreiber oder einer oder mehreren Gemeindeangestellten (Stadtdirektorin bzw. Stadtdirektor oder Geschäftsleitung) übertragen.

Abs. 2: Die Aufsicht über die Verwaltung ist ebenfalls eine unverzichtbare und unübertragbare Aufgabe des Gemeindevorstands. Die Bestimmung konkretisiert die Aufsichtstätigkeit des Gemeindevorstands insbesondere mittels Aufbau eines internen Kontrollsystems (IKS). Der Gemeindevorstand trägt die Verantwortung, dass die entsprechenden regulatorischen, organisatorischen und technischen Massnahmen getroffen werden. Er erlässt die erforderlichen Weisungen und ist für die Erarbeitung der folgenden Dokumente und Aufgaben verantwortlich: das Organigramm, die Stellenbeschreibungen, die Kompetenz- und Visumsregelungen, Prozessbeschreibungen, das Controlling und die Risikobeurteilung.

#### § 50. Unterstellte Kommissionen

Die Bestimmung regelt die Vorgaben zur Schaffung von Kommissionen mit selbstständigen Entscheidungsbefugnissen. Die Schaffung von Kommissionen ist als organisatorische Vorkehrung gedacht, um den Gemeindevorstand in Teilbereichen von politisch relevanten Entscheidungen oder von Entscheidungen mit grossem Ermessensspielraum zu entlasten.

Abs. 1: Selbstständige Aufgabenerledigung bedeutet, dass in erster Linie die Kommissionen für die Aufgabenerfüllung die Verantwortung tragen und insbesondere im eigenen Namen Entscheidungen treffen. Die Schaffung von Kommissionen rechtfertigt sich grundsätzlich dann, wenn sie Aufgaben von besonderer Bedeutung erfüllen. Aus diesem Grund sind sie in der Gemeindeordnung zu bezeichnen.

Abs. 2 und 3: Der Gemeindevorstand kann den Autonomiegrad der Kommissionen nach seinen Bedürfnissen ausgestalten. Er hat Aufgaben, Entscheidungsbefugnisse und Zusammensetzung der Kommissionen in einem Erlass zu regeln, der zu veröffentlichen ist. Dabei kann er z. B. auch bestimmen, dass ein Mitglied des Gemeindevorstands die Kommission präsidiert. Unter Entscheidungsbefugnissen wird insbesondere die Beschlussfassung über Erlasse, Anordnungen oder Ausgabenbewilligungen verstanden. Je nach Ausgestaltung der Kommissionen wird der Gemeindevorstand von den diesen übertragenen Aufgaben mehr oder weniger entlastet. Im Rahmen seines Behördenerlasses kann der Gemeindevorstand auch bestimmen, ob Kommissionen Ent-

scheide an ihre Mitglieder oder Ausschüsse delegieren können. Die Überprüfung von Anordnungen oder Erlassen von unterstellten Kommissionen richtet sich nach § 182. Das Wahlorgan für Kommissionsmitglieder bestimmt sich nach dem Gesetz über die politischen Rechte. Unterstellte Kommissionen sind dem Gemeindevorstand untergeordnet und unterstehen damit seiner Aufsicht.

#### § 51. Eigenständige Kommissionen

Abs. 1 und 2: Neben unterstellten Kommissionen, die dem Gemeindevorstand untergeordnet sind, ermöglicht die Gesetzesvorlage, wie das geltende Recht, die Schaffung von eigenständigen Kommissionen, die im Rahmen ihres Aufgabenbereichs anstelle des Gemeindevorstands amten und damit nicht seiner Aufsicht unterstehen. Obwohl solche Kommissionen in ihren Aufgabenbereichen Funktionen des Gemeindevorstands übernehmen und selbstständig erfüllen, ist aus Gründen einer einheitlichen Führung der Gemeinde eine Koordination mit dem Gemeindevorstand zwingend notwendig. Eine eigenständige Kommission muss deshalb zwingend von demjenigen Mitglied des Gemeindevorstands präsiert werden, in dessen Ressort die Aufgabe der Kommission fällt. Eigenständige Kommissionen bestehen aus mindestens fünf Mitgliedern einschliesslich der Präsidentin oder des Präsidenten.

Abs. 3: Weil eigenständige Kommissionen bei ihrer Aufgabenerfüllung dem Gemeindevorstand gleichgestellt sind, bedürfen sie einer hohen demokratischen Legitimation. Die Gemeindeordnung hat die wesentlichen Festlegungen wie Aufgaben, Befugnisse, Mitgliederzahl und Zusammensetzung zu regeln.

Abs. 4 und 5: Die Gleichstellung mit dem Gemeindevorstand zeigt sich auch darin, dass eigenständigen Kommissionen hinsichtlich Geschäfte in ihrem Aufgabenbereich, die der Beschlussfassung der Legislative unterstehen, ein eigenes Antragsrecht an die Legislative zukommt. Die Antragstellung hat jedoch formell über den Gemeindevorstand zu erfolgen, der die Geschäfte der Kommissionen mit seiner Abstimmungsempfehlung den Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung oder an der Urne bzw. dem Gemeindeparlament unterbreitet. Der Gemeindevorstand ist das Zugangstor zur Legislative. Ihm kommt als oberste Behörde eine koordinierende Funktion zu. Er ist zur «Weiterleitung» der Geschäfte der Kommissionen verpflichtet. Die Kommissionen können also nicht selber eine Gemeindeversammlung einberufen und den Stimmberechtigten ein Geschäft zur Beschlussfassung unterbreiten. Erfüllt der Gemeindevorstand seine «Weiterleitungspflicht» nicht, kann die Kommission an die Aufsichtsbehörde gelangen. Die Gemeindeordnung kann aber das Antragsrecht

der eigenständigen Kommission an die Legislative ausschliessen. In diesem Fall sind die Kommissionsanträge an den Gemeindevorstand zu richten, der nach freiem Ermessen entscheidet, ob er die Anträge der Legislative zur Beschlussfassung unterbreitet. Gleichwohl bleibt die eigenständige Aufgabenerfüllung der Kommission unangetastet, was sich auch darin zeigt, dass deren Anordnungen und Erlasse nur bei den zuständigen kantonalen Rechtsmittelinstanzen angefochten werden können.

#### § 52. Gemeindeschreiberin oder Gemeindeschreiber

Abs. 1: Die Bestimmung ist die Grundlage für die Bestellung einer Gemeindeschreiberin oder eines Gemeindeschreibers und betont die Wichtigkeit dieser Funktion in der Gemeinde. Die Schreiberin oder der Schreiber übt entweder eine reine Stabsfunktion für den Gemeindevorstand aus oder ist, wie in der Praxis heute üblich, in einer Linienfunktion als Leiterin oder Leiter der Verwaltung tätig.

Abs. 2 und 3: Zu den Aufgaben der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers gehören in aller Regel neben der Unterstützung und Beratung des Gemeindevorstandes insbesondere auch die Koordination der Behördentätigkeit, das Abklären von rechtlichen Fragen, die Protokollführung und die Ausfertigung der Beschlüsse. Der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber können weitere Aufgaben zukommen. Oftmals obliegt ihr oder ihm die betriebliche Führung der Verwaltung.

#### § 53. Arbeitsverhältnis

Abs. 1: Gemäss Art. 47 Abs. 1 KV untersteht das Arbeitsverhältnis des Staats- und Gemeindepersonals dem öffentlichen Recht. Die Gesetzesvorlage präzisiert die Verfassungsbestimmung, in dem sie auch das Personal von Anstalten und Zweckverbänden erwähnt. Es besteht damit, wie für den Kanton, kein Raum für privatrechtliche Anstellungen. Möglich ist jedoch die Übernahme von materiellen Bestimmungen des Obligationenrechts als eigene Bestimmungen der Gemeinde.

Abs. 2: Aufgrund ihrer Organisationsautonomie ist es den Gemeinden freigestellt, ein eigenes Personalrecht zu erlassen. Bei der Ausgestaltung ihres Personalrechts sind sie aber an die verfassungsrechtlichen Grundsätze (z. B. Gesetzmässigkeitsprinzip und Rechtsgleichheitsgebot) gebunden. So ist insbesondere das Personalrecht in einem Gemeindeerlass zu regeln. Kantonales Personalrecht gilt sinngemäss, wenn die Gemeinden keine eigenen Regelungen erlassen haben. Diese subsidiäre Anwendung kantonalen Bestimmungen dient der Rechtssicherheit und hat sich bewährt.

### **C. Schulpflege**

#### **§ 54. Bestand**

Dieser Abschnitt betrifft nur die Schulpflege in Einheitsgemeinden. In selbstständigen Schulgemeinden bezeichnet die Gesetzesvorlage die Exekutive als Gemeindevorstand. Den Schulgemeinden steht es aber offen, die Bezeichnung Schulpflege für den Gemeindevorstand zu verwenden (vgl. § 5 Abs. 2).

Abs. 1: In sogenannten Einheitsgemeinden erfüllt die politische Gemeinde alle Aufgaben auf kommunaler Ebene (vgl. Art. 83 Abs. 1 KV). Die Gesetzesvorlage bestimmt im Regelfall, dass die Aufgaben der Volksschule von einer besonderen eigenständigen Kommission, der Schulpflege, erfüllt werden. Dies entspricht dem Sinn und Zweck des Volksschulgesetzes, das die Führung der Volksschulaufgaben, wozu die Aufgaben der Primar- und bzw. oder der Sekundarstufe gehören, einer Schulpflege zuweist. Die Aufgaben der Schulpflege beschränken sich im Einklang mit der Volksschulgesetzgebung auf den genannten Bereich.

Abs. 2: Parlamentsgemeinden weisen auch im schulischen Bereich aufgrund ihrer Grösse besondere Verhältnisse auf. Die Organisationsvorschriften im Volksschulgesetz orientieren sich in erster Linie am Regelfall. Die Gesetzesvorlage will den Gestaltungsspielraum der Parlamentsgemeinden erweitern. Die Bestimmung ermächtigt Parlamentsgemeinden, ihre schulische Verwaltungsstruktur nach dem Vorbild grosser Schweizer Städte zu professionalisieren, indem sie gestützt auf einen demokratischen Entscheid an der Urne die Aufgaben der Schulpflege dem Gemeindevorstand übertragen können. Im Rahmen der Bestimmung des Gemeindegesetzes kann der Gemeindevorstand bestimmte Aufgaben der Schulpflege unterstellten Kommissionen oder Gemeindeangestellten übertragen.

#### **§ 55. Zusammensetzung**

Abs. 1: Die Schulpflege muss sich nach Massgabe der Gemeindeordnung aus fünf oder mehr Mitgliedern zusammensetzen. Dies entspricht dem Bedürfnis der Praxis und gewährleistet, dass die Entscheide von einer genügend breiten politischen Repräsentation gefasst werden können. Ausserdem kann die Belastung der Amtstätigkeit auf eine genügende Anzahl Mitglieder aufgeteilt werden.

Abs. 2: Wie bei den unterstellten und den eigenständigen Kommissionen müssen der Gemeindevorstand und die Schulpflege aus Gründen der Koordination und einer einheitlichen Führung der Gemeinde über ein Mitglied beider Behörden verbunden sein. Die Verbindung kann nur noch über das Präsidium der Schulpflege erfolgen, weil die

Verknüpfung über ein anderes Mitglied der Schulpflege sich nicht bewährt hat. Die Gemeindeordnung hat zu bestimmen: Entweder wird das Präsidium der Schulpflege im Rahmen der Konstituierung des Gemeindevorstands oder im Rahmen der Wahl der Schulpflege bestimmt. Klargestellt wird mit der Gesetzesvorlage, dass das Schulpräsidium von Gesetzes wegen Mitglied des Gemeindevorstands ist. Die Schulpflege ist im Übrigen an der Urne zu wählen, was im Gesetz über die politischen Rechte geregelt wird.

#### § 56. Aufgaben und Befugnisse

Abs. 1: Die Bestimmung dient lediglich der Klarstellung und weist darauf hin, dass die Schulgesetzgebung für die Tätigkeit der Schulpflege massgebend ist.

Abs. 2 und 3: Die Schulgesetzgebung sieht nicht ausdrücklich vor, dass der Schulpflege Finanzbefugnisse zukommen müssen. Die Schulpflege muss aber im Bereich ihrer Pflichtaufgaben gemäss Schulgesetzgebung über die Kompetenz zur Bewilligung gebundener Ausgaben und zum Ausgabenvollzug verfügen. Die Gesetzesvorlage geht davon aus, dass der Schulpflege zur sachgerechten Erfüllung ihrer Aufgaben auch zwingend die Befugnis zukommen muss, neue Ausgaben zu bewilligen. Wie hoch diese Finanzkompetenzen anzusetzen sind, ist in der Gemeindeordnung festzulegen. Die Schulpflege ist als eigenständige Kommission im Sinne von § 51 ausgestaltet und damit dem Gemeindevorstand bei ihrer Aufgabenerfüllung weitestgehend gleichgestellt. Entsprechend sind weitere Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der Schulpflege, die ihr nicht zwingend nach Volksschulgesetzgebung zustehen, in der Gemeindeordnung zu regeln. Zweckmässigerweise sollten der Schulpflege Aufgaben übertragen werden, die einen nahen Bezug zu ihren Pflichtaufgaben haben. In der Praxis ist es im Schnittstellenbereich oftmals unklar, ob der Gemeindevorstand oder die Schulpflege für die Aufgabenerfüllung verantwortlich ist. Die Pflicht zur Regelung in der Gemeindeordnung dient der Rechtssicherheit und entzieht diesen Aufgabenbereich der Aufsicht des Gemeindevorstands.

Als eigenständige Kommission kommt der Schulpflege im Regelfall ein eigenständiges Antragsrecht an die Legislative zu. Dies betrifft Geschäfte im Rahmen ihrer Pflichtaufgaben sowie der ihr in der Gemeindeordnung übertragenen Aufgaben. Die Antragstellung hat jedoch formell über den Gemeindevorstand zu erfolgen, der die Geschäfte der Schulpflege mit seiner Abstimmungsempfehlung den Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung oder an der Urne bzw. dem Gemeindeparlament unterbreitet. Das in den Bemerkungen zu den eigenständigen Kommissionen über das Antragsrecht Ausge-

führte (vgl. § 51) gilt hier ebenfalls. Wie bei den eigenständigen Kommissionen kann die Leitungs- und Koordinationsfunktion des Gemeindevorstands verstärkt werden, indem das eigenständige Antragsrecht ausgeschlossen wird. Dies bedarf einer Grundlage in der Gemeindeordnung. In diesem Fall kann der Gemeindevorstand frei entscheiden, ob er die Geschäfte der Schulpflege, die der Beschlussfassung der Legislative unterstehen, den Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung oder an der Urne bzw. dem Gemeindeparlament unterbreiten will. Entscheidet er sich gegen eine Antragstellung, hat dies die Schulpflege zu akzeptieren. Die Schulpflege bleibt aber im Übrigen bei ihrer Aufgabenerfüllung dem Gemeindevorstand gleichgeordnet.

### § 57. Schulkreise

Abs. 1: Schulkreise sind dezentrale Verwaltungseinheiten mit eigenen Behörden. Die Bestimmung konkretisiert mit Bezug auf die Schulkreise § 3 Abs. 3. In der Praxis haben nur die Städte Zürich und Winterthur Schulkreise. Gemäss Gesetzesvorlage können Parlamentsgemeinden ihr Gebiet in Schulkreise einteilen. In Versammlungsgemeinden besteht dafür kein Bedürfnis. Schulkreise weisen dezentrale Behörden auf, die Aufgaben im Kreisgebiet erfüllen.

Abs. 2: Die dezentrale Aufgabenerfüllung in Kreisbehörden erfordert eine Grundlage in der Gemeindeordnung, betrifft es doch eine organisatorisch wichtige Festlegung der Gemeinde, die einer hohen demokratischen Legitimation bedarf. Bei der Errichtung von Schulkreisen mit Schulkreisbehörden wird den Parlamentsgemeinden eine grosse Autonomie eingeräumt; sie sollen die ihren Bedürfnissen angepassten Organisationsstrukturen schaffen können. Neben der Gebiets-einteilung haben die Parlamentsgemeinden die personelle Zusammensetzung der Schulpflege und der Kreisschulbehörden und deren Verbindung festzulegen. Ausserdem müssen insbesondere die Aufgaben und Entscheidbefugnisse der Kreisschulbehörden geregelt werden. Dabei steht es den Parlamentsgemeinden frei, die Kreisschulbehörden mit einer grossen Autonomie und vielen Befugnissen auszustatten oder sie der Schulpflege im Sinne einer unterstellten Kommission grundsätzlich unterzuordnen (vgl. Anhang; § 42 Abs. 4 Volksschulgesetz). Schulpflege und Kreisschulbehörden haben im Wesentlichen die Aufgaben zu erfüllen, welche die Volksschulgesetzgebung der Schulpflege überträgt. Die zwingende Urnenwahl der Schulpflege ist im Gesetz über die politischen Rechte geregelt. Die Gemeindeordnung bestimmt das Wahlorgan der Mitglieder der Kreisschulbehörden.

## **D. Quartier- und Ortsteilkommissionen**

### § 58. Aufgaben

Abs. 1: Die Bestimmung konkretisiert Art. 88 KV, der den Gesetzgeber beauftragt, eine gesetzliche Grundlage für Quartier- oder Ortsteilkommissionen zu schaffen. Jede Gemeinde kann solche Kommissionen errichten. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie nur im Gebiet des Quartiers oder Ortsteils Aufgaben erfüllen und über Entscheidbefugnisse verfügen können. Im Gegensatz zu unterstellten oder eigenständigen Kommissionen muss kein Mitglied des Gemeindevorstands den Vorsitz der Quartier- und Ortsteilkommission führen. Der Anwendungsbereich solcher Kommissionen soll der Praxis überlassen werden.

Abs. 2: Angesichts der vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten von Quartier- und Ortsteilkommissionen wird eine offene Rahmenordnung geschaffen, damit der Anwendungsbereich dieser neuen Organe nicht durch das Gesetz unnötig eingegrenzt wird. Die neue Rechtsgrundlage soll interessierte Gemeinden ermächtigen, solche Kommissionen bedürfnisgerecht auszugestalten. Zur Vermeidung grosser Unterschiede bei der Aufgabenerfüllung durch Quartier- und Ortsteilkommissionen und damit eine einheitliche Steuerung der Gemeinde sichergestellt werden kann, unterstehen auch Quartier- und Ortsteilkommissionen der Aufsicht des Gemeindevorstands.

## **E. Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommissionen**

### § 59. Rechnungsprüfungskommission

#### a. Bestand

Abs. 1 und 2: Die Mindestgrösse von fünf Mitgliedern ermöglicht eine gewisse Vielfalt in der personellen Zusammensetzung der Rechnungsprüfungskommission. In Versammlungsgemeinden werden die Präsidentin oder der Präsident und die übrigen Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission an der Urne gewählt; es bestehen keine besonderen Wählbarkeitsvoraussetzungen. In Parlamentsgemeinden ist die Rechnungsprüfungskommission ein ständiger Ausschuss des Parlaments.

Abs. 3: Die eigenständige Schulgemeinde hat keine eigene Rechnungsprüfungskommission. Die Stimmberechtigten sind dieselben wie in der politischen Gemeinde. Für beide Gemeinden wird ein Gesamtsteuerfuss angesetzt. Prüft eine Rechnungsprüfungskommission beide Finanzhaushalte, können die finanzpolitischen Entscheide der beiden

Gemeinden besser aufeinander abgestimmt werden. In Schulgemeinden, die das Gebiet mehrerer politischer Gemeinden umfassen, wird die Rechnungsprüfungskommission einer politischen Gemeinde tätig oder die Rechnungsprüfungskommissionen der verschiedenen politischen Gemeinden wechseln sich in einem Turnus ab. Diese Lösungen haben sich bei Zweckverbänden bereits bewährt.

#### § 60. b. Aufgaben

Abs. 1: Die Rechnungsprüfungskommission ist das finanzpolitische Prüfungsorgan. Ihre Prüfung erfolgt im Vorfeld zu finanzpolitischen Beschlüssen der Stimmberechtigten oder des Parlaments (z. B. Budget, Jahresrechnung, Verpflichtungskredite).

Abs. 2: Das Budget kann nur von der Rechnungsprüfungskommission und nur finanzpolitisch geprüft werden. Sie kann dem Budgetorgan beantragen, dass bestimmte Budgetpositionen in einem bestimmten Betragsumfang gesenkt oder erhöht oder dass sie gestrichen werden sollen. Ihr Antrag auf Nichtgenehmigung der Jahresrechnung kann in finanztechnischen Mängeln begründet sein, weil die Rechnung nicht korrekt erstellt wurde, oder finanzpolitische Gründe haben, weil das Budget nicht eingehalten wurde. Die Rechnungsprüfungskommission prüft weitere Vorlagen an die Stimmberechtigten oder an das Gemeindeparlament, die Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt haben, wie Verpflichtungskredite oder rechtsetzende Erlasse und Verträge (z. B. ein Gebührenreglement, die Ausgliederung eines Aufgabenbereichs oder einen Anschlussvertrag). Für Vorlagen ohne finanzielle Auswirkungen (z. B. Änderung des Polizeireglements oder Sondernutzungsvorschriften) hat die Rechnungsprüfungskommission keine Prüfungszuständigkeit. Bestehen in einer Parlamentsgemeinde eine separate Rechnungsprüfungskommission und eine Geschäftsprüfungskommission oder gibt es ständige Sachkommissionen, muss die Gemeinde für Geschäfte von finanzieller Tragweite die Prüfungszuständigkeiten und das Zusammenwirken der verschiedenen Kommissionen regeln. Für die Prüfung von Budget und Jahresrechnung ist jedenfalls die Rechnungsprüfungskommission zuständig.

Abs. 3: In Versammlungsgemeinden prüft die Rechnungsprüfungskommission die Geschäfte von finanzieller Tragweite nur auf finanzielle Angemessenheit. Die Rechnungsprüfungskommission kann eine Kreditvorlage für den Bau einer Sportanlage zur Ablehnung empfehlen, weil das Vorhaben reiner Wunschbedarf wäre und den Gemeindehaushalt zu stark belasten würde. Die Ausgestaltung des Projekts und die Wahl des Standorts darf sie hingegen nicht beurteilen, weil dies einer sachlichen Prüfung gleichkäme. Diese umfassende Prüfungsbefugnis hat jedoch die Rechnungsprüfungskommission in Parlamentsgemeinden;

sie prüft die Geschäfte auch auf ihre sachliche Angemessenheit. Gleich verhält es sich in Versammlungsgemeinden, die eine Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission schaffen (vgl. § 61 Abs. 3).

## § 61. Geschäftsprüfungskommission

### a. Bestand

Abs. 1: Die Parlamentsgemeinden können die Rechnungsprüfungskommission und die Geschäftsprüfungskommission in einer Kommission zusammenfassen oder dafür zwei verschiedene Kommissionen schaffen.

Abs. 2: Sieht eine Parlamentsgemeinde in der Gemeindeordnung vor, dass neben der Rechnungsprüfungskommission eine separate Geschäftsprüfungskommission besteht, muss diese wie die Rechnungsprüfungskommission mindestens fünf Mitglieder umfassen. Die Mitgliederzahlen der Rechnungsprüfungskommission und der Geschäftsprüfungskommission müssen nicht übereinstimmen.

Abs. 3: Versammlungsgemeinden können eine Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommission einführen. Zwei separate Kommissionen wären aus folgenden Gründen nicht zweckmässig: Die Geschäftsprüfungskommission könnte nur Geschäfte ohne finanzielle Tragweite prüfen; Geschäfte von finanzieller Tragweite müsste die Rechnungsprüfungskommission prüfen. Schon in Parlamentsgemeinden mit separater Rechnungsprüfungskommission und Geschäftsprüfungskommission bereitet die Abgrenzung der Aufgabenzuständigkeiten oft Schwierigkeiten, obwohl ein Parlamentsbüro die Geschäfte zuweist. Eine Schulgemeinde könnte eine separate Geschäftsprüfungskommission nur einführen, wenn in der politischen Gemeinde eine solche bestünde. Eine Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommission kann eine grössere Mitgliederzahl mit Fachleuten aus verschiedenen Bereichen umfassen und alle Geschäfte an die Stimmberechtigten (an Gemeindeversammlung und Urne) prüfen.

### § 62. b. Aufgaben

Abs. 1 und 2: Die Geschäftsprüfungskommission kann nicht nur im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht, sondern auch während des Jahres die Geschäftsführung des Gemeindevorstands, in Einheitsgemeinden auch der Schulpflege, prüfen. Sie wird aus eigenem Antrieb tätig und bestimmt ihre Untersuchungsgegenstände selbst. Sie soll Missstände in der Geschäftsführung aufdecken, darf sich aber nicht in die Geschäftsführung des Gemeindevorstands einmischen und vertretbare Lösungen des Gemeindevorstands beanstanden. Ob sich die Prüfung nur auf abgeschlossene oder auch auf laufende Geschäfte bezieht, regeln die Gemeinden in der Gemeindeordnung.

Lit. a: Für die Vorberatung von Verpflichtungskrediten und rechtsetzenden Erlassen (Gesetzen, Verträgen) oder für die Prüfung der (Teil-)Budgets der verschiedenen Verwaltungszweige können ständige Sachkommissionen geschaffen werden. Mit ständigen Sachkommissionen vermindert sich das Aufgabenspektrum der Geschäftsprüfungskommission. Gibt es eine Rechnungsprüfungskommission, eine separate Geschäftsprüfungskommission und ständige Sachkommissionen, muss deren Zusammenwirken geregelt werden. Bei Vorlagen von finanzieller Tragweite (z. B. Verpflichtungskredite, rechtsetzende Erlasse oder Verträge) kann auf die Prüfung der Rechnungsprüfungskommission nicht verzichtet werden. Werden solche Geschäfte von mehreren Kommissionen geprüft, bietet sich als Lösung an, dass die eine Kommission Referentinnen und Referenten in die andere Kommission entsendet oder dass beide Kommissionen Ausschüsse bilden. Bei Uneinigkeit könnten beide Kommissionen unterschiedliche Anträge an das Parlament stellen. Das Parlament kann auch nichtständige Kommissionen für die Prüfung von umfangreichen oder politisch stark umstrittenen Geschäften oder (Parlamentarische) Untersuchungskommissionen (PUK) bilden. Die verschiedenen Arten von Kommissionen erfordern eine Grundlage in der Gemeindeordnung.

Lit. b: In Versammlungsgemeinden kann die Gemeindeordnung vorsehen, dass die Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommission nicht nur Vorlagen von finanzieller Tragweite (z. B. Budget, Jahresrechnung, Kreditvorlagen, Erlasse und Verträge) sowie den Geschäftsbericht und die Geschäftsführung prüft, sondern auch Geschäfte an die Stimmberechtigten ohne finanzielle Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt (z. B. Sonderbauvorschriften, Gestaltungsplan, Polizeireglement).

Abs. 3: Die Geschäftsprüfungskommission kann z. B. bei der Prüfung der Geschäftsführung nicht nur beanstanden, dass rechtliche Bestimmungen verletzt worden sind, sondern auch, dass die Verwaltung nicht effizient organisiert ist.

### § 63. Herausgabe von Unterlagen und Auskünfte

Abs. 1: Die Rechnungsprüfungskommission und die Geschäftsprüfungskommission können ihre Aufgaben nur erfüllen, wenn sie die für ihre Prüfung erforderlichen Unterlagen und Auskünfte verlangen können. Hierfür können sich die Kommissionen nicht direkt an die Verwaltungsangestellten wenden, weil sie diesen gegenüber nicht weisungsbe-rechtigt sind; sie müssen an den Gemeindevorstand gelangen. Dieser braucht über entsprechende Begehren nicht selbst zu entscheiden, sondern kann dies nach den allgemeinen Grundsätzen an einzelne Ressortvorsteherinnen und -vorsteher oder an Verwaltungsangestellte delegieren.

Abs. 2: Vor der Herausgabe von Unterlagen oder der Erteilung von Auskünften muss der Gemeindevorstand oder die Stelle, an die der Entscheid darüber delegiert ist, eine Interessenabwägung vornehmen, wie sie auch in § 23 IDG vorgesehen ist.

### **3. Teil: Aufgabenübertragung und Zusammenarbeit**

#### **1. Abschnitt: Grundsätze**

##### § 64. Aufgabenträger

Abs. 1: Eine Gemeinde muss ein gewisses inhaltliches und umfangmässiges Spektrum an Aufgaben selbst erfüllen, damit sie als demokratisches Gemeinwesen funktioniert und ihre Existenz als selbstständiges Gemeinwesen gerechtfertigt ist. Dazu gehören Aufgaben der politischen Gestaltung, Steuerung und Aufsicht (z. B. Erstellung von Budget, Aufgaben- und Finanzplanung, Durchführung von Wahlen). Die Gemeinde darf nicht sämtliche Aufgabenbereiche übertragen und sich auf eine Holdingfunktion beschränken. Mit Ausgliederungen (Anstalten, Privatisierungen) und anderen Formen von Aufgabenübertragungen (z. B. mittels Anschlussverträgen) gehen demokratische Einflussmöglichkeiten verloren. Die Gemeinde darf sich nicht ihrer gesamten operativen Tätigkeit entäussern, demokratische Entscheidungsverfahren ausschalten und zur organisatorischen Hülle verkommen. Sie könnte auch nicht die gesamte Gemeindeverwaltung auf eine andere Gemeinde oder auf einen Privaten übertragen; eine wirksame politische Gestaltung und Steuerung erfolgen im engen Austausch zwischen Gemeindevorstand und gemeindeeigenem Personal, das seinen unmittelbaren Weisungen untersteht.

Abs. 2: Die Aufgabenübertragung kann von der Erteilung eines Auftrags zur Unterstützung beim Vollzug einer bestimmten Aufgabe (z. B. Beizug einer Überwachungsfirma) bis hin zur Ausgliederung eines ganzen Aufgabenbereichs reichen (z. B. Organisation der Wasser- oder Elektrizitätsversorgung in einer Anstalt oder Aktiengesellschaft). Über vertragliche Aufgabenübertragungen beschliesst das Gemeindeorgan, das die damit verbundenen Ausgaben zu bewilligen oder über die zu übertragenden Befugnisse zu beschliessen hat.

##### § 65. Gewährleistung der Aufgabenerfüllung

Eine Gemeinde hat die recht- und zweckmässige Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, wenn sie die Aufgabe selbst erfüllt, einem Dritten zur Erfüllung überträgt oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erfüllt. Überträgt eine Gemeinde Aufgaben einem Dritten,

bleibt sie für die Aufgabenerfüllung verantwortlich und muss diese beaufsichtigen. Denn der Aufgabenträger finanziert die Aufgabenerfüllung über Gebühren, die er selbst oder die Gemeinde für ihn erhebt, oder über steuerfinanzierte Beiträge der Gemeinde. Die Gemeinde beaufsichtigt nicht nur die Qualität der Aufgabenerfüllung, sondern auch die Mittelverwendung. Die Gemeinde setzt andere Aufsichtsmittel ein, wenn sie den Dritten hilfsweise für den Vollzug beizieht oder aber eine Aufgabe ausgliedert. Bei einer Gemeindeanstalt kann die Gemeinde geringe oder grosse Einflussmöglichkeiten haben. Bei einer Aktiengesellschaft kann sie nur wenige Aufsichtsmittel einsetzen, die mit dem Bundesprivatrecht vereinbar sind. Es besteht somit eine zweistufige Verantwortlichkeit: Der neue Aufgabenträger hat dafür zu sorgen, dass die Aufgabe in seinem Betrieb recht- und zweckmässig erfüllt wird. Die Gemeinde trägt die Verantwortung dafür, dass der Aufgabenträger dieser Anforderung gerecht wird. Vermag der Aufgabenträger dies nicht zu leisten, hat die Gemeinde zu Aufsichtsmitteln zu greifen; erweist sich dies nicht als zielführend, müsste die Gemeinde die Aufgabe wieder zurücknehmen und sie einem anderen Träger übertragen oder sie wieder selbst erfüllen.

## **2. Abschnitt: Ausgliederung**

### § 66. Begriff

Bei einer Ausgliederung überträgt die Gemeinde einen ganzen Aufgabenbereich auf Dauer einem Dritten, sodass dieser bei der Aufgabenerfüllung ganz an ihre Stelle tritt. Der neue Aufgabenträger übernimmt die strategische Führung des Betriebs. Seine Organe fällen die Entscheide, für die in der Gemeinde der Gemeindevorstand und die Legislativorgane (Stimmberechtigte oder Parlament) zuständig sind. Die Rolle der Gemeinde beschränkt sich im Wesentlichen auf die Aufsicht über den Aufgabenträger. Als Aufgabenträger eignen sich die Gemeindeanstalt oder private Rechtsformen. Eine Ausgliederung liegt z. B. vor, wenn die Spitex oder der Kinderhort einem Verein übertragen oder das Alters- und Pflegeheim in eine Gemeindeanstalt übergeführt wird.

### § 67. Rechtsformen

#### a. Gemeindeanstalt

Abs. 1: Eine politische Gemeinde oder eine Schulgemeinde kann eine Gemeindeanstalt gründen, d. h. einen bestimmten Verwaltungszweig organisatorisch verselbstständigen und ihn mit Rechtspersönlichkeit ausstatten. Die Anstalt ist eine juristische Person des öffentli-

chen Rechts und bildet das Gegenstück zur privatrechtlichen Stiftung. Die öffentlich-rechtliche Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit lässt sich nicht klar von der Anstalt abgrenzen und untersteht daher denselben Regeln. Eine Gemeindeanstalt kann nur von einer Gemeinde allein errichtet werden. Die Gemeindeanstalt eignet sich daher nicht für die Zusammenarbeit einer Gemeinde mit Privaten.

Abs. 2: Die Anstalt ist anders als eine Gemeinde oder ein Zweckverband nicht körperschaftlich aufgebaut. Sie hat keine Mitglieder und deshalb kein Legislativorgan (weder ein Parlament noch ein Organ der Stimmberechtigten). Folglich sind in der Anstalt keine demokratischen Entscheidungsprozesse (z. B. Referendum) möglich. Sie hat deshalb auch keine eigene Rechnungsprüfungskommission. Die finanzpolitische Prüfung ihres Haushalts nimmt das Gemeindeorgan vor, das sie beaufsichtigt. Für ihre Organisation genügen ein Führungsorgan und eine Prüfstelle für die finanztechnische Prüfung. Die Führung kann zweistufig sein, d. h. aus einem übergeordneten und einem untergeordneten Führungsorgan bestehen. Die Gemeinde kann sich im Gründungserlass beliebige Einflussmöglichkeiten auf die Gemeindeanstalt einräumen (z. B. die Genehmigung von Investitionsentscheidungen oder anderen Geschäften durch ein Organ der Gemeinde).

Abs. 3: Die Anstalt führt ihren Haushalt nach den Regeln des kommunalen Haushaltsrechts (z. B. hat sie Finanz- und Verwaltungsvermögen und den gleichen Kontenplan), die Grundsätze über das Finanzreferendum finden aber keine Anwendung. Die Arbeitsverhältnisse des Anstaltspersonals sind öffentlich-rechtlich.

#### § 68. b. Juristische Personen des Privatrechts

Eine Gemeinde kann eine juristische Person des Privatrechts allein oder zusammen mit privaten Dritten gründen, um einen bestimmten Aufgabenbereich in den neuen Aufgabenträger auszugliedern. Die Gemeinde ist dann als Alleinaktionärin oder zusammen mit Dritten am privatrechtlichen Aufgabenträger beteiligt, z. B. als Mehr- oder Minderheitsaktionärin. Die Gemeinde kann sich zwecks Ausgliederung auch an einer bereits bestehenden juristischen Person beteiligen. Die Gemeinde kann einen Aufgabenbereich auch auf eine bestehende juristische Person des Privatrechts ausgliedern, ohne dass sie sich am neuen Aufgabenträger beteiligt. Erfüllt eine Gemeinde zusammen mit einem privaten Dritten eine Gemeindeaufgabe, liegt eine sogenannte Public-Private-Partnership (PPP) vor.

## § 69. Rechtsgrundlage

### a. Inhalt

Alle Ausgliederungen haben ihre Rechtsgrundlage in einem rechtsetzenden Erlass.

Lit. a: Der Gemeindeerlass regelt, welche Aufgabe die Gemeinde in welchem Umfang aus der eigenverantwortlichen Steuerung entlässt und der demokratischen Mitwirkung entzieht. Eine Erweiterung des übertragenen Aufgabenbereichs würde eine Änderung des Ausgliederungserlasses erfordern.

Lit. b: Der Erlass bestimmt die Rechtsform des Aufgabenträgers; sie muss für die Erfüllung der ausgegliederten Aufgabe geeignet sein.

Lit. c: Weiter hat der Gemeindeerlass z. B. zu regeln, ob sich der Aufgabenträger über Entgelte oder Gebühren finanziert, die er selbst erhebt, oder ob er von der Gemeinde Beiträge erhält.

Lit. d: Bei der Gemeindeanstalt kann sich die Gemeinde im Gemeindeerlass massgeschneiderte Einflussmöglichkeiten sichern. Bei einer Aktiengesellschaft setzt das Bundesprivatrecht den Aufsichtsmöglichkeiten der Gemeinde enge Grenzen. Jedenfalls beaufsichtigt die Gemeinde die Verwendung der finanziellen Mittel, mit denen sie den Aufgabenträger unterstützt.

Lit. e: Bei der Gemeindeanstalt ist der Erlass gleichzeitig die Anstaltsordnung, die auch die interne Organisation der Anstalt und die Einflussmöglichkeiten der Gemeindeorgane regelt.

Bei einer Ausgliederung in eine juristische Person des Privatrechts bildet der Gemeindeerlass die öffentlich-rechtliche Grundlage, auf der z. B. die Statuten für eine Aktiengesellschaft beschlossen werden. Bei einer Aktiengesellschaft ist im Gemeindeerlass auch zu regeln, ob die Gemeinde Teile ihrer Beteiligung veräussern kann, bis sie nur noch die Stellung einer Minderheitsaktionärin hat. Bei der Ausgliederung in eine Aktiengesellschaft, an der die Gemeinde von Beginn an oder später nur eine Minderheitsbeteiligung hält, ist zu prüfen, inwiefern der Fall zu regeln ist, dass die Gemeinde die Aufgabe später wieder zurückernimmt (z. B. Begründung eines Vorkaufsrechts an Liegenschaften). In den übrigen Konstellationen dürfte sich eine Regelung erübrigen: Bei einer Gemeindeanstalt gehen die eingebrachten Vermögenswerte ohnehin an die Gemeinde zurück, bei einer Stiftung können diese Werte gemäss Bundesprivatrecht nicht zurückgenommen werden, und bei einer Aktiengesellschaft, an der die Gemeinde eine Mehrheitsbeteiligung hält, kontrolliert sie auch deren Auflösung (wenn der Umfang der Aktienmehrheit dem Quorum für die Auflösung entspricht). Grundvoraussetzung für die Rücknahme der Aufgabe ist jedenfalls die Aufhebung des Ausgliederungserlasses.

### § 70. b. Zuständigkeit

Abs. 1: Ausgliederungen von erheblicher Bedeutung erfordern eine Grundlage in einem an der Urne zu beschliessenden Erlass, der mindestens die Regelungsgegenstände gemäss § 69 umfasst. Dabei handelt es sich z. B. um Ausgliederungen, welche die Erbringung von Leistungen betreffen, die für einen grossen Kreis von Personen unentbehrlich sind und nicht anderweitig am Markt bezogen werden können. Dazu gehören etwa wichtige Versorgungs- und Entsorgungsaufgaben. Von erheblicher politischer Bedeutung sind auch Ausgliederungen von Aufgabenbereichen, in denen demokratische Entscheidungsprozesse besonders wichtig sind. Die erhebliche finanzielle Bedeutung ist namentlich dann gegeben, wenn die Gemeinde bei der Ausgliederung grosse Vermögenswerte überträgt (hohe Einlagen macht) oder wenn durch die Ausgliederung künftig das Finanzreferendum an der Urne ausgeschlossen wird. Die erhebliche politische und finanzielle Bedeutung dürften sich in der Regel gegenseitig bedingen. Eine Ausgliederung von erheblicher Bedeutung liegt z. B. vor, wenn die kommunale Wasser- oder Elektrizitätsversorgung mit den Anlagen auf eine neu zu schaffende Aktiengesellschaft übertragen wird, an der sich auch private Aktionäre beteiligen können. Ob eine Ausgliederung von erheblicher Bedeutung ist, ist mit Bezug auf die Grösse und Struktur der Gemeinde zu prüfen, die ein solches Vorhaben umsetzen will. Von einer Ausgliederung, aber nicht von erheblicher Bedeutung, ist auszugehen, wenn eine Gemeinde z. B. eine Stadtküche oder eine kommunale Bibliothek oder eine Kinderkrippe neu als Aktiengesellschaft oder als Stiftung organisieren will.

Abs. 2: Über andere (einfache) Ausgliederungen beschliesst das Gemeindeorgan, das nach der Gemeindeordnung die Befugnis hat, die neuen Ausgaben, die durch die Ausgliederung ausgelöst werden, zu bewilligen. Die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament sind aber auf jeden Fall zuständig, wenn die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze eine Gesetzesgrundlage im formellen Sinn verlangen, was in aller Regel der Fall sein dürfte. Werden im Zug der Ausgliederung hoheitliche Befugnisse übertragen, ist die erforderliche Grundlage in der Gemeindeordnung zu schaffen (vgl. § 72; Art. 98 Abs. 3 KV).

### § 71. c. Genehmigung

Abs. 1: Bei einer Ausgliederung von erheblicher Bedeutung ist der Urnenerlass, der die öffentlich-rechtliche Grundlage der Ausgliederung bildet, vom Regierungsrat zu genehmigen. Der Regierungsrat genehmigt den entsprechenden Erlass, wenn er im Einklang mit der Rechtsordnung steht. Eine Zweckmässigkeitsprüfung wird nicht vorgenommen. Der Regierungsrat muss die Genehmigung nicht in jedem

Fall selbst vornehmen. Im Rahmen der allgemeinen Delegationsregeln kann er diese Kompetenz teilweise delegieren. So ist ein Modell denkbar, wonach eine vorbehaltlose Genehmigung von der zuständigen Direktion vorgenommen wird.

Abs. 2: Die kantonale Genehmigung ist Voraussetzung für das Inkrafttreten des Erlasses. Werden nur einzelne Bestimmungen nicht genehmigt, hindert dies das Inkrafttreten der anderen Erlassbestimmungen grundsätzlich nicht.

#### § 72. d. Übertragung hoheitlicher Befugnisse

Will eine Gemeinde Aufgaben auf eine Gemeindeanstalt oder eine juristische Person des Privatrechts übertragen und dem Aufgabenträger zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben hoheitliche Befugnisse einräumen, muss die Ausgliederung in der Gemeindeordnung verankert werden (vgl. Art. 98 Abs. 3 KV). Dies wäre z. B. bei der Ausgliederung der Wasserversorgung der Fall, wenn dem Aufgabenträger die Befugnis zur Gebührenerhebung übertragen wird. Was in der Gemeindeordnung zu regeln ist, gibt Art. 98 Abs. 4 KV vor.

### **3. Abschnitt: Zusammenarbeit**

#### **A. Rechtsformen**

##### § 73. Anschlussvertrag

Beim Anschlussvertrag verpflichtet sich eine Gemeinde (sogenannte Sitzgemeinde), Aufgaben für eine andere Gemeinde (sogenannte Anschlussgemeinde) zu erfüllen (z. B. die Wasserversorgung). Mit dem Abschluss eines Anschlussvertrags entsteht eine rein vertragliche Beziehung und nicht ein neuer Rechtsträger. Die Sitzgemeinde ist allein Rechtsträgerin der konkreten Aufgabe sowie Eigentümerin der betreffenden Einrichtungen. Die Mitsprache- und Kontrollmöglichkeiten der Anschlussgemeinde sind daher weitgehend beschränkt. Im Rahmen eines Anschlussvertrages können keine selbstständig handelnden Organe geschaffen werden. Beim Anschlussvertrag handelt es sich im Regelfall um einen bilateralen Vertrag zwischen einer Anschlussgemeinde und einer Sitzgemeinde. Möglich ist aber auch, dass mehrere Anschlussgemeinden gemeinsam einen Anschlussvertrag mit einer Sitzgemeinde abschliessen.

##### § 74. Zusammenarbeitsvertrag

Abs. 1: Der Zusammenarbeitsvertrag begründet eine einfache öffentlich-rechtliche Gesellschaft, die sich am Modell der einfachen

Gesellschaft des Obligationenrechts orientiert. Zwei oder mehrere Gemeinden schliessen sich zusammen, um mit gemeinsamen Mitteln einen gemeinsamen Zweck, die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, zu erreichen. Sie können z. B. Einrichtungen gemeinsam erstellen oder gemeinschaftliches Eigentum an Vermögenswerten haben. Die einfache Gesellschaft führt zu keinem neuen Rechtsträger, sondern ist ein reines Vertragsverhältnis. Sie geht grundsätzlich von der Gleichberechtigung der Vertragsgemeinden aus.

Abs. 2: Da mit der einfachen Gesellschaft kein neuer Rechtsträger mit selbstständig handelnden Organen geschaffen wird, müssen, im Unterschied zum Zweckverband, die gemeindeinternen Zuständigkeiten gewahrt bleiben. Dies betrifft insbesondere die Ausgabenbefugnisse und die Rechtsetzungskompetenzen, die den Stimmberechtigten bzw. den Gemeindeparlamenten in den Vertragsgemeinden zustehen. Der Zusammenarbeitsvertrag kann jedoch vorsehen, dass die Gesellschaft Beschlüsse fasst und Aufgaben vollzieht, die im Kompetenzbereich der Gemeindevorstände der Vertragsgemeinden liegen.

Abs. 3: Soweit das vorliegende Gesetz keine Regelung trifft, gestalten sich die Rechtsbeziehungen grundsätzlich analog der Bestimmungen des OR zur einfachen Gesellschaft (Art. 530–551 OR). Diese Bestimmungen lassen den Gemeinden ausreichend Raum für massgeschneiderte Lösungen, so etwa bei der Regelung der Beschlussfassung: Beschlüsse der Gesellschaft erfordern grundsätzlich die Zustimmung aller beteiligten Gemeinden (vgl. Art. 534 Abs. 1 OR). Der Zusammenarbeitsvertrag kann jedoch Abweichungen vom Einstimmigkeitsprinzip vorsehen und festlegen, dass die Gesellschaft ihre Beschlüsse mit einfachem Mehr fasst (vgl. Art. 534 Abs. 2 OR). Auch bei der Regelung der Geschäftsführung besteht Spielraum: Den beteiligten Gemeinden steht es analog zu Art. 535 Abs. 1 OR offen, die Geschäftsführungsbefugnis auf eine oder mehrere Vertragsgemeinden oder auf einen Dritten zu übertragen. So ist es möglich, die Geschäftsführung nach sachlichen, örtlichen oder zeitlichen Kriterien aufzuteilen, beispielsweise, indem die eine Gemeinde für die administrativen Belange und die andere Gemeinde für die technischen Belange der Aufgabenerfüllung zuständig erklärt wird.

## § 75. Zweckverband

Abs. 1: Beim Zweckverband handelt es sich um eine Körperschaft des kantonalen öffentlichen Rechts mit voller Rechtsfähigkeit. Dem Zweckverband kommt Rechts-, Vermögens-, Partei-, Prozess- und Handlungsfähigkeit zu. Aufgrund seiner Selbstständigkeit ist der Zweckverband berechtigt, Aufgaben in eigenem Namen und in eigener Verantwortung wahrzunehmen und sich eine eigene Organisation

zu geben. Im Rahmen der Zweckverbandsstatuten wird neben Vertragsrecht auch Organisationsrecht geschaffen und damit interkommunales Recht gesetzt, das dem kommunalen Recht der Verbandsgemeinden vorgeht. Im Umfang der ihm übertragenen Aufgaben tritt der Zweckverband an die Stelle der beteiligten Gemeinden.

Abs. 2: Zweckverbände sind demokratisch zu organisieren (Art. 93 Abs. 1 KV). Die Kompetenzen sind zwischen Legislativ- und Exekutivorganen aufzuteilen.

Lit. a: Die Stimmberechtigten des Verbandsgebiets sind ein zwingendes Legislativorgan, weil ihnen gemäss Art. 93 Abs. 2 KV das Initiativ- und Referendumsrecht zustehen. Die Stimmberechtigten im gesamten Verbandsgebiet (nicht in der einzelnen Gemeinde) haben über grössere Ausgaben zu beschliessen, deren Höhe in den Statuten festzulegen ist (Finanzreferendum).

Lit. b: Aufgrund der körperschaftlichen Natur des Zweckverbands kommt auch den Verbandsgemeinden zwingend Organstellung zu. Sie sind zuständig für den Erlass und die Änderung der Statuten des Zweckverbands (vgl. § 81). Die Verbandsgemeinden sind weiter zuständig für die Wahl der kommunalen Vertretung in den Verbandsorganen, der Kündigung der Mitgliedschaft im Verband und die Auflösung des Verbands. Im Zweckverband ohne Delegiertenversammlung sind die Gemeindevorstände der Verbandsgemeinden zuständig für die Beschlussfassung über das Budget (vgl. § 107 lit. b) und die Genehmigung der Rechnung (vgl. § 138 lit. b).

Lit. c: Jeder Zweckverband verfügt über ein Exekutivorgan, den Verbandsvorstand. Der Verbandsvorstand ist analog zum Gemeindevorstand die oberste leitende und vollziehende Behörde des Zweckverbands. Im Zweckverband ohne Delegiertenversammlung ist der Verbandsvorstand gleichzeitig das Repräsentativorgan der Verbandsgemeinden; jede Verbandsgemeinde muss im Gemeindevorstand mit mindestens einem Sitz vertreten sein. Die Zahl der Mitglieder ist im Gesetz nicht festgelegt. Es ist von einer Mindestzahl von drei Mitgliedern auszugehen, damit bei Meinungsverschiedenheiten eine Mehrheitsbildung möglich ist.

In der Gesetzesvorlage nicht geregelt ist die Frage des Weisungsrechts der Verbandsgemeinden gegenüber ihren Delegierten in den Organen des Zweckverbands. Mit sogenannt gebundenen Mandaten wird eine bessere Vertretung der Gemeindeinteressen angestrebt. Hierfür braucht es keine Ermächtigung im kantonalen Recht; die Gemeinden können die entsprechende Rechtsgrundlage bei Bedarf selber schaffen. Gestützt auf eine solche Rechtsgrundlage kann der Gemeindevorstand den Entscheid für eine Mandatierung der Gemeindedelegierten im Einzelfall vornehmen.

Lit. d: Die Rechnungsprüfungskommission ist zuständig für die finanzpolitische Prüfung der Geschäfte des Zweckverbands.

Abs. 3: Bei Zweckverbänden mit einer grösseren Zahl von beteiligten Gemeinden ist zusätzlich eine Delegiertenversammlung erforderlich. Die Delegiertenversammlung hat eine mit einem Gemeindeparlament vergleichbare Stellung, sie beschliesst u. a. über Budget (vgl. § 107 lit. a) und Rechnung des Zweckverbands (vgl. § 138 lit. a). Jede Verbandsgemeinde hat Anspruch auf eine Vertretung in der Delegiertenversammlung.

Bei Zweckverbänden, die ein grösseres Unternehmen führen (z. B. Spital), kann zudem eine Geschäftsleitung zweckmässig sein, die für die betriebliche Führung zuständig ist. Die Geschäftsleitung kann sich aus einem oder mehreren Angestellten zusammensetzen; in diesem Fall sind die Bestimmungen über die Übertragung von Aufgaben an Gemeindeangestellte (§ 44) anwendbar. Die Geschäftsleitung kann ferner in der Form einer unterstellten Kommission ausgestaltet werden (§ 50).

Abs. 4: Der Zweckverband ist nach dem Vorbild der politischen Gemeinde organisiert. Der Zweckverband führt einen eigenen Haushalt. Auch die Volksrechte in der Gemeinde gelten sinngemäss für Zweckverbände (Art. 93 Abs. 2 KV). So beschliessen die Stimmberechtigten des Verbandsgebiets an der Urne über Geschäfte, die ihnen das kantonale Recht oder die Statuten zuweisen (z. B. Ausgaben ab einer bestimmten Höhe). Sinngemäss anwendbar sind auch die in § 10 Abs. 2 und 3 festgehaltenen Einschränkungen bezüglich der Urnenabstimmung. Danach dürfen Budget, Rechnung und weitere Geschäfte nicht der Urnenabstimmung unterstellt werden.

## § 76. Gemeinsame Anstalt

Abs. 1: Die gemeinsame Anstalt weist die Wesensmerkmale der Gemeindeanstalt auf (vgl. § 67). Besonderheiten ergeben sich dadurch, dass die Trägerschaft bei der gemeinsamen Anstalt aus mehreren Gemeinden besteht. Rechtsgrundlage der gemeinsamen Anstalt ist deshalb ein Vertrag, der an der Urne beschlossen wird. Die gemeinsame Anstalt steht neu auch den Schulgemeinden als Rechtsform zur Verfügung.

Abs. 2 und 3: Zu den Besonderheiten der gemeinsamen Anstalt gehört es, dass sie anders als eine Gemeinde oder ein Zweckverband nicht körperschaftlich aufgebaut ist. Sie hat deshalb kein Legislativorgan (weder ein Parlament noch ein Organ der Stimmberechtigten). Folglich sind in der Anstalt keine demokratischen Entscheidungsprozesse (z. B. Referendum) möglich und die entsprechenden Bestimmungen über die politischen Gemeinden sind nicht anwendbar.

### § 77. Juristische Personen des Privatrechts

Die Gemeinden können für ihre interkommunale Zusammenarbeit alle Rechtsformen des Privatrechts nutzen, die sich für die gemeinsame Aufgabenerfüllung eignen. Die Errichtung einer juristischen Person des Privatrechts erfolgt über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, der in den beteiligten Gemeinden von den Stimmberechtigten an der Urne zu beschliessen ist. Auf dieser Grundlage errichten die Gemeinden anschliessend nach den Regeln des Bundeszivilrechts die Statuten für eine AG oder die Stiftungsurkunde sowie das Stiftungsreglement für eine Stiftung.

Lit. a und b: Die Gemeinden können gemeinsam z. B. eine Aktiengesellschaft oder eine Stiftung errichten. Möglich ist aber auch, dass sich die Gemeinden an einem bestehenden privatrechtlichen Aufgabenträger beteiligen.

Lit. c: Mehrere Gemeinden können gemeinsam einen Aufgabenbereich auf eine bestehende juristische Person übertragen, ohne dass sie sich am neuen Aufgabenträger beteiligen.

## B. Rechtsgrundlage

### § 78. Inhalt

Rechtsgrundlage einer Zusammenarbeit der Gemeinden ist immer ein öffentlich-rechtlicher Vertrag. Je nach Form der Zusammenarbeit besteht dieser öffentlich-rechtliche Vertrag in einem Anschluss- oder einem Zusammenarbeitsvertrag, bei der gemeinsamen Anstalt in einem Anstaltsgründungsvertrag und beim Zweckverband in den Statuten (vgl. Art. 92 Abs. 3 KV). Die Gründung einer juristischen Person des Privatrechts erfolgt ebenfalls über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag.

Abs. 1: Bei allen Formen der Zusammenarbeit sind in der Rechtsgrundlage die beteiligten Gemeinden (lit. a), die übertragenen Aufgaben (lit. b), die Rechtsform (lit. c), Finanzierung und Kostenverteilung (lit. e), Aufsicht (lit. f) und die Beendigung der Zusammenarbeit (lit. g) zu regeln.

Im Weiteren sind bei allen Formen der Zusammenarbeit auch die Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse zu regeln, wenn die Übertragung solcher Befugnisse für die Erfüllung der Aufgaben notwendig ist (lit. d).

Beim Zweckverband und der gemeinsamen Anstalt, die über eigene Rechtspersönlichkeit, eigene Organe und eigenen Haushalt verfügen, besteht zusätzlicher Regelungsbedarf: Es braucht eine Regelung der Organisation (lit. h), d. h. der Zusammensetzung und der Kom-

petenzen der einzelnen Organe. Bei den juristischen Personen des Privatrechts (z. B. AG) ist zu beachten, dass das Bundeszivilrecht die interne Organisation weitgehend vorgibt und die Befugnisse der Organe deshalb nicht frei geregelt werden können.

Abs. 2: Die Aufsicht über die gemeinsame Anstalt oder über juristische Personen des Privatrechts erfolgt grundsätzlich in jeder Trägergemeinde durch den jeweiligen Gemeindevorstand. Beschlüsse über die Ausübung der Aufsicht bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der Gemeindevorstände. Da dieses Verfahren schwerfällig ist, ermöglicht die vorliegende Bestimmung den Gemeinden, die Aufsicht über den Rechtsträger durch ein besonderes Aufsichtsorgan wahrzunehmen. In diesem Aufsichtsorgan muss jede Gemeinde durch ein Mitglied vertreten sein. Die Schaffung eines gemeinsamen Aufsichtsorgans hat sich in der Praxis bewährt.

#### § 79. Zustimmung der Gemeinden bei selbstständigen Aufgabenträgern

Die Bestimmung unterscheidet bei der Rechtsgrundlage von selbstständigen Aufgabenträgern zwischen Änderungen von grundlegender Bedeutung, die dem Einstimmigkeitsprinzip unterstehen, sowie den übrigen Änderungen, die mit Mehrheitsbeschluss (einfache oder qualifizierte Mehrheit) beschlossen werden. In den Kernfragen der Zusammenarbeit, die in Abs. 2 umschrieben sind, soll es auf die Stellungnahme jeder einzelnen Gemeinde ankommen. Die Bestimmung orientiert sich an der Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. BGE 113 Ia 200).

Nicht geregelt ist die Frage der Zustimmung der Gemeinden bei Anschluss- und Zusammenarbeitsverträgen. Die Antwort ergibt sich hier aus der Rechtsnatur von Verträgen: Sowohl der Abschluss wie auch die Änderung von Anschluss- und Zusammenarbeitsverträgen bedürfen der Zustimmung aller beteiligten Gemeinden.

#### § 80. Zuständigkeit

##### a. Bei Anschluss- und Zusammenarbeitsverträgen

Abs. 1: Für eine qualifizierte Gruppe von Anschluss- und Zusammenarbeitsverträgen ist die Urnenabstimmung vorgeschrieben. Es handelt sich um Verträge, bei denen eine Gemeinde hoheitliche Befugnisse abgibt oder die einmalige oder wiederkehrende Ausgaben zur Folge haben, die nach der Gemeindeordnung der Abstimmung an der Urne bedürfen. Bei Anschlussverträgen gilt das Erfordernis der Urnenabstimmung nur für die Gemeinde, die hoheitliche Befugnisse an die Sitzgemeinde abgibt. Gleiches gilt für Zusammenarbeitsverträge,

wenn hoheitliche Befugnisse abgegeben werden. Hoheitliches Handeln findet in der Regel in der Kategorie der Eingriffsverwaltung statt, wo der Staat in die individuelle Rechtsposition der Bürgerinnen und Bürger eingreift. Auch im Rahmen der Leistungsverwaltung ist hoheitliches Handeln möglich (z. B. bei der Gebührenfestsetzung). Die Übertragung von Aufgaben, deren Wahrnehmung hoheitliche Befugnisse erfordert, bedarf deshalb einer hohen demokratischen Legitimation. Demgegenüber ist die Übernahme von hoheitlichen Befugnissen weniger heikel und untersteht deshalb nicht der Urnenabstimmung.

Abs. 2: In allen übrigen Fällen, die in der Praxis den weitaus grössten Teil ausmachen, ist es Sache der Gemeinden, die Zuständigkeit für den Erlass und die Änderung von Anschluss- und Zusammenarbeitsverträgen festzulegen. Die Gemeindeordnung kann die Zuständigkeit den Stimmberechtigten an der Urne oder an der Gemeindeversammlung, dem Gemeindeparlament oder dem Gemeindevorstand zuweisen. Es gelten dabei die allgemeinen Grundsätze des Gesetzmässigkeitsprinzips.

#### § 81 b. Bei selbstständigen Aufgabenträgern

Wenn mehrere Gemeinden öffentliche Aufgaben zur selbstständigen Erledigung an Körperschaften des öffentlichen Rechts (Zweckverband, gemeinsame Anstalt) oder an juristische Personen des Privatrechts (z. B. AG, Stiftung) übertragen, ist ein Entscheid an der Urne erforderlich. Es handelt sich hierbei um Aufgabenträger mit eigener Rechtspersönlichkeit, eigenen Organen und eigener Rechnung. Für das Funktionieren dieser Aufgabenträger ist es unerlässlich, dass im Rahmen der gemeinsamen Rechtsgrundlage eine eigene Zuständigkeitsordnung geschaffen wird, die der in der Gemeindeordnung festgelegten Zuständigkeitsordnung der Trägergemeinden vorgeht. Da die Gemeindeordnung an der Urne beschlossen wird (Art. 89 Abs. 2 KV), muss auch die Rechtsgrundlage eines interkommunalen Aufgabenträgers auf gleicher Stufe d. h. an der Urne beschlossen werden.

#### § 82. Genehmigung

Die Rechtsgrundlagen von interkommunalen Aufgabenträgern, die über eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, sind vom Regierungsrat zu genehmigen. Die Genehmigung ist notwendig für das Inkrafttreten der Rechtsgrundlage.

Anschluss- und Zusammenarbeitsverträge unterstehen hingegen nicht der Genehmigungspflicht, weil hier eine rein vertragliche Beziehung vorliegt und kein neuer Rechtsträger entsteht. Von diesem Grundsatz gibt es Ausnahmen in Sachgesetzen, die als spezielles Recht

dem allgemeinen Gemeindegesetz vorgehen (vgl. § 8 Zivilschutzgesetz [LS 522], wo eine kantonale Genehmigung von interkommunalen Verträgen im Bereich des Zivilschutzes vorgesehen ist).

### **C. Pflicht zur Zusammenarbeit**

#### § 83. Verfahren

Die mögliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit, die in Art. 92 Abs. 2 KV lediglich für Zweckverbände vorgesehen ist, wird auf alle öffentlich-rechtlichen Formen der Zusammenarbeit ausgedehnt, d. h. auf Anschluss- und Zusammenarbeitsverträge, Zweckverbände und gemeinsame Anstalten. Die Pflicht zur Zusammenarbeit umfasst unterschiedliche Fälle:

- Schaffung einer neuen interkommunalen Zusammenarbeit,
- Weiterführung einer bestehenden interkommunalen Zusammenarbeit (Austrittsverbot),
- Eintritt einer Gemeinde in eine bestehende interkommunale Zusammenarbeit (Aufnahmepflicht).

Ein kantonaler Eingriff in die Organisationsautonomie der Gemeinden kommt nur als letztes Mittel infrage, wenn eine interkommunale Zusammenarbeit nicht mit mildereren Massnahmen erfolgreich herbeigeführt werden kann. Dies verlangt das verfassungsmässige Gebot der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns. Das zwangsweise Anordnen der Zusammenarbeit setzt weiter voraus, dass wichtige öffentliche Interessen dies erfordern. Die Zusammenarbeit muss sich für eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im fraglichen Sachbereich als unentbehrlich erweisen. Zu den wichtigen öffentlichen Interessen gehören insbesondere die Interessen des Kantons an einer qualitativ hochstehenden kommunalen Aufgabenerfüllung, wobei diese Interessen je nach Aufgabenbereich unterschiedlich stark ausgeprägt sein können. Im Anwendungsfall ist deshalb eine sorgfältige und umfassende Interessenabwägung vorzunehmen.

### **D. Besondere Arten der Zusammenarbeit**

#### § 84. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Abs. 1: In der Praxis besteht ein Bedürfnis nach grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen Gemeinden. Die Gemeinden können die Zusammenarbeit über Kantonsgrenzen hinweg nicht alleine bewerkstelligen, sondern sind auf die Mitwirkung des Kantons angewiesen. Der Regierungsrat regelt mit den Nachbarkantonen die Stel-

lung grenzüberschreitender Zweckverbände in Form von Staatsverträgen (z. B. Staatsvertrag zwischen den Regierungen der Kantone Thurgau und Zürich über den Bau und Betrieb einer gemeinsamen Kläranlage; LS 711.532). Die Organisation der Zusammenarbeit (z. B. Ausgestaltung der Zweckverbandsstatuten) ist dann Sache der beteiligten Gemeinden. Diese Praxis wird neu im Gemeindegesetz verankert. Damit soll die Zusammenarbeit der Gemeinden über die Kantonsgrenzen hinaus im Sinne der Vorgabe der Kantonsverfassung (Art. 90 Abs. 2) erleichtert werden.

Nicht Gegenstand der Bestimmung ist die Zusammenarbeit zwischen Zürcher Gemeinden und Gemeinden des Auslands. Diese spielt in der Praxis kaum eine Rolle. Massgebend ist Art. 56 der Bundesverfassung, der die Kantone ermächtigt, in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge abzuschliessen. Der Regierungsrat kann bei Bedarf die erforderliche Rechtsgrundlage schaffen.

Abs. 2: Das anwendbare Recht bestimmt insbesondere die Rechtsform, die Organisation, die politischen Rechte, die Aufsicht und den Rechtsschutz. Die Bestimmung schafft die Rechtsgrundlage, dass für eine Zürcher Gemeinde Bestimmungen eines Nachbarkantons zur Anwendung gelangen, wenn der interkommunale Aufgabenträger beispielsweise seinen Sitz im Nachbarkanton hat. Dies kann etwa zur Folge haben, dass die politischen Rechte von Zürcher Stimmberechtigten eingeschränkt werden, wenn der Nachbarkanton beispielsweise bei einem Zweckverband kein Initiativrecht vorsieht.

#### § 85. Versuche

Der Versuchsparagraf schafft die Rechtsgrundlage, um ausserhalb der Rechtsformen der Gesetzesvorlage neue Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zu erproben, ohne dass zuerst ein aufwendiges Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden muss. Die Durchführung von Pilotprojekten dient der Beschaffung von Entscheidungsgrundlagen für den Gesetzgeber. Derartige Versuche werden nicht vom Kanton angeordnet, sondern auf Antrag von interessierten Gemeinden bewilligt und von diesen durchgeführt.

### **4. Teil: Finanzhaushalt**

#### **1. Abschnitt: Grundsätze**

##### § 86. Grundsätze der Haushaltsführung

Die Bestimmung hält die Grundsätze der Haushaltsführung fest. Die Gesetzmässigkeit verlangt für jede öffentliche Ausgabe eine

Rechtsgrundlage. Dies kann ein Gesetz, ein Gerichtsentscheid oder der Beschluss eines zuständigen Gemeindeorgans sein. Das Haushaltsgleichgewicht ist gegeben, wenn Aufwand und Ertrag auf Dauer im Gleichgewicht sind. Wirtschaftlichkeit heisst, dass für jedes Vorhaben bei gegebener Zielsetzung die günstigste Lösung zu wählen ist. Gemäss dem Verursacherprinzip sollen die Nutzniesserinnen und Nutzniesser besonderer Leistungen und die Verursacherinnen und Verursacher besonderer Kosten die zumutbaren Kosten tragen. Das Verbot der Zweckbindung von Steuern besagt, dass keine festen Anteile der Steuereinnahmen zur Deckung ausgewählter Ausgaben verwendet werden dürfen.

### § 87. Gliederung des Haushalts

Abs. 1 und 2: Die Gliederung des Haushalts nach Aufgaben (funktionale Gliederung) dient der einheitlichen aufgabenbezogenen Erfassung von Aufwänden und Erträgen der Gemeinden. Sie ermöglicht Vergleiche zwischen den Gemeinden hinsichtlich der für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe (z. B. «Öffentliche Ordnung und Sicherheit», «Bildung», «Kultur, Sport und Freizeit») verwendeten finanziellen Mittel. Der Kontenrahmen ist ein Verzeichnis aller Konten für die Buchführung eines Haushalts. Er dient als Richtlinie für die Aufstellung des Kontenplans eines Gemeinwesens, bezweckt eine einheitliche Verbuchung von Geschäftsvorfällen und ermöglicht Vergleiche zwischen den Gemeinden hinsichtlich ihrer Vermögenslage (Finanzvermögen, Verwaltungsvermögen, Fremdkapital, Eigenkapital) sowie der Höhe von bestimmten Arten von Aufwänden und Erträgen (Personalaufwand, Sach- und übriger Betriebsaufwand, Abschreibungen, Finanzaufwand, Fiskalertrag, Entgelte). Die funktionale Gliederung und der Kontenrahmen sind gesamtschweizerisch einheitlich ausgestaltet. Sie orientieren sich an den Erfordernissen der eidgenössischen Finanzstatistik.

Ein Gemeinwesen kann seinen Haushalt zusätzlich institutionell gegliedert, d. h. dem organisatorischen Aufbau seiner Verwaltung entsprechend, darstellen.

Abs. 3: Die für das Gemeinwesen zuständige Direktion regelt die funktionale Gliederung und den Kontenrahmen gemäss den detaillierten Vorgaben des HRM2. Die kantonalen Vorgaben zur Rechnungslegung der Gemeinden, Besonderheiten in der Darstellung des Kantonshaushalts oder der Bedarf nach ausgewählten statistischen Auswertungen können erfordern, dass der Kontenrahmen den Zürcher Verhältnissen angepasst werden muss.

## § 88. Einheit des Haushalts

Abs. 1: Im Interesse der Transparenz und der Vergleichbarkeit muss die Rechnung über den gesamten Finanzbedarf und sämtliche zur Verfügung stehenden Mittel einen Überblick verschaffen. Aufwand und Ertrag aller Verwaltungszweige, einschliesslich der Eigenwirtschaftsbetriebe, erscheinen in einer einzigen Rechnung. Auch die rechtlich nicht selbstständigen Sonderrechnungen sind darin auszuweisen.

Gemeinden können aber wie bis anhin besondere Betriebsrechnungen führen, d. h., sie können einzelne Aufgabenbereiche während des Rechnungsjahres ausserhalb der Hauptrechnung und unter Verwendung eines abweichenden Kontenrahmens führen. Die besondere Betriebsrechnung muss aber beim Jahresabschluss in den ordentlichen Kontenrahmen übergeführt werden.

Abs. 2: Die Formen der möglichen Spezialfinanzierungen und Sonderrechnungen sind in §§ 89 und 93 abschliessend aufgeführt. Alle übrigen Einnahmen sind dem allgemeinen Gemeindehaushalt zuzuweisen.

## § 89. Spezialfinanzierungen

### a. Im Allgemeinen

Fonds des übergeordneten Rechts sind die Fonds für Ersatzabgaben für Schutzraumbauten und für Parkplätze sowie der Forstreservefonds. Die Details zu den übrigen Spezialfinanzierungen sind in §§ 90–92 geregelt.

### § 90. b. Eigenwirtschaftsbetriebe

Abs. 1–3: Eigenwirtschaftsbetriebe decken ihren Aufwand mit dem Entgelt für ihre Leistungen insbesondere in den Bereichen Wasserversorgung sowie Abwasser- und Abfallentsorgung. Sie tragen ihre Gewinne oder Verluste auf besonderen Spezialfinanzierungskonten (Ausgleichskonten) vor. Eigenwirtschaftsbetriebe dürfen getreu dem Verursacherprinzip nicht mit Gemeindesteuereinnahmen finanziert werden, sie dürfen aber aufgrund des Kostendeckungsprinzips auch keine Gewinne an den allgemeinen Gemeindehaushalt abliefern (Ausnahme: Elektrizitätswerke). Ansonsten unterscheiden sich Eigenwirtschaftsbetriebe nicht von anderen Verwaltungszweigen. Im Gemeindehaushalt und bei der Rechnungslegung gelten die gleichen Regeln. Die Betriebs- und die Investitionsrechnung von Eigenwirtschaftsbetrieben sind aber in gesonderten Bereichen der funktionalen oder institutionellen Gliederung zu führen.

Abs. 4: Die Regel zum Bilanzfehlbetrag ist sinngemäss auch auf die Tilgung von Spezialfinanzierungs-Vorschüssen der Eigenwirtschaftsbetriebe anwendbar. Ein Vorschuss ist demnach innerhalb von fünf Jahren nach seiner Entstehung abzutragen. Im Budget und in der Finanzplanung sind die entsprechenden Raten zu berücksichtigen.

#### § 91. c. Rücklagen aus Globalbudgets

Abs. 1: Die Bildung von Rücklagen ist immer zulässig, wenn die Rechnung besser abschliesst als budgetiert. Es spielt grundsätzlich keine Rolle, welche Umstände zum guten Jahresergebnis geführt haben und ob die geforderten Leistungen erbracht worden sind.

Abs. 2: Der Verwaltungsbereich kann Rücklagen nicht frei verwenden, sondern muss sie für die Aufgabenerfüllung einsetzen.

#### § 92. d. Vorfinanzierungen von Investitionsvorhaben

Voraussetzungen für die Vorfinanzierung eines Investitionsvorhabens sind die Aufnahme des Projekts in den Finanz- und Aufgabenplan sowie der Beschluss des Budgetorgans über die Zweckbindung der Mittel für eine Vorfinanzierung und deren Höhe. Dieser Beschluss bezieht sich nur auf die Bildung der Vorfinanzierung. Der Verpflichtungskredit für das Investitionsvorhaben ist gesondert durch das zuständige Organ zu beschliessen.

Die jährlich mit dem Budget beschlossenen Einlagen in Vorfinanzierungen müssen in der Rechnung vollzogen werden.

#### § 93. Sonderrechnungen

Die bis anhin geltenden Regelungen werden sinngemäss übernommen. Die Bestimmung zu gemeindeeigenen Bankinstituten entfällt. Deren Rechnungswesen richtet sich nach dem Bankengesetz.

Neu ist nicht mehr in jedem Fall der Gemeindevorstand für die Aufhebung oder Änderung der Zweckbindung zuständig, sondern jenes Gemeindeorgan, das Ausgaben im Gesamtbetrag der verwalteten Mittel beschliessen kann.

## **2. Abschnitt: Steuerung des Finanzhaushalts**

### **A. Haushaltsgleichgewicht**

#### § 94. Ausgleich des Budgets

Im Grundsatz wird der jährliche Ausgleich der Erfolgsrechnung angestrebt. Eine Gemeinde kann allerdings ein Defizit budgetieren,

solange sie über das zur Deckung erforderliche zweckfreie Eigenkapital verfügt. Das zweckfreie Eigenkapital umfasst den Bilanzüberschuss, die Reserve, die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens sowie die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Liegenschaften des Finanzvermögens. Sind der Bilanzüberschuss und die Reserve aufgebraucht, müssen die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserven zur Deckung eines Aufwandüberschusses herangezogen werden.

#### § 95. Zinsbelastungsquote

Eine Gemeinde muss in der Lage sein, ihre Verpflichtungen gegenüber den Kreditgebern zu erfüllen. Um dies zu beurteilen, wird auf die Erfolgsrechnung und deren Belastung durch den Zinsendienst abgestellt.

Abs. 1: Die Definition der Zinsbelastungsquote orientiert sich an der offiziellen Kennzahl der FDK. Weil das Finanzvermögen zur Tilgung der Schulden jederzeit verwendet werden kann, wird bei der Ermittlung der Zinsbelastungsquote der Ertrag des Finanzvermögens von der (Brutto-)Zinsbelastung in Abzug gebracht. Der Satz von 5% liegt deutlich über den gegenwärtig von den Gemeinden an die Kreditgeber entrichteten Zinsen. Es ist allerdings unsicher, wie lange die Zeit des billigen Geldes noch andauern wird. Der gesetzliche Zinssatz trägt dem Zinsänderungsrisiko Rechnung, dies in Anlehnung an die Tragbarkeitsbeurteilung von Hypotheken für Wohnliegenschaften.

Der ordentliche Finanzvermögensertrag besteht aus den Zins-, Beteiligungs- und Liegenschaftenerträgen des Finanzvermögens. Nicht berücksichtigt werden ausserordentliche Finanzvermögenserträge wie Buchgewinne, Kursgewinne und Wertberichtigungen. Der Laufende Ertrag besteht aus dem Ertrag der Erfolgsrechnung ohne Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen, durchlaufenden Beiträgen, ausserordentlichem Ertrag und internen Verrechnungen.

Abs. 2 und 3: Die Massnahme verhindert das Budgetieren einer weiter gehenden Verschuldung. Trotzdem ist es möglich, dass die Jahresrechnung schlechter abschliesst als budgetiert und die Schulden dadurch weiter ansteigen. Diese Gefahr wird durch die Bestimmung zum Haushaltsgleichgewicht beschränkt. Der Regierungsrat legt in der Verordnung die Berechnungsformel mit Bezug auf den Kontenrahmen fest.

#### § 96. Eigenkapitalquote

Abs. 1: Das Eigenkapital steht der Gemeinde unbefristet zur Verfügung und trägt allfällige Verluste aus der Jahresrechnung. Im Verhältnis zur Bilanzsumme zeigt das Eigenkapital, in welchem Ausmass

die Investitionen durch eigene Mittel gedeckt sind. Für die Berechnung der Eigenkapitalquote ist das zweckfreie Eigenkapital massgebend (vgl. dazu die Ausführungen zu § 94). Von der Bilanzsumme werden die darin enthaltenen zweckgebundenen Mittel in Abzug gebracht. Diese bestehen aus den Sonderrechnungen, den Spezialfinanzierungen und Fonds, den Rücklagen der Globalbudgetbereiche sowie den Vorfinanzierungen.

Abs. 2: Viele Gemeinden brachten in der Vernehmlassung zum Ausdruck, dass die betriebswirtschaftliche Bewertung des Verwaltungsvermögens und die deshalb nicht mehr stillen, sondern neu sichtbaren Reserven bei den Stimmberechtigten das Begehren nach neuen Ausgaben oder nach Steuersenkungen wecken könnten. Sie forderten gesetzliche Vorkehrungen zur Sicherung von Mindestreserven. Das Gesetz legt deshalb fest, dass im Durchschnitt der letzten vier Jahre ein Eigenfinanzierungsgrad von mindestens 25% anzustreben ist. Dieser Wert orientiert sich an den Verhältnissen, wie sie bei privatrechtlichen juristischen Personen gängig sind. Obwohl eine Gemeinde ein ausgeglichenes Budget haben muss, wenn ihr Eigenkapital unter dem vorgegebenen Wert liegt, kann die Eigenkapitalquote weiter sinken, nämlich dann, wenn die Jahresrechnung das Budget überschreitet oder wenn eine Gemeinde Neuinvestitionen fremdfinanziert.

Abs. 3: Anstalten und Zweckverbände sollen nicht veranlasst werden, zwecks Bildung von Eigenkapital den beteiligten Gemeinden finanzielle Mittel zu entziehen. Zudem erfüllen Zweckverbände vielfach Aufgaben, die über Gebühren finanziert werden. Es ist umstritten, wie weit solche öffentlichen Unternehmen, die bei der Festlegung der Gebühren an das Kostendeckungsprinzip gebunden sind, Reserven bilden dürfen.

Abs. 4: Der Regierungsrat legt in der Verordnung die Berechnungsformel mit Bezug auf den Kontenrahmen fest.

#### § 97. Bilanzfehlbetrag

Ein Bilanzfehlbetrag hat zur Folge, dass das Haushaltsgleichgewicht nicht mehr gegeben ist und die Bonität der Gemeinde leidet. Dies kann zu Zahlungsschwierigkeiten führen, wenn die Kreditgeber von einer Verlängerung der Darlehen absehen oder die Zinskonditionen verschlechtern. Ein Bilanzfehlbetrag ist daher möglichst rasch, innert längstens fünf Jahren, abzutragen. Die Frist von fünf Jahren definiert einen Anfangs- und einen Endzeitpunkt. Tritt innerhalb der Frist nochmals ein Bilanzfehlbetrag auf, steht für den Ausgleich dieses Fehlbetrags eine kürzere Frist als fünf Jahre zu Verfügung.

### § 98. Information

Die finanzielle Lage der Gemeinde ist anhand der Haushaltsregeln im Budget und in der Jahresrechnung darzustellen. Die Rechnungsprüfungskommission und die Stimmberechtigten können sich so eine Meinung zur künftigen Ausgaben- und Finanzpolitik der Gemeinde bilden.

## **B. Finanz- und Aufgabenplan**

### § 99. Zweck und Inhalt

Der Finanz- und Aufgabenplan (FAP) ist für alle Gemeinden ein wichtiges Führungsinstrument und deshalb von allen zu erstellen. Die bisherige Möglichkeit für kleine Gemeinden, nur die Investitionen aufzuführen, entfällt. Der Aufgabenplan umfasst im Wesentlichen den Ausweis einer funktional gegliederten Rechnung über die Planperiode. Er gründet auf Annahmen bezüglich der finanz- und wirtschaftspolitischen Entwicklungen, insbesondere des Verlaufs des Bruttoinlandsprodukts, der Teuerung und der Lohnentwicklung. Im Interesse einer nachvollziehbaren Planung sind diese Annahmen offenzulegen. Im Übrigen orientieren sich Inhalt und Aufbau an den Vorgaben zur Jahresrechnung in § 126.

### § 100. Zuständigkeit

Der FAP ist der Legislative zur Kenntnis zu bringen, damit sie das Budget im Zusammenhang mit der gesamten Planperiode beurteilen kann. Die Rechnungsprüfungskommission hat keinen Anspruch, zum FAP Stellung nehmen zu können. Sie wird ihn aber zur Beurteilung der finanziellen Entwicklung der Gemeinde heranziehen.

### § 101. Investitionsanteil

Abs. 1 und 2: Eine Gemeinde muss regelmässig in die bestehende Infrastruktur investieren, sonst leidet die Substanz, und der Investitionsbedarf summiert sich über die Jahre. Um regelmässige Investitionen sicherzustellen, schreibt das Gesetz ein Mindestinvestitionsvolumen vor. Konkret soll mit einer mittelfristigen Untergrenze des Investitionsanteils an den gesamten Ausgaben für eine planmässige Investitionstätigkeit gesorgt und zum Erhalt einer funktionierenden Infrastruktur beigetragen werden. Verfehlt eine Gemeinde die Vorgabe, muss sie die Planung so anpassen, dass sie den Zielwert erreicht.

Die Definition des Investitionsanteils orientiert sich an der offiziellen Kennzahl der FDK. Die Gesamtausgaben entsprechen den Bruttoinvestitionen und den laufenden Ausgaben der Erfolgsrechnung. Die Bruttoinvestitionen bestehen aus den Ausgaben der Investitionsrechnung Verwaltungsvermögen ohne durchlaufende Investitionsbeiträge und Übertrag an die Bilanz. Die laufenden Ausgaben der Erfolgsrechnung bestehen aus dem Aufwand der Erfolgsrechnung ohne Wertberichtigungen auf Forderungen und Anlagen des Finanzvermögens, Abschreibungen und Wertberichtigungen auf dem Verwaltungsvermögen, Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen, durchlaufenden Beiträgen, ausserordentlichem Aufwand und internen Verrechnungen.

Abs. 3 und 4: Anstalten und Zweckverbände sind vom Geltungsbereich der Norm ausgenommen, weil ihre Investitionszyklen zu volatil sind, als dass über einen mittelfristigen Zeitraum ein bestimmtes Volumen gefordert werden könnte. Der Regierungsrat legt in der Verordnung die Berechnungsformel mit Bezug auf den Kontenrahmen fest.

## C. Budget

### § 102. Zweck

Das Budget hat einen doppelten Zweck: Zum einen dient es der Planung der Aufgabenfinanzierung für das kommende Rechnungsjahr. Kreditrechtlich ist das Budget von Bedeutung, weil im zweistufigen Ausgabenbewilligungsverfahren neue Ausgaben in der Regel mittels eines Verpflichtungskredits und eines Budgetkredits zu bewilligen sind. Im Budgetprozess bewilligt das Budgetorgan die Budgetkredite für die Ausgaben. Der Budgetkredit verfällt nach Ablauf des Rechnungsjahrs.

### § 103. Grundsätze

Die Bestimmung zählt die Grundsätze der Budgetierung in Anlehnung an die bestehende Regelung auf. Die Grundsätze haben im Einzelnen folgende Bedeutung:

- Jährlichkeit: Das Budgetjahr entspricht dem Kalenderjahr.
- Qualitative und quantitative Bindung: Kredite dürfen nur für den Zweck und in der Höhe verwendet werden, für die sie bewilligt wurden.
- Zeitliche Bindung: Nicht verwendete Voranschlagskredite verfallen am Ende des Rechnungsjahrs.
- Vollständigkeit: Im Budget sind alle erwarteten Aufwände und Erträge sowie Ausgaben und Einnahmen aufzuführen.

- Vergleichbarkeit: Die Budgets der öffentlichen Körperschaften sollen sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar sein.
- Bruttodarstellung: Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und -einnahmen sind getrennt voneinander, ohne gegenseitige Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen.

#### § 104. Inhalt

Abs. 1 und 2: Erfolgs- und Investitionsrechnung des Budgets sind gleich in Aufbau und Darstellung wie die Erfolgs- und Investitionsrechnung der Jahresrechnung gemäss § 126.

Abs. 4: Die Bestimmung zur Budgetierung noch nicht beschlossener Vorhaben mit einem Sperrvermerk bezieht sich sowohl auf die Erfolgsrechnung als auch auf die Investitionsrechnung. Die voraussehbaren finanziellen Entwicklungen werden im Budget dadurch vollständig dargestellt.

#### § 105. Globalbudget

Das Globalbudget ist eine besondere Form des Budgetbeschlusses. Für dessen Einführung genügt ein Grundsatzbeschluss des Legislativorgans, eine Grundlage in der Gemeindeordnung ist nicht notwendig. Neben den zusammengefassten Aufwänden und Erträgen der Erfolgsrechnung bzw. dem Nettokredit müssen Globalbudgets zwingend entsprechende Leistungen samt Beurteilungskriterien ausweisen. Die neue Regelung berücksichtigt, dass heute Gemeinden Globalbudgets in unterschiedlichen Ausprägungen verwenden. Sie lässt ihnen grossen Gestaltungsspielraum und schränkt die bestehenden Lösungen nicht ein. Im Gemeindeerlass gemäss Abs. 3 kann das Budgetorgan die Rahmenbedingungen (z. B. die betroffenen Verwaltungszweige oder zusätzliche Elemente des Globalbudgets) festlegen.

#### § 106. Verfahren

##### a. Gemeinden

Abs. 1 und 2: Der Gemeindevorstand legt den Budgetentwurf zusammen mit einem begleitenden Bericht der Gemeindeversammlung oder dem Parlament zum Beschluss vor. Der Bericht enthält Erläuterungen zur Entwicklung von wesentlichen Budgetpositionen und begründet wesentliche Veränderungen gegenüber dem Budget des Vorjahres. Der Beschluss über das Budget und der Beschluss über den Steuerfuss sind zwei separate Beschlüsse. Das Budget kann durch einen Nachtragskredit ergänzt werden. Der für das Budgetjahr festgesetzte Steuerfuss kann hingegen später nicht mehr geändert werden.

Abs. 3: Wird das Budget nicht beschlossen, kann kein Steuerfuss festgelegt werden. Damit kann die betroffene Gemeinde auch keine ordentlichen Steuern erheben. Um die Steuereinnahmen in diesem Fall trotzdem sicherzustellen, legt der Regierungsrat den Steuerfuss aufsichtsrechtlich fest, wenn der Budgetbeschluss der Gemeinde Ende März noch aussteht (vgl. § 180).

#### § 107. b. Zweckverbände

Die Bestimmung regelt die Zuständigkeit zur Beschlussfassung über das Budget in Anlehnung an die heutige Praxis. Es gilt das Mehrheitsprinzip.

### **3. Abschnitt: Ausgaben und Anlagen**

#### **A. Bewilligung von Ausgaben**

##### **1. Allgemeines**

#### § 108. Gebundene und neue Ausgaben

Die Bestimmung gibt eine Definition der gebundenen Ausgaben und ist in Anlehnung an das geltende Recht formuliert, das gut veranschaulicht, in welchen praktischen Anwendungsfällen eine gebundene Ausgabe vorliegt; wenn ein Rechtssatz, ein Gerichts- oder Behördenentscheid oder ein früherer Beschluss die Gemeinde in einer Weise zur Ausgabe verpflichtet, dass die Gemeinde keinen erheblichen Entscheidungsspielraum mehr hat. Diese Begriffsumschreibung der gebundenen Ausgaben wird gestützt durch eine reichhaltige bundesgerichtliche Rechtsprechung und ist in der Praxis fest verankert.

Das Begriffspaar der neuen und der gebundenen Ausgaben gilt abschliessend; die Gemeinden können den Begriff der gebundenen Ausgaben nicht näher umschreiben. Ausgaben sind gebunden, wenn sie bezüglich Zweck und Höhe durch einen Rechtssatz vorgegeben oder durch einen Verpflichtungskredit bewilligt oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind (z. B. Energiekosten für kommunale Versorgungsbetriebe). Besteht jedoch ein erheblicher Entscheidungsspielraum betreffend die konkrete Umsetzung (z. B. Anbau oder Aufstockung des Schulhauses, Bauprovisorium oder Miete), ist von neuen Ausgaben auszugehen. Typische Fälle von gebundenen Ausgaben sind dringliche Ausgaben oder Sanierungsausgaben (z. B. bei Gebäuderenovation auf den zeitgemässen Stand ohne Erhöhung der Komfortstufe).

### § 109. Bewilligung neuer Ausgaben

Abs. 1: Im System des doppelten Ausgabenbewilligungsverfahrens erfordert die Bewilligung einer neuen Ausgabe immer einen Verpflichtungskredit. Ist die Ausgabe durch eine andere Rechtsgrundlage (z. B. Rechtssatz) bereits so weit bestimmt, dass dem Gemeindevorstand kein erheblicher Entscheidungsspielraum mehr verbleibt, liegt bereits eine gebundene Ausgabe vor. Neben dem Verpflichtungskredit setzt die Ausgabe grundsätzlich einen Budgetkredit voraus. Vorbehalten bleibt der Fall, dass neue Ausgaben ausserhalb des Budgets bewilligt werden dürfen (vgl. Abs. 2).

Abs. 2: In Versammlungsgemeinden findet in der Regel nur zweimal im Jahr eine Gemeindeversammlung statt. Deshalb besteht das Bedürfnis, dass der Gemeindevorstand während des laufenden Rechnungsjahrs neue Ausgaben bewilligen und tätigen kann, die nicht budgetiert sind, weil sie nicht vorhersehbar waren; einen Nachtragskredit (der den Budgetkredit ergänzt) muss er nicht einholen. Die Ausgabenbewilligungsbefugnis ausserhalb des Budgets ist von praktischem Nutzen, da sie der Gemeinde in Ausnahmefällen auch nach Festsetzung des Budgets die Möglichkeit bietet, neue Ausgaben zu tätigen. Dieses Vorgehen durchbricht das doppelte Ausgabenbewilligungsverfahren und lässt sich nur aus Praktikabilitätsgründen rechtfertigen. In Parlamentsgemeinden ist es auch zulässig, aber weniger sachgerecht, weil Nachtragskredite einfacher eingeholt werden können. Für die Ausgabenbewilligungsbefugnis ausserhalb des Budgets legt die Gemeindeordnung eine Betragsgrenze für den einzelnen Zweck fest. Die Grenze wird im Regelfall tiefer liegen als für die Bewilligung von neuen budgetierten Ausgaben. Räumt die Gemeindeordnung die Ausgabenbewilligungsbefugnis ausserhalb des Budgets neben dem Gemeindevorstand auch der Schulpflege und eigenständigen Kommissionen ein, kann sie für die verschiedenen Behörden unterschiedliche Zuständigkeitslimiten setzen. Die Gemeindeordnung muss zudem einen jährlichen Gesamtbetrag (sogenannter Plafonds) festlegen, der bei mehrmaliger Bewilligung neuer nicht budgetierter Ausgaben im selben Rechnungsjahr nicht überschritten werden darf.

### § 110. Bewilligung gebundener Ausgaben

Gebundene Ausgaben, die voraussehbar sind, setzen immer einen Budgetkredit voraus. Entsprechend sind sie in das Budget einzustellen. Der Gemeindevorstand beschliesst den Budgetentwurf; anhand seiner Budgetvorlage legt das Budgetorgan das Budget gestaltend fest. Die überwiegende Mehrzahl der gebundenen Ausgaben wird in das Budget eingestellt, ohne dass der Gemeindevorstand zusätzlich mit einem gesonderten Beschluss darüber beschliesst (z. B. Personalaufwand auf-

grund bestehender Arbeitsverträge). Andererseits gibt es gebundene Ausgaben, die nicht laufend, sondern erstmals bzw. nur in grösseren Zeitabständen und in erheblicher Betragshöhe anfallen. Sie erfordern, weil sie den Gemeindehaushalt wesentlich belasten, einen gesonderten Beschluss des Gemeindevorstands. Häufig hat der Gemeindevorstand in diesen Fällen auch zu prüfen, ob gebundene oder aber neue Ausgaben vorliegen. In ihrem Zuständigkeitsbereich kommt auch der Schulpflege oder einer eigenständigen Kommission die Befugnis zu, gebundene Ausgaben zu beschliessen. Ist die gebundene Ausgabe nicht voraussehbar, kann die Behörde gebundene Ausgaben ausserhalb des Budgets beschliessen.

## **2. Verpflichtungskredit**

### § 111. Verpflichtungskredit

#### a. Begriff und Formen

Abs. 1: Der Gemeindevorstand hat den Verpflichtungskredit vor dem Eingehen von Verpflichtungen (z. B. Erteilung eines Auftrags oder Abschluss eines Kauf- oder Werkvertrags) einzuholen.

Abs. 2: Meistens werden Einzelvorhaben über Objektkredite bewilligt. Rahmenkredite werden in den Gemeinden weit weniger häufig beschlossen. Anwendungsfälle für Rahmenkredite sind grössere Infrastrukturvorhaben, die in mehreren Etappen erstellt oder ausgebaut werden (z. B. Radwegnetz oder Ausbau der Wasserversorgung).

Abs. 3: Das Gemeindeorgan, das gemäss der Gemeindeordnung den Rahmenkredit bewilligt, kann die Aufteilung des Rahmenkredits in Objektkredite an ein Gemeindeorgan tieferer Hierarchiestufe delegieren. Im Sinne einer raschen Umsetzung der konkreten Projekte kann es öfters sinnvoll sein, die Kompetenz zur Aufteilung des Rahmenkredits dem Gemeindevorstand zu übertragen.

### § 112. b. Zuständigkeit

Abs. 1 und 2: Die Befugnis, neue budgetierte Ausgaben zu bewilligen, kommt jedenfalls den Stimmberechtigten an der Urne, der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament sowie dem Gemeindevorstand und der Schulpflege zu. Die Betragsgrenzen für einen bestimmten Zweck sind für neue einmalige und für neue jährlich wiederkehrende Ausgaben, die budgetiert werden, zwingend in der Gemeindeordnung festzulegen. Zudem kann diese Befugnis eigenständigen Kommissionen eingeräumt werden; die Grundlage und die Regelung der Betragsgrenze sind ebenfalls in der Gemeindeordnung zu

schaffen. Soll der Gemeindevorstand, die Schulpflege oder eine eigenständige Kommission auch neue Ausgaben ausserhalb des Budgets bewilligen können, muss dies die Gemeindeordnung regeln und die Betragsgrenzen für einen bestimmten Zweck und pro Jahr festlegen (vgl. § 109 Abs. 2).

Abs. 3: Die Gemeindeordnung darf die Betragsgrenze, ab der neue Ausgaben an der Urne zu bewilligen sind, nicht so hoch ansetzen, dass das Finanzreferendum praktisch nicht zum Tragen kommt. Das Finanzreferendum darf nicht ausgehöhlt werden. In einer Gemeinde müssen z. B. Investitionen dann zwingend an der Urne bewilligt werden, wenn sie gemessen an den Investitionsvorhaben, welche die Gemeinde über die Jahre tätigt, hoch ausfallen (z. B. Neubau einer Mehrzweckhalle).

### § 113. Zusatzkredit

#### a. Anwendungsbereich

Abs. 1: Neue Mehrausgaben sind mit einem Zusatzkredit zu bewilligen. Bewilligt der Gemeindevorstand den Zusatzkredit während des Rechnungsjahrs, ist der nicht ausreichende Budgetkredit durch einen Nachtragskredit zu ergänzen. Andernfalls muss sich der Gemeindevorstand die Bewilligung des Zusatzkredits an den Plafonds für die Bewilligung neuer Ausgaben ausserhalb des Budgets anrechnen lassen (vgl. § 109 Abs. 2). Gebunden sind Mehrausgaben, die sich während der Ausführung des Vorhabens unvermeidlich und unvorhersehbar ergeben (z. B. durch neue gesetzliche Auflagen, Teuerung oder Massnahmen zur Sicherung des Baugrunds). Da die Mehrausgaben unabdingbar sind, besteht kein erheblicher Entscheidungsspielraum. Für gebundene Mehrausgaben ist kein Zusatzkredit einzuholen; sie werden wie andere gebundene Ausgaben vom Gemeindevorstand beschlossen.

Abs. 2: Ein Zusatzkredit darf nicht dazu führen, dass der Zweck, für den der Verpflichtungskredit bewilligt wurde, eine wesentliche Änderung erfährt. Auch eine wesentliche Erweiterung des Zwecks ist eine wesentliche Zweckänderung. Sind die Mehrkosten mit einer wesentlichen Änderung des bewilligten Vorhabens verbunden, ist ein neuer Verpflichtungskredit im Umfang der Gesamtausgaben (Ausgabenbetrag des ursprünglichen Verpflichtungskredits plus Mehrausgaben) einzuholen.

#### § 114. b. Zuständigkeit

Abs. 1: Trifft die Gemeindeordnung keine strengere Regelung, richtet sich die Zuständigkeit für die Bewilligung von Zusatzkrediten nach den Betragslimiten, die für Verpflichtungskredite gelten. Welches

Organ zuständig ist, bestimmt sich grundsätzlich nach der Höhe des Zusatzkredits (vgl. aber Abs. 2). Die Gemeinden können diese Vorgaben durch eine strengere Regelung verschärfen. Sie können in der Gemeindeordnung z. B. die Zuständigkeitslimiten für Zusatzkredite tiefer ansetzen als für Verpflichtungskredite. Ebenso können sie in der Gemeindeordnung festlegen, dass sich die Organzuständigkeit für Zusatzkredite immer nach dem Gesamtbetrag von Verpflichtungskredit und Zusatzkredit richtet; eine solche Regelung wäre strenger als die Anforderungen gemäss Abs. 2.

Abs. 2: Muss der Verpflichtungskredit in einem Umfang ergänzt werden, dass der Gesamtbetrag von Verpflichtungskredit und Zusatzkredit die Zuständigkeit desjenigen Organs, das den Verpflichtungskredit bewilligt hatte, übersteigt, ist der Zusatzkredit vom Organ zu bewilligen, das neue Ausgaben in der Höhe des Gesamtbetrags bewilligt. Wurde z. B. der Verpflichtungskredit von der Gemeindeversammlung bewilligt, kann der Zusatzkredit trotz geringer Kreditsumme nicht vom Gemeindevorstand bewilligt werden, wenn der Gesamtbetrag von Verpflichtungskredit und Zusatzkredit die Zuständigkeit der Stimmberechtigten an der Urne begründet; der Zusatzkredit ist in diesem Fall der Urne vorzulegen. Damit soll verhindert werden, dass der Verpflichtungskredit zu knapp bemessen, nicht vor die Urne gebracht und später vom Gemeindevorstand in eigener Kompetenz ergänzt wird. Wird der Zusatzkredit abgelehnt, ist das mit Verpflichtungskredit bewilligte Vorhaben umzusetzen.

#### § 115. Bemessung

Abs. 1: Alle neuen Ausgaben, die demselben Zweck dienen, sind für die Kreditbewilligung zusammenzurechnen. Das Trennungsverbot ist ständige Praxis. Beim Verpflichtungskredit ist der Gesamtbetrag der neuen Ausgaben, die demselben Zweck dienen, massgebend dafür, welches Organ den Kredit zu bewilligen hat. Das Trennungsverbot kann auch verlangen, dass ein Verpflichtungskredit durch einen Zusatzkredit zu ergänzen ist, statt dass ein neuer Verpflichtungskredit bewilligt wird. Zusammenzurechnen sind auch einmalige und wiederkehrende neue Ausgaben, die dem gleichen Zweck dienen (z. B. monatliche Mietzinsen und Umbaukosten). Entweder sind die wiederkehrenden Ausgaben zu kapitalisieren oder die einmaligen Ausgaben in Annuitäten umzurechnen.

Abs. 2: Der Verpflichtungskredit berechnet sich im Regelfall nach dem Bruttoprinzip. Der Kreditbetrag bestimmt sich nach den Gesamtkosten. Einnahmen oder Dritteleistungen (z. B. Beiträge von Bund, Kanton oder privaten Dritten) werden nicht berücksichtigt. Beim Nettoprinzip werden die Einnahmen von den Ausgaben in Abzug

gebracht. Dies ist zulässig, wenn Beiträge von Dritten in genau bestimmter Höhe verbindlich zugesichert sind; die Gemeinde muss einen Rechtsanspruch haben.

#### § 116. Verfall und Aufhebung

Abs. 1: Der Verpflichtungskredit ist hinsichtlich des Zwecks, für den er bewilligt wurde, und seiner Höhe nach gebunden. Wird das Vorhaben aufgegeben, kann die bewilligte Kreditsumme nicht für einen anderen Zweck verwendet werden; der Verpflichtungskredit verfällt.

Abs. 2: Bewilligen die Stimmberechtigten an der Urne, die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament neue Ausgaben für ein Vorhaben, hat der Gemeindevorstand den Auftrag, dieses zu verwirklichen. Grundsätzlich ist das Gemeindeorgan, das einen Beschluss fasst, auch für dessen Aufhebung zuständig. Hiervon wird einzig bei Verpflichtungskrediten, die an der Urne beschlossen wurden, abgewichen; die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament beschliessen über die Aufhebung. Das Finanzreferendum bezweckt den Schutz vor ungewollten Abgaben. Wird ein Verpflichtungskredit aufgehoben, wird der Finanzhaushalt nicht zusätzlich belastet. Hat die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament oder der Gemeindevorstand einen Verpflichtungskredit beschlossen, beschliesst dieses Organ auch über dessen Aufhebung. Wird ein Verpflichtungskredit wesentlich gekürzt, wird dies in einer wesentlichen Änderung des Zwecks begründet sein. Für das verkleinerte Vorhaben muss ein neuer Verpflichtungskredit eingeholt werden.

#### § 117. Kontrolle und Abrechnung

Abs. 1: Die Verpflichtungskreditkontrolle erfolgt bei allen Verpflichtungskrediten. Der Gemeindevorstand führt Kontrollen über die eingegangenen Verpflichtungen (z. B. Abschluss von Werkverträgen), die Beanspruchung der Kredite, die erfolgten Zahlungen und die Aufteilung von Rahmenkrediten in die Einzelvorhaben durch. Im Anhang zur Jahresrechnung werden für jeden Verpflichtungskredit die kumulierten Gesamtausgaben ausgewiesen und dem bewilligten Kreditbetrag gegenübergestellt.

Abs. 2: Bei Verpflichtungskrediten, mit denen die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament neue einmalige Ausgaben bewilligt haben, erstellt der Gemeindevorstand nach Vollendung des Vorhabens eine Abrechnung. Praktische Anwendungsfälle sind z. B. Bauten oder Informatiksysteme. Werden neue wiederkehrende Ausgaben mit Verpflichtungskredit bewilligt, sind sie in den Folgejahren gebunden; das bewilligte Vorhaben wird nicht abgeschlossen, sondern ist eine Dauer-

aufgabe oder -verpflichtung, und eine Abrechnung über den Verpflichtungskredit findet nicht statt.

Abs. 3: Die Abrechnungen über Verpflichtungskredite, mit denen die Stimmberechtigten oder das Parlament neue einmalige Ausgaben bewilligt haben, werden vom Budgetorgan genehmigt. Die Abrechnung erlaubt (z. B. bei Bauvorhaben) den Vergleich zwischen dem Kostenvoranschlag und den in Rechnung gestellten Kosten. Die Rechnungsprüfungskommission prüft die Abrechnung.

### 3. Budgetkredit

#### § 118. Begriff

Der Verpflichtungskredit ermächtigt den Gemeindevorstand, Verpflichtungen einzugehen (z. B. Werkverträge), um das bewilligte Vorhaben umzusetzen, aber nicht zur Tätigung der Ausgaben, d. h. zur Leistung von Zahlungen. Erst der Budgetkredit ermächtigt den Gemeindevorstand, die mit den eingegangenen Verpflichtungen verbundenen Ausgaben in einem bestimmten Rechnungsjahr zu tätigen. Das Budget hat eine doppelte Natur. Einerseits ist es ein Mittel der Steuerung, indem es eine zusammenfassende Darstellung gibt, welche Ausgaben im bevorstehenden Rechnungsjahr voraussichtlich getätigt werden. Andererseits hat das Budget seine Bedeutung im doppelten Ausgabenbewilligungsverfahren, indem jede neue Ausgabe grundsätzlich über einen Verpflichtungskredit und einen Budgetkredit zu bewilligen ist.

#### § 119. Verfahren

Das Budgetorgan setzt das Budget gestaltend fest; es kann aufgrund von Änderungsanträgen einzelne Budgetposten kürzen, erhöhen oder streichen. Änderungsanträge von stimmberechtigten Versammlungsteilnehmenden oder von Parlamentsmitgliedern sind zulässig, soweit die Ausgaben nicht bereits in einem Mass gebunden sind, dass dem Budgetorgan keine Entscheidungsfreiheit verbleibt. Keine Entscheidungsfreiheit besteht z. B. insofern, als sich die Gemeinde bereits mit Verträgen gebunden hat. Soweit z. B. der Personalaufwand auf vertraglichen Lohnvereinbarungen beruht, sind die entsprechenden Ausgaben absolut gebunden und können nicht im Budgetverfahren gekürzt werden. Sind hingegen Lohnerhöhungen, auf die das Personal keinen vertraglichen Anspruch hat, im Budget eingestellt, könnte mit Änderungsanträgen auf eine Kürzung oder Streichung hingewirkt werden. Oft bleibt dem Budgetorgan insbesondere in zeitlicher Hinsicht eine Entscheidungsfreiheit; die Ausgabe kann im anstehenden oder in einem späteren Budgetjahr budgetiert werden.

### § 120. Nachtragskredit

Abs. 1 und 2: Reicht ein Verpflichtungskredit nicht aus, ist er durch einen Zusatzkredit zu ergänzen. Reicht der Budgetkredit nicht aus, weil während des laufenden Rechnungsjahrs nicht budgetierte Ausgaben bewilligt und getätigt werden sollen, ist der Budgetkredit durch einen Nachtragskredit zu ergänzen. Das Organ, das den Budgetkredit beschliesst, beschliesst deshalb auch den Nachtragskredit.

Abs. 3: In folgenden Fällen kann auf die Einholung eines Nachtragskredits verzichtet werden:

Lit. a: Diese Regelung trägt der Situation Rechnung, dass die zeitliche Abwicklung eines sich über mehrere Jahre erstreckenden Vorhabens (z. B. der Baufortschritt) nicht schon im Zeitpunkt der Budgetierung genau geplant werden kann. Kann ein mehrjähriges Bauvorhaben zügiger als geplant vorangetrieben werden und wird deshalb die im Budget eingestellte Jahrestranche überschritten, so muss kein Nachtragskredit eingeholt werden, solange der Verpflichtungskredit insgesamt eingehalten werden kann. Das Erfordernis eines Nachtragskredits könnte die Fortführung des Vorhabens nachteilig verzögern.

Lit. b: Räumt die Gemeindeordnung dem Gemeindevorstand, der Schulpflege oder einer eigenständigen Kommission die Kompetenz ein, während des Rechnungsjahrs nicht budgetierte neue Ausgaben zu bewilligen, muss kein Nachtragskredit eingeholt werden. Diese Kompetenz schliesst die weniger weit gehende Befugnis ein, auch gebundene Ausgaben, die nicht voraussehbar waren, ausserhalb des Budgets zu beschliessen. Grundsätzlich sind aber alle voraussehbaren Ausgaben, gebundene und neue, zu budgetieren.

### § 121. Kreditüberschreitung

Mit der Kreditüberschreitung ist die Überschreitung des Budgetkredits gemeint. Sie liegt nur vor, soweit kein Nachtragskredit eingeholt worden ist. Hat der Gemeindevorstand, die Schulpflege oder eine eigenständige Kommission, ohne einen Nachtragskredit einzuholen, nicht budgetierte neue oder gebundene Ausgaben während des laufenden Rechnungsjahrs getätigt, muss der Gemeindevorstand für die Budgetüberschreitung beim Budgetorgan nachträglich um Entlastung ersuchen und die Budgetüberschreitung begründen. Dies geschieht anlässlich der Abnahme der Jahresrechnung, die gegenüber dem Budget im Ausmass der nicht budgetierten Ausgaben abweicht. Die Begründungspflicht dient der Transparenz. Sie schafft auch einen Ausgleich dafür, dass die Gemeinden vom doppelten Ausgabenbewilligungsverfahren abweichen dürfen.

## B. Anlagegeschäfte

### § 122. Zuständigkeit

#### a. Grundsatz

Für Anlagegeschäfte, die nicht unter die besonderen Anlagearten (vgl. § 123) fallen, gilt als Grundsatzregel, dass der Gemeindevorstand über sie beschliesst. Allerdings kann die Gemeindeordnung für solche Anlagegeschäfte oder bestimmte Arten von ihnen (z. B. Festgeldanlagen) grundsätzlich oder ab einer bestimmten Betragshöhe die Gemeindeversammlung oder das Parlament für zuständig erklären.

### § 123. b. Ausnahmen

Die in Abs. 1 lit. a–e aufgelisteten Arten von besonderen Anlagegeschäften sind grundsätzlich von der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament zu beschliessen. Die Gemeindeordnung kann allerdings für sämtliche oder einen Teil der genannten Arten von Anlagegeschäften bis zu einer bestimmten Betragshöhe die Zuständigkeit des Gemeindevorstands vorsehen.

Lit. a: Veräussert werden können nur Liegenschaften des Finanzvermögens, die Anlagen sind, nicht hingegen Liegenschaften des Verwaltungsvermögens, die einem öffentlichen Zweck dienen. Für den Erwerb von Liegenschaften des Finanzvermögens ist der Gemeindevorstand zuständig (vgl. § 122 Abs. 1); taucht ein geeignetes Objekt am Markt auf, kann er rasch entscheiden.

Lit. b: Erfasst werden das unselbstständige und das selbstständige Baurecht. Regelmässig ist das Baurecht zwar eine selbstständige Dienstbarkeit, d. h., es wird weder zugunsten eines herrschenden Grundstücks noch zugunsten einer bestimmten Person errichtet. Auch ein unselbstständiges Baurecht (z. B. zugunsten einer anderen Gemeinde) kann dazu führen, dass die bauliche Nutzung durch die Gemeinde, die Grundeigentümerin ist, auf längere Zeit ausgeschlossen ist.

Lit. c: Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens sind wiederum Investitionen. Die Gemeinde nimmt eine Umschichtung des Vermögens vor, ob sie eine Liegenschaft im Finanzvermögen erweitert (z. B. aufstockt oder anbaut) oder ob sie eine zweite Finanzliegenschaft dazukauf. Wegen der grundsätzlichen Zuständigkeit von Gemeindeversammlung oder Parlament unterstehen Investitionen in Finanzliegenschaften nicht dem obligatorischen Urnenreferendum. Im Unterschied dazu müssen der Erwerb einer Liegenschaft des Verwaltungsvermögens und Investitionen in Liegenschaften des Verwaltungsvermögens, weil sie neue Ausgaben darstellen, ab einer bestimmten Betragshöhe zwingend von den Stimmberechtigten an der Urne be-

geschlossen werden. Der Erwerb einer Liegenschaft des Verwaltungsvermögens dient einem öffentlichen Zweck, für dessen Erfüllung die Liegenschaft benötigt wird. Bei Bauten des Finanzvermögens gilt der bauliche Unterhalt in gleicher Weise wie bei Bauten des Verwaltungsvermögens als gebundene Ausgabe, weil er zwingend anfällt.

Lit. d: Langfristige Darlehen sind gemäss HRM2 solche mit einer Laufzeit ab zwei Jahren. Nicht zu den Anlagen gehören Bürgschaften; sie sind Eventualverpflichtungen und deshalb wie neue Ausgaben zu behandeln.

Lit. e: Beteiligungen gelten als Anlagen, wenn sie ausschliesslich vom finanziellen Interesse beherrscht sind. Ihr Erwerb kann nur in beschränktem Umfang an den Gemeindevorstand delegiert werden. Für die Veräusserung solcher Beteiligungen ist der Gemeindevorstand zuständig (vgl. § 122 Abs. 1); verliert eine Beteiligung an Wert, kann er innert kürzester Zeit ihren Verkauf beschliessen. Dient eine Beteiligung öffentlichen Interessen (z. B. bei der Ausgliederung einer Gemeindeaufgabe in eine Aktiengesellschaft), gilt ihr Erwerb als neue Ausgabe.

#### **4. Abschnitt: Rechnungslegung und Berichterstattung**

##### **A. Allgemeines**

###### § 124. Zweck

Die Rechnungslegung der Gemeinden soll nach anerkannten, bei Bund und Kantonen gebräuchlichen Regeln erfolgen. Die Gesetzesvorlage setzt die Fachempfehlungen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für die Kantone und Gemeinden der FDK (Handbuch HRM2) um. Die Fachempfehlungen orientieren sich an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Sie sind dem Grundsatz der «True and Fair View» verpflichtet. Die Rechnungslegung des Kantons lehnt sich an die IPSAS an.

HRM2 und die Gesetzesvorlage setzen das «True and Fair View»-Prinzip zwar grossteils, aber nicht vollständig um. Abweichungen gibt es vor allem im Zusammenhang mit der Abgrenzung der Steuererträge sowie mit dem Verzicht auf die Konsolidierung von Beteiligungen. Die Gesetzesbestimmungen sind jedoch im Sinne von Mindestvorgaben so formuliert, dass es Gemeinden offensteht, nach den strengeren IPSAS Rechnung zu legen.

## § 125. Grundsätze

Abs. 1: Die bisherigen Grundsätze der Rechnungslegung gelten weiterhin. In Anlehnung an eine «True and Fair View» werden die Vollständigkeit sowie die wahrheitsgetreue Übersicht als selbstverständlich vorausgesetzt und nicht mehr genannt. Die übrigen Grundsätze sind wie folgt zu verstehen:

- Verständlichkeit: Informationen sind für Aussenstehende klar und nachvollziehbar.
- Wesentlichkeit: Es werden sämtliche Informationen offengelegt, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind.
- Zuverlässigkeit: Die Informationen sollen sachlich richtig sein und glaubwürdig dargestellt werden (Richtigkeit). Der wirtschaftliche Gehalt soll die Abbildung der Rechnungslegung bestimmen (wirtschaftliche Betrachtungsweise). Die Informationen sollen willkür- und wertfrei dargestellt werden (Neutralität). Die Darstellung soll nach dem Vorsichtsprinzip erfolgen (Vorsicht). Es sollen keine wichtigen Informationen ausser Acht gelassen werden (Vollständigkeit).
- Vergleichbarkeit: Die Rechnungen des Kantons und der Gemeinden sind sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar.
- Fortführung: Bei der Rechnungslegung ist von einer Fortführung der Gemeindetätigkeit auszugehen.
- Stetigkeit: Die Grundsätze der Rechnungslegung bleiben so weit als möglich über einen längeren Zeitraum unverändert.
- Periodenabgrenzung: Alle Aufwände und Erträge werden in derjenigen Periode erfasst, in der sie verursacht werden. Die Bilanz ist als Stichtagsrechnung zu führen.
- Bruttodarstellung: Aufwände und Erträge, Aktiven und Passiven sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen sind getrennt voneinander, ohne gegenseitige Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen.

Abs. 2: Im neuen Zürcher Finanzausgleich wurde die Planbarkeit wesentlich verbessert. Die Gemeinden kennen zum Zeitpunkt der Budgeterstellung die Forderungen und Verpflichtungen des Budgetjahres. Die Periodenabgrenzung würde von den Gemeinden das Schätzen der Beiträge verlangen, was die gewonnene Planungssicherheit zunichte machen würde. Da es sich bei den Beiträgen aus dem Finanzausgleich um wesentliche Beträge handelt, wird die Planungsgenauigkeit stärker als das Prinzip der Periodenabgrenzung gewichtet.

## **B. Jahresrechnung**

### § 126. Zweck und Inhalt

Abs. 1 und 2: Die bisherige «Bestandesrechnung» heisst neu «Bilanz», die «Laufende Rechnung» neu «Erfolgsrechnung». Die «Investitionsrechnung» behält ihre Bezeichnung. Diese drei Elemente der heutigen Jahresrechnung werden ergänzt durch eine Geldflussrechnung, einen gestuften Erfolgsausweis (als Teil der Erfolgsrechnung) sowie einen wesentlich ausgebauten Anhang (§ 136). Dies erlaubt eine bessere Sicht auf die Vermögens- und Ertragslage eines öffentlichen Haushalts.

Abs. 3: Die besondere Form des Globalbudgets erfordert eine ausführlichere Berichterstattung in der Jahresrechnung. Die Leistungen des Gemeindewesens werden zusammen mit dem entsprechenden Globalkredit dargestellt, die erbrachten Leistungen werden gemessen. Abweichungen werden sowohl gegenüber dem Budget (finanziell) als auch dem Leistungsplan (sachlich) begründet. Der Bericht ist die Grundlage für die Bildung von Rücklagen im Falle positiver finanzieller Abweichungen (§ 91).

### § 127. Bilanz

#### a. Im Allgemeinen

Darstellung und Gliederung der Bilanz ergeben sich aus dem harmonisierten Kontenrahmen HRM2.

Die Spezialfinanzierungen und die Fonds des übergeordneten Rechts (§ 89) werden neu dem Fremd- oder dem Eigenkapital zugeordnet. Fonds, die mit zweckgebundenen Mitteln aufgrund von Bundes- bzw. Kantonsrecht oder allenfalls gestützt auf Rechtsgrundlagen Dritter finanziert werden, gelten als Fremdkapital (Ersatzabgabe für Schutzraumbauten). Die übrigen Fonds werden dem Eigenkapital zugerechnet, da das Gemeinwesen bei der Äufnung der Fonds und bei der Mittelverwendung Handlungsspielraum hat.

Die Verpflichtungen gegenüber Sonderrechnungen (verwaltete Mittel im Interesse Dritter, zweckgebundene Zuwendungen) werden entsprechend der bisherigen Praxis weiterhin als Fremdkapital behandelt.

#### § 128. b. Eigenkapital im Besonderen

Die Vorschüsse und Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen wurden nach HRM1 in eigenen Kontengruppen geführt. Soweit nicht dem Fremdkapital zuzuordnen, sind sie neu Bestandteil des Eigenkapitals.

Bevor ein Bilanzfehlbetrag entsteht, sind die allgemeinen Reserven sowie die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserven zur Deckung von Aufwandüberschüssen zu verwenden.

Beim Übergang zur neuen Rechnungslegung sind das Finanz- und Verwaltungsvermögen sowie die Rechnungsabgrenzungen und die Rückstellungen neu zu bewerten (§ 190). Die Ergebnisse der Neubewertungen werden bei Eigenwirtschaftsbetrieben dem betreffenden Spezialfinanzierungskonto zugewiesen. Im übrigen Haushalt werden sie zu vier Fünfteln dem Werterhaltungs- und Erneuerungsfonds für Anlagen des Verwaltungsvermögens und zu einem Fünftel dem Bilanzüberschuss gutgeschrieben.

#### § 129. c. Reserve

Viele Gemeinden haben bisher bei guter Finanzlage freiwillig zu hohe Abschreibungen getätigt und damit stille Reserven gebildet. Dies lässt sich mit der Anforderung, die tatsächliche Ertrags- und Vermögenslage abzubilden, nicht mehr vereinbaren. Als Ersatz können die Gemeinden Einlagen in die Reserve budgetieren und damit ein angestrebtes Eigenkapitalziel verfolgen. Damit erhöhen sie das Nettovermögen bzw. vermindern sie die Nettoverschuldung. Die Reserve ist aufzulösen, soweit der vorhandene Bilanzüberschuss zur Deckung eines Aufwandüberschusses nicht ausreicht.

#### § 130. d. Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens

Die Bestimmung bezweckt, der Gemeinde ausreichende Mittel für den Werterhalt und die Erneuerung von Anlagen zur Verfügung zu stellen. In Anlehnung an die Eigenkapitalquote des allgemeinen Haushalts soll der Reservebestand langfristig rund 25% der Anlagenwerte betragen.

Die Gebührenhaushalte sind von der Pflicht zur Reservebildung ausgenommen, weil umstritten ist, ob sich diese mit dem Kostendeckungsprinzip und den Vorgaben des Preisüberwachungsgesetzes vereinbaren lässt.

#### § 131. e. Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Liegenschaften des Finanzvermögens

Die Reserve bezweckt die Sicherstellung der finanziellen Mittel zum Erhalt der baulichen Substanz der Liegenschaften im Finanzvermögen.

### § 132. f. Gemeinsame Bestimmungen für Werterhaltungs- und Erneuerungsreserven

Entnahmen aus den Reserven werden im normalen Ausgabenbewilligungsverfahren beschlossen. Sie dienen der Finanzierung von in der Erfolgsrechnung auszuweisenden Aufwendungen für Unterhalts- und Sanierungsarbeiten. Sind Bereiche mit Globalbudget betroffen, so sind die Entnahmen offenzulegen und klar zu bezeichnen.

Trotz ihrer Zweckbestimmung müssen die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserven zur Deckung eines Aufwandüberschusses herangezogen werden, wenn die Bilanzüberschüsse und die allgemeine Reserve gemäss § 129 dazu nicht ausreichen. Die Reserven werden deshalb dem zweckfreien Eigenkapital zugeordnet (§ 128).

### § 133. Erfolgsrechnung

Anstelle der bisherigen Bezeichnung «Laufende Rechnung» wird neu die Bezeichnung «Erfolgsrechnung» verwendet. Die Darstellung der Erfolgsrechnung im Budget und in der Jahresrechnung erfolgt einerseits im gestuften Erfolgsausweis nach der Artengliederung und andererseits nach den Aufgaben entsprechend der funktionalen Gliederung. Die Gemeinde kann die Erfolgsrechnung zusätzlich institutionell gliedern (§ 87).

Die gestufte Erfolgsrechnung zeigt das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit, das Finanzergebnis und das ausserordentliche Ergebnis. Die wichtigste und betragsmässig umfangreichste Stufe ist jene der betrieblichen Tätigkeit. Die Stufe «Finanzergebnis» enthält Erträge aus Finanzanlagen (Zinsen und Dividenden des Finanz- und des Verwaltungsvermögens), Finanzaufwände, realisierte und unrealisierte Kursgewinne, Gewinne und Verluste aus Veräusserungen von Sachanlagen sowie den Liegenschaftserfolg aus Verwaltungs- und Finanzvermögen. Aus dem Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und dem Finanzergebnis ergibt sich das operative Ergebnis.

### § 134. Investitionsrechnung

In der Investitionsrechnung wird wie bisher unterschieden zwischen den Investitionen des Verwaltungsvermögens und den Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit Sachanlagen des Finanzvermögens. Die Darstellung der Investitionsrechnung im Budget und in der Jahresrechnung erfolgt einerseits nach der Artengliederung und andererseits nach den Aufgaben gemäss der funktionalen Gliederung. Die Gemeinde kann die Investitionsrechnung zusätzlich institutionell gliedern (§ 87).

Abs. 1: Investitionen des Verwaltungsvermögens sind Ausgaben, die für den Erwerb, die Erstellung und die Verbesserung dauerhafter Vermögenswerte für öffentliche Zwecke getätigt werden. Sie ermöglichen eine neue oder zusätzliche Nutzung der Vermögenswerte in quantitativer oder qualitativer Hinsicht. Zu den Investitionseinnahmen zählen Beitragsleistungen Dritter an eine bestimmte Investitionsausgabe (Anstösserbeiträge, Staatsbeiträge, Investitionsbeiträge usw.). Die Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen werden am Ende des Rechnungsjahrs in das Verwaltungsvermögen übertragen. Gestützt auf die Bilanzierungsgrundsätze können die Gemeinden im Rahmen der Vorgaben des Regierungsrates eine Aktivierungsgrenze festlegen, unterhalb der Vermögenswerte nicht bilanziert werden (§ 139 Abs. 3). Die Verordnung regelt die zulässigen Höchstbeträge. Investitionsausgaben unter der Aktivierungsgrenze werden allgemein der Erfolgsrechnung belastet.

Abs 2: Die Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit Sachanlagen des Finanzvermögens werden aus Gründen der Kreditbewilligung und Kreditüberwachung über die Investitionsrechnung Finanzvermögen verbucht. Die übrigen Veränderungen von Finanzanlagen werden direkt in der Bilanz erfasst.

#### § 135. Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung zeigt die Finanzierung des öffentlichen Haushalts. Die Geldflüsse werden in drei Bereichen dargestellt: Betriebsbereich, Investitionsbereich und Finanzierungsbereich. Diese Gliederung ermöglicht es, die Auswirkungen der Aktivitäten auf die finanzielle Lage eines Gemeinwesens zu beurteilen.

#### § 136. Anhang

Das Ziel des Anhangs ist, zusammen mit dem Zahlenteil der Jahresrechnung ein ganzheitliches Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln.

Lit. a: Als anwendbare Normen für die Rechnungslegung gelten die Bestimmungen des HRM2. Wird von HRM2 abgewichen, sind die Abweichungen aufzuzeigen.

Lit. b: Es sind die Grundsätze zu nennen, die bei der Erstellung der Jahresrechnung für die Bilanzwerte sowie die Abschreibungs-, Wertberichtigungs- und Abgrenzungsbefrisse angewendet wurden. Zu nennen sind die Rechnungslegungsgrundsätze gemäss §§ 124 und 125 und die Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze gemäss §§ 139–141 sowie Grundsätze interner Art, wie die Aktivierungsgrenze oder die Anwendung von Branchenregelungen in bestimmten Aufgabenbereichen.

Lit. c: Mit Bezug auf die Einheit des Haushalts gemäss § 88 ist offenzulegen, welche Organisationseinheiten in der Jahresrechnung erfasst sind.

Lit. d: Für die zuverlässige Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sind im Anhang die dazu erforderlichen weiteren Angaben zu machen. Dies sind insbesondere der Eigenkapitalnachweis, der Anlagen-, Rückstellungs-, Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel sowie die Übersicht über die Verpflichtungskredite. Der Eigenkapitalnachweis zeigt die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals detailliert auf. Der Anlagenspiegel legt die Anlagewerte offen. Er soll ein möglichst vollständiges und transparentes Bild über alle Anlagegüter im Finanz- und Verwaltungsvermögen liefern. Im Rückstellungsspiegel sind alle bestehenden Rückstellungen einzeln aufzuführen. Der Beteiligungsspiegel zeigt die Verflechtungen der Gemeinde mit anderen Institutionen. Im Gewährleistungsspiegel sind Tatbestände aufzuführen, aus denen sich in Zukunft eine wesentliche Verpflichtung des Gemeinwesens ergeben kann. Wie bisher umfasst der Anhang auch die Verpflichtungskreditkontrolle.

### § 137. Verfahren

#### a. Gemeinden

Der Gemeindevorstand legt mit der Jahresrechnung gegenüber der Legislative Rechenschaft über das finanzielle Gesamtergebnis der Gemeinde ab. Er ist für die jährliche Erstellung der Jahresrechnung verantwortlich. Sie ist in der Folge durch die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahrs zu genehmigen. Mit der Genehmigung entlastet die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament den Gemeindevorstand von der politischen Verantwortlichkeit. Eine Nichtgenehmigung hat keine direkten rechtlichen Folgen.

Für die Erstellung und Einreichung der Jahresrechnung sind die Fristen in der Verordnung zu regeln.

#### § 138. b. Zweckverbände

Die Bestimmung regelt die Zuständigkeit für die Genehmigung der Jahresrechnung in Anlehnung an die heutige Praxis. Es gilt das Mehrheitsprinzip.

## C. Bilanzierung und Vermögensübertragung

### § 139. Bilanzierung

#### a. Bilanzierungsgrundsätze

Abs. 1 und 2: Verbindlichkeiten werden grundsätzlich zu Nominalwerten bilanziert. Die zuverlässige Ermittlung des Werts kann insbesondere im Zusammenhang mit Rückstellungen infrage gestellt werden.

Bestehen bezüglich Eintritt oder Höhe des künftigen Mittelabflusses wesentliche Unsicherheiten, ist der Tatbestand nicht als Verpflichtung in der Bilanz, sondern als Eventualverpflichtung oder als sonstiger Tatbestand mit Eventualcharakter im Anhang der Jahresrechnung auszuweisen. Vertragliche Verpflichtungen mit Gegenleistungen sind erst bei Erbringung der Leistung zu berücksichtigen. «Verlässlich ermittelt» erfordert nicht genaue Berechenbarkeit. Wo diese nicht möglich ist, muss eine Schätzung genügen. Sie ist unter Verwendung aller mit verhältnismässigem Aufwand erhältlichen Informationen nachvollziehbar zu begründen. Die Forderungen und Verpflichtungen aus dem Finanzausgleich sind von der Periodenabgrenzung ausgenommen (§ 125 Abs. 2).

Abs. 3: Der Regierungsrat regelt in einer Verordnung eine untere Grenze für Aktivierungen (Aktivierungsgrenze). Diese kommt insbesondere bei Investitionen in Sachanlagen des Finanz- und des Verwaltungsvermögens zur Anwendung. Die Verordnung wird auch festlegen, bei welchen Investitionsausgaben die Aktivierungsgrenze nicht zur Anwendung kommt. Dies betrifft beispielsweise die Darlehen und Beteiligungen.

#### § 140. b. Bewertungsgrundsätze

Die Bewertungsgrundsätze entsprechen HRM2. Bei allen Vermögenswerten sind dauernde Wertminderungen zu berücksichtigen. Im Interesse einer einheitlichen und vergleichbaren Bewertung müssen deren Einzelheiten in der Verordnung geregelt werden.

Beim Übergang zur neuen Rechnungslegung sind die Bilanzpositionen, d. h. das Finanz- und Verwaltungsvermögen sowie die Rechnungsabgrenzungen und die Rückstellungen, neu zu bewerten (vgl. die Ausführungen zu § 190).

#### § 141. c. Abschreibungen und Wertminderungen

Abs. 1: Die Abschreibungen werden neu geregelt, indem die Entwertung der Aktiven durch deren Nutzung das ausschlaggebende Kriterium ist. Anstelle der degressiven kommt neu die lineare Abschrei-

bungsmethode zur Anwendung. Bei der ersten Harmonisierung des Rechnungswesens Mitte der 80er-Jahre wurden die Abschreibungsätze so bestimmt, dass die Abschreibungen eine angemessene Finanzierung der Nettoinvestitionen ermöglichen. Mit der Gesetzesrevision wird die Ausrichtung auf eine schnelle Refinanzierung durch eine betriebswirtschaftliche Beurteilung abgelöst. Nur so ergibt sich ein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage. Die linearen Abschreibungen erfordern Einzelbewertungen in einer Anlagenbuchhaltung.

Abs. 2: Die Positionen des Verwaltungsvermögens sind jährlich auf dauernde Wertminderungen zu prüfen. Dies betrifft insbesondere Vermögensbestände, die zu Anschaffungswerten bilanziert sind und nur wertberichtigt werden, wenn eine dauernde Wertminderung eintritt. Das Finanzvermögen unterliegt nicht dieser Bestimmung, da es zu Verkehrswerten bilanziert wird.

Aufgrund der Zielsetzung einer Rechnungslegung nach dem Grundsatz «True and Fair View» sind freiwillige bzw. willkürliche zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen nicht mehr zulässig.

#### § 142. Vermögensübertrag und Vermögensveräußerung

Abs. 1: Die Umwandlung von Finanzvermögen in Verwaltungsvermögen insbesondere durch dauernde Widmung einer Finanzliegenschaft für einen Verwaltungszweck gilt als Ausgabe. Werden Vermögenswerte hingegen nicht mehr für die öffentliche Aufgabenerfüllung benötigt, sind sie zum aktuellen Restbuchwert vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen zu übertragen. Danach sind sie im Finanzvermögen zum Verkehrswert neu zu bewerten.

Der Entscheid zur Übertragung von Vermögenswerten vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen fällt in der Regel in die Zuständigkeit des Gemeindevorstands. Vorbehalten bleibt die Entwidmung durch Aufhebung eines Erlasses im Kompetenzbereich eines gesetzgebenden Organs. Die Kompetenz zur Übertragung sagt jedoch nichts aus über die Kompetenz zur Veräußerung von Finanzvermögen. Diese Zuständigkeit richtet sich nach §§ 122 und 123.

Abs. 2: Bei der Veräußerung von Vermögenswerten ist auf den Verkehrswert abzustellen. Tritt eine Gemeinde Vermögenswerte unentgeltlich oder zu einem wesentlich unter dem Verkehrswert liegenden Preis an einen Dritten ab, weil daran ein öffentliches Interesse besteht, so ist dies als Ausgabe zu behandeln. Ihre Höhe bestimmt sich nach der bei der Gemeinde eintretenden Vermögensminderung.

## **D. Geschäftsbericht**

### § 143. Geschäftsbericht

Der Geschäftsbericht gibt Auskunft über die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit sowie über die sich daraus ergebenden Entwicklungen in der Gemeinde. In Parlamentsgemeinden und in Versammlungsgemeinden, die ihrer Rechnungsprüfungskommission zusätzlich die Funktion einer Geschäftsprüfungskommission zugewiesen haben (§ 61 Abs. 3), wird der Geschäftsbericht von der Geschäftsprüfungskommission geprüft. In Versammlungsgemeinden, die keine Rechnungsprüfungskommissionen mit Geschäftsprüfungsbefugnissen kennen, wird der Geschäftsbericht den Stimmberechtigten lediglich zur Kenntnis gebracht, indem in der Weisung und anlässlich der Rechnungsversammlung der wesentliche Inhalt des Geschäftsberichts kurz vorgestellt wird. Der vollständige Bericht kann bei der Verwaltung bezogen werden.

## **E. Rechnungsführung**

### § 144. Grundsätze der Buchführung

Nach dem Grundsatz der Vollständigkeit sind alle Finanzvorfälle und Buchungstatbestände lückenlos und periodengerecht zu erfassen. Richtigkeit bedeutet, dass die Buchungen den Tatsachen entsprechen und weisungsgerecht vorzunehmen sind. Der Grundsatz der Rechtzeitigkeit besagt, dass die Informationen über finanzielle Vorgänge unmittelbar und chronologisch, zum Zeitpunkt des Eintretens festgehalten werden. Alle finanziellen Vorgänge sind zwecks Nachprüfbarkeit klar und verständlich zu erfassen. Korrekturen sind zu kennzeichnen und alle Buchungen mit Belegen nachzuweisen.

### § 145. Anlagenbuchhaltung

In der Anlagenbuchhaltung werden die Vermögenswerte erfasst, die über mehrere Jahre genutzt werden. Dazu zählen die Sachanlagen des Finanzvermögens, sämtliche im Verwaltungsvermögen bilanzierten Vermögenswerte einschliesslich der Darlehen und Beteiligungen sowie die erhaltenen passivierten Investitionsbeiträge. Die Anlagenbuchhaltung dient der Verwaltung und Bewertung der Vermögenswerte. Sie liefert die Angaben für die Abschreibungen und muss alle hierfür erforderlichen Angaben enthalten.

Die Anlagen und Anlagenteile sind in der Anlagenbuchhaltung einzeln zu führen und zu bewerten. Die Aufteilung des Verwaltungsvermögens in einzelne Anlagen oder Anlagenteile ist nach den vorge-

gebenen Anlagekategorien oder den anwendbaren Branchenregelungen vorzunehmen. Anlagen, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, werden über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Die passivierten Investitionsbeiträge werden über die Nutzungsdauer des finanzierten Investitionsgutes aufgelöst.

Zur Dokumentation und Information über die Bewertung des Anlagevermögens ist jährlich ein Anlagenspiegel zu erstellen und der Jahresrechnung im Anhang beizufügen.

#### § 146. Interne Verrechnungen

Interne Verrechnungen dienen der Ermittlung des Gesamtaufwands oder Gesamtertrags einzelner Aufgaben. Mit ihrer Hilfe wird eine wirtschaftliche Betrachtungsweise pro Verwaltungsbereich möglich.

#### § 147. Inventarführung

Das Inventar ist ein detailliertes Bestandesverzeichnis aller Vermögenswerte einer Gemeinde und Bestandteil eines ordnungsgemäßen Jahresabschlusses.

Die Inventarisierung dient dazu, die Verwaltung der Sachgüter zu erleichtern und Verluste zu vermeiden. Das Inventar wird laufend aufgrund der Anschaffungs- und Abgangsbelege geführt und jährlich mit dem Bestand verglichen.

#### § 148. Aufbewahrung

Es ist sicherzustellen, dass alle Dokumente während der gesamten Aufbewahrungsfrist lesbar sind und keine nachträglichen Änderungen möglich sind, ohne dass sich dies feststellen lässt. Die Buchhaltungen werden spätestens nach Abschluss des Rechnungsjahres ausgedruckt oder aufgezeichnet.

Nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist sind die Dokumente dem zuständigen Archiv zur Übernahme anzubieten.

## **F. Finanzinformationen**

#### § 149. Finanzkennzahlen

Die Finanzkennzahlen erlauben die Darstellung der finanziellen Situation und Entwicklung einer Gemeinde sowie diesbezügliche Vergleiche mit anderen Gemeinden. Die Daten der Jahresrechnung zeigen die Entwicklung in der Vergangenheit. Damit die kommunalen Ent-

scheidungsträger und die Öffentlichkeit über möglichst aussagekräftige Informationen verfügen, werden neu auch die Plandaten der Gemeinden erfasst und statistisch ausgewertet.

#### § 150. Finanzstatistik

Die Direktion wertet die gelieferten Daten anhand von Kennzahlen statistisch aus. Sie publiziert die wichtigsten Daten, Auswertungen und Erkenntnisse.

### **5. Abschnitt: Rechnungs- und Buchprüfung**

#### § 151. Grundsatz

Art. 129 Abs. 4 KV verlangt, dass die Finanzhaushalte der Gemeinden und anderer öffentlich-rechtlicher Organisationen durch unabhängige und fachkundige Organe geprüft werden. Daraus folgt, dass die Finanzhaushalte aller Gemeinden, Zweckverbände und Anstalten finanztechnisch geprüft werden müssen. Die Bestimmungen, welche die finanztechnische Prüfung der Gemeindehaushalte regeln, gelten auch für Gemeindeanstalten und gemeinsame Anstalten sowie für Zweckverbände. Bei Anstalten und Zweckverbänden erfolgt die Anwendung dieser Bestimmungen bezogen auf die Besonderheiten dieser Rechtsformen. So müssen z. B. sämtliche Anstalten zwingend eine Prüfstelle einsetzen; anders als bei einer bestimmten Kategorie von Gemeinden oder Zweckverbänden entfällt die Möglichkeit, die Rechnungsprüfungskommission als Prüfstelle einzusetzen (vgl. § 153 Abs. 2), weil Anstalten keine Rechnungsprüfungskommission haben.

#### § 152. Inhalt und Gegenstand der Prüfung

Abs. 1: Die finanztechnische Prüfung zielt darauf ab, dass die Prüfstelle eine positive Feststellung darüber trifft, ob die Rechnungsführung und die Rechnungslegung den rechtlichen Vorschriften, den Regelungen der geprüften Organisation (z. B. Reglement über Unterschriftenberechtigung) und dem anwendbaren Regelwerk (z. B. HRM2) entsprechen.

Abs. 2: Die Jahresrechnung, die Buchführung ausgewählter Verwaltungsbereiche und der Geldverkehr sind umfassend zu prüfen und es ist darüber Bericht zu erstatten. Die Buchführung ausgewählter Verwaltungsbereiche umfasst (Neben-)Buchhaltungen der separaten Abteilungen oder Ämter der Gemeinde. Zu den ausgewählten Verwaltungsbereichen gehören z. B. Steuern, Gebühren oder die wirtschaftliche (Sozial-)Hilfe usw. Die Buchhaltung dieser Verwaltungsbereiche wird vertieft geprüft.

Abs. 3: Die Prüfungsgegenstände Jahresrechnung, Buchführung ausgewählter Verwaltungsbereiche und Geldverkehr werden jährlich geprüft. Bei der Buchführung ausgewählter Verwaltungsbereiche wechselt der Inhalt der Prüfung von Jahr zu Jahr. Die Prüfstelle legt den Prüfungsumfang und die Reihenfolge der Prüfung nach der Wichtigkeit der Verwaltungsbereiche und den ihnen innewohnenden Risiken fest.

Abs. 4: Für die Prüfung der Jahresrechnung, der Buchführung ausgewählter Verwaltungsbereiche und des Geldverkehrs folgt die Prüfstelle den allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen. Zurzeit sind dies die Schweizer Prüfungsstandards (PS). Der Regierungsrat legt fest, inwiefern die PS anwendbar sind. Eine entsprechende Regelung auf gesetzlicher Ebene wäre nicht zweckmässig.

## § 153. Prüfstelle

### a. Bestand

Abs. 1: Die Gemeinden, Anstalten und Zweckverbände wählen frei, ob sie eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts oder den Kanton als Prüfstelle einsetzen. Parlamentsgemeinden, die eine Finanzkontrolle haben, können auch diese als Prüfstelle einsetzen. Eine kommunale Finanzkontrolle kann nicht nur für die eigene Gemeinde tätig werden, sondern auch den Prüfungsauftrag einer anderen Gemeinde annehmen. Die Prüfstelle entlastet die Rechnungsprüfungskommission nur in der finanztechnischen Prüfung. Die finanzpolitische Prüfung bleibt der Rechnungsprüfungskommission vorbehalten. Das Budget prüft nur die Rechnungsprüfungskommission, weil es nur finanzpolitisch geprüft wird.

Abs. 2: Eine Sonderregelung besteht für Gemeinden und Zweckverbände, die mindestens zwei der drei Schwellenwerte gemäss lit. a-c unterschreiten. Durch entsprechende Regelung in der Gemeindeordnung oder in den Statuten können sie ihre Rechnungsprüfungskommission auch als Prüfstelle einsetzen. Dies würde, bezogen auf das Datenmaterial für das Rechnungsjahr 2010, auf 52 von 171 politische Gemeinden und auf 80 von 132 Schulgemeinden zutreffen. Mit Bezug auf Zweckverbände lässt sich keine entsprechende Aussage machen; die entsprechende Datenlage fehlt zum Teil, weil die meisten Zweckverbände bis anhin keine Bilanz haben. Setzt z. B. eine Gemeinde in ihrer Gemeindeordnung die Rechnungsprüfungskommission als Prüfstelle ein und erreicht oder überschreitet die Gemeinde nach einigen Jahren zwei Schwellenwerte, dann muss sie eine Prüfstelle einsetzen. Die Sonderregelung gilt nicht für Anstalten, weil sie kein Legislativorgan (weder ein Parlament noch ein Organ der Stimmberechtigten) und deshalb auch keine Rechnungsprüfungskommission haben.

#### § 154. b. Fachkunde und Leumund

Abs. 1: Diese Vorgaben gelten für alle Personen, die an einer finanztechnischen Prüfung mitwirken, für Prüfungsleiterinnen und -leiter und für Hilfspersonen. Welches Mass an Fachkunde notwendig ist, hängt davon ab, in welcher Weise die Prüfenden bei der finanztechnischen Prüfung eingesetzt werden; Hilfspersonen müssen über die Fachkunde verfügen, die sie zur entsprechenden Hilfstätigkeit befähigt.

Abs. 2: Die Prüfstelle muss über mindestens eine Person verfügen, die fachlich befähigt ist, die finanztechnische Prüfung zu leiten. Dies gilt auch für eine kommunale Finanzkontrolle. Die Befähigung zur Prüfungsleitung setzt eine Ausbildung voraus, wie sie auch das Bundesrecht für die Zulassung als Revisorin oder Revisor fordert. Die bundesrechtlichen Ausbildungsanforderungen sind für Revisorinnen und Revisoren und Revisionsexpertinnen und -experten zwar die gleichen. Eine Qualifikation als Revisionsexpertin oder -experte wird für die Leitung der finanztechnischen Prüfung dennoch nicht verlangt; für die Prüfungsleitung genügt bereits eine Berufspraxis von zwei Jahren. Das Bundesrecht setzt für Revisionsexpertinnen und -experten eine deutlich längere Berufspraxis voraus, die je nach Ausbildungsabschluss allenfalls fünf oder gar zwölf Jahre beträgt (vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. a–c RAG; SR 221.302).

Abs. 3: Gemeinden und Zweckverbände im Sinne von § 153 Abs. 2, die ihre Rechnungsprüfungskommission als Prüfstelle einsetzen, können z. B. vorsehen, dass das Kommissionsmitglied, das die finanztechnische Prüfung leitet, nur über den Fachausweis Öffentliche Finanzen und Steuern verfügen muss. Treffen Gemeinden und Zweckverbände im Sinne von § 153 Abs. 2 keine abweichende Regelung in der Gemeindeordnung oder in den Statuten, gelten für die Prüfungsleitung die Anforderungen gemäss § 154 Abs. 2.

#### § 155. c. Unabhängigkeit

Abs. 1: Die Prüfstelle muss institutionell und wirtschaftlich vom auftraggebenden Gemeinwesen unabhängig sein und als unabhängig erscheinen. Bei der Finanzkontrolle einer Parlamentsgemeinde bedingt dies, dass das Parlament die Leitung der Finanzkontrolle wählt oder deren Wahl durch den Gemeindevorstand mindestens genehmigt. Die Finanzkontrolle darf nicht dem Gemeindevorstand unterstehen und ihm gegenüber nicht weisungsgebunden sein. Die persönliche Unabhängigkeit wird von den Leiterinnen und Leitern der finanztechnischen Prüfung und von den Hilfspersonen gefordert.

Abs. 2: Die Regeln über die Unabhängigkeit der Prüfstelle sind strenger als die Unvereinbarkeitsvorschriften für das Amt der Rechnungsprüfungskommission (vgl. § 26 Abs. 2 lit. b GPR). Insbesondere

ist für die Unabhängigkeit der Prüfstelle auch das persönliche Umfeld der Prüfenden von Belang. So soll z. B. der Sohn des Gemeindeschreibers nicht an der finanztechnischen Prüfung mitwirken dürfen. Anders als die Zugehörigkeit zu einer Behörde (vgl. lit. a) beeinträchtigt die Mitgliedschaft im Wahlbüro, die auch mit der Mitgliedschaft in der Rechnungsprüfungskommission vereinbar ist (vgl. § 26 Abs. 2 lit. b GPR), die Unabhängigkeit nicht. Das Erfordernis der Unabhängigkeit verträgt sich insbesondere nicht mit einem arbeitsrechtlichen oder anderweitigen auftragsrechtlichen Verhältnis (vgl. lit. b). Selbst bei einer Lehrerin oder einem Abwart liesse sich die Mitwirkung bei der finanztechnischen Prüfung nicht mit dem Unterordnungsverhältnis vereinbaren, in dem sie zum Gemeindevorstand stehen, der für die zu prüfende Rechnungslegung verantwortlich ist.

Abs. 3: Will eine Gemeinde geringere Anforderungen an die Unabhängigkeit stellen, muss sie dies für alle Prüfenden tun; es kann nicht sein, dass das Kommissionsmitglied, das die Prüfung leitet, geringere Anforderungen erfüllen muss als ein Kommissionsmitglied, das als Hilfsperson mitwirkt. Fehlt es an einer entsprechenden Regelung in der Gemeindeordnung, gelten die Anforderungen gemäss Abs. 1 und 2.

#### § 156. d. Bewilligungspflicht

Abs. 1: Die Qualität der finanztechnischen Prüfung lässt sich nur gewährleisten, wenn die Prüfstellen beaufsichtigt werden (vgl. §§ 161 und 162). Die kantonale Bewilligung für die Zulassung zur Prüfungsleitung ermöglicht der zuständigen Direktion, z. B. in Fällen, in denen ein Revisionsdienstleister eine finanztechnische Prüfung mangelhaft durchgeführt hat, wirksame Massnahmen zu ergreifen (vgl. § 162). Würde auf ein kantonales Bewilligungsverfahren verzichtet und nur auf den Eintrag im eidgenössischen Register abgestellt, hätte die Direktion keinen Einfluss darauf, ob die eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde gegen einen mangelhaft arbeitenden Revisionsdienstleister Sanktionen verhängt.

Abs. 2 und 3: Die Bewilligung zur Prüfungsleitung erhält, wer die Anforderungen an die Fachkunde (Berufsausbildung und -erfahrung) und an den Leumund erfüllt. Ob die geforderte Unabhängigkeit besteht, ist kein allgemeines Zulassungskriterium; dies lässt sich nur bezogen auf eine bestimmte Organisation, die den Prüfungsauftrag erteilt, feststellen. Der Eintrag im öffentlichen Register dient der Transparenz. Den Gemeinden, Zweckverbänden und Anstalten bietet das Register einen zuverlässigen Überblick, wer für sie als Prüfstelle in Betracht kommt.

### § 157. e. Prüfungsbericht

Abs. 1: Der umfassende Bericht umfasst den Inhalt des Kurzberichts (vgl. Abs. 2), geht aber darüber hinaus. Der umfassende Bericht informiert über die Prüfung der Jahresrechnung, der Bücher ausgewählter Verwaltungsbereiche und des Geldverkehrs. Auch der umfassende Prüfungsbericht enthält eine Empfehlung der Prüfstelle zur Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Jahresrechnung.

Abs. 2: Zusätzlich erstattet die Prüfstelle einen Kurzbericht; er betrifft nur die Prüfung der Jahresrechnung. Der Kurzbericht enthält in seiner Stellungnahme wertende Schlüsse aus den dargestellten Prüfungsergebnissen (lit. a). In der Zusammenfassung des Prüfungsergebnisses werden z. B. Verstösse gegen gesetzliche Vorschriften oder gegen das anwendbare Regelwerk festgehalten. Aufgrund dieser Beurteilung lautet dann die Empfehlung auf Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Jahresrechnung (lit. b). Zudem enthält der Kurzbericht Angaben, ob die finanztechnische Prüfung durch Stellen bzw. Personen erfolgt ist, welche die erforderlichen Voraussetzungen bezüglich Fachkunde und Leumund sowie Unabhängigkeit erfüllen (lit. c).

Abs. 3: Der Kurzbericht ist Bestandteil der Jahresrechnung und wird der Gemeindeversammlung oder dem Parlament zur Kenntnis gebracht. In Versammlungsgemeinden wird er im Rahmen der Aktenauflage zusammen mit der Jahresrechnung für die Stimmberechtigten zur Einsicht aufgelegt.

### § 158. f. Anzeigepflicht

Gemäss § 167 Abs. 1 Satz 1 GOG haben Behörden und Angestellte des Kantons und der Gemeinden strafbare Handlungen, die sie bei der Ausübung ihrer Amtstätigkeit wahrnehmen, anzuzeigen. Bereits aufgrund dieser Bestimmung haben als Prüfungsleiterinnen und -leiter tätige Mitarbeitende des Kantons oder einer kommunalen Finanzkontrolle eine Anzeigepflicht. § 158 bezweckt, dass auch Prüfungsleitende von privaten Revisionsdienstleistern, denen die Gemeinden einen Prüfungsauftrag erteilen, eine Anzeigepflicht haben, und schafft damit die nötige Rechtsgleichheit. Die Anzeigepflicht der Prüfungsleitung ist dann gegeben, wenn der begründete Verdacht auf eine strafbare Handlung besteht. Andere Verstösse gegen rechtliche Vorschriften oder gegen Regelungen der geprüften Organisation muss die Prüfungsleitung dem Gemeindevorstand, der Rechnungsprüfungskommission und dem Bezirksrat nicht gesondert melden. Denn sie lässt ihnen den umfassenden Prüfungsbericht zukommen, der über solche Verstösse berichtet.

### § 159. Einsetzung der Prüfstelle

Abs. 1: Der Gemeindevorstand und die Rechnungsprüfungskommission müssen sich darauf einigen, welchem Revisionsdienstleister der Auftrag für die finanztechnische Prüfung zu erteilen ist. Bei der Anstalt bestimmen dies der Gemeindevorstand und das Gemeindeorgan, das die Anstalt beaufsichtigt. Können sich die zuständigen Organe nicht einigen, welcher Revisionsdienstleister als Prüfstelle einzusetzen ist, oder setzt die zu prüfende Organisation keine Prüfstelle ein, trifft der Bezirksrat eine aufsichtsrechtliche Entscheidung. Der Prüfungsauftrag kann über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen. Bei einer Gemeinde könnte der erweiterte Prüfungsauftrag z. B. vorsehen, dass ein einzelner Verwaltungsbereich alljährlich zu prüfen ist. Eine solche Erweiterung des Prüfungsauftrags hätten Gemeindevorstand und Rechnungsprüfungskommission wiederum mit übereinstimmenden Beschlüssen festzulegen.

Abs. 2: Eine Gemeinde kann die Zuständigkeit zur Einsetzung der Prüfstelle allein der Rechnungsprüfungskommission, der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament zuweisen. Bei der Anstalt kann diese Zuständigkeit dem sie beaufsichtigenden Gemeindeorgan übertragen werden. Ist die Gemeindeversammlung zuständig, hat sie auf Vorschlag des Gemeindevorstands die Einsetzung eines bestimmten Revisionsdienstleiters zu genehmigen. In Parlamentsgemeinden und Zweckverbänden mit Delegiertenversammlung könnte das Parlament bzw. die Delegiertenversammlung für den Genehmigungsbeschluss zuständig sein.

### § 160. Herausgabe von Unterlagen und Auskünfte

Abs. 1 und 2: Der Gemeindevorstand trägt die Verantwortung für die Haushaltsführung der Gemeinde. Er muss den Überblick über alle Geschäftsbereiche haben, damit er seine Verantwortung wahrnehmen kann. Die Prüfstelle muss den gesamten Finanzhaushalt prüfen können, damit sie den Gemeindevorstand über das Ergebnis der Prüfung umfassend informieren kann. Für ihre Prüfung muss die Prüfstelle deshalb auch besondere Personendaten und Steuerdaten in Papierform oder elektronisch einsehen können. Für eine ordnungsgemäße Prüfung in Bereichen wie z. B. dem Sozial- oder Gesundheitsbereich ist dies unerlässlich. Auch die Rechnungsprüfungskommission und der Bezirksrat, die den umfassenden Prüfungsbericht ebenfalls erhalten (vgl. § 157 Abs. 1), müssen über die umfassende Haushaltsprüfung ins Bild gesetzt werden. Das Amtsgeheimnis gilt auch für private Revisionsdienstleister, die sich als Prüfstelle einsetzen lassen und damit eine öffentliche Aufgabe übernehmen.

Abs. 3: Die Bearbeitung von Personen- und Steuerdaten ist nur zulässig, wenn sie für die Prüfungstätigkeit geeignet und notwendig ist. Anhand der Dokumentierung lässt sich im Nachhinein feststellen, ob die Datenbearbeitung geeignet und erforderlich war. Damit wird Transparenz geschaffen. Die Dokumentationspflicht hat auch präventive Wirkung; sie hält die Prüfenden dazu an, die Notwendigkeit einer Datenbearbeitung zu prüfen. Revisionsberichte und -unterlagen sind mindestens zehn Jahre lang aufzubewahren.

## § 161. Aufsicht über Prüfstellen

### a. Zuständigkeit

Abs. 1: Die Prüfstellen unterstehen der Aufsicht der zuständigen Direktion. Geprüft wird die Qualität der Revisionsdienstleistungen. Eine solche Prüfung könnte auch stichprobenmässig erfolgen; es müssten nicht konkrete Anhaltspunkte für Mängel bei der finanztechnischen Prüfung bestehen. Auch die eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde führt die Prüfung nicht nur dann durch, wenn Anhaltspunkten für Mängel bestehen (vgl. Art. 13 RAG).

Abs. 2: Die Prüfstellen unterliegen der Auskunft- und Herausgabepflicht. Der Direktion müssen alle Informationen zugänglich gemacht werden, die sie im Zusammenhang mit ihrer Aufsicht benötigt. Die Informationen können sowohl konkrete Revisionsdienstleistungen als auch das als Prüfstelle tätige Revisionsunternehmen betreffen. Die Eingriffsrechte entsprechen jenen, die der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde zur Aufsicht über staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen zur Verfügung stehen (vgl. Art. 13 RAG).

### § 162. b. Massnahmen

Abs. 1: Die Aufsicht der zuständigen Direktion ist nur wirksam, wenn sie Massnahmen ergreifen kann gegenüber Prüfstellen sowie Prüfungsleiterinnen- und -leitern, die nicht in der Lage sind, eine ordnungsgemässe finanztechnische Prüfung zu gewährleisten. Stellt die Direktion aufgrund der eigenen Aufsichtstätigkeit oder einer Meldung des Bezirksrates Mängel in der Prüfungstätigkeit fest, kann sie die in Abs. 1 und 2 aufgeführten Massnahmen ergreifen.

Abs. 2: Die Direktion entzieht der zur Prüfungsleitung zugelassenen Person die Bewilligung, wenn diese Person die Anforderungen an die Fachkunde (z. B. wegen Entzugs eines Fachausweises) oder an den Leumund nicht mehr erfüllt (lit. a). Halten die Prüfenden die Regeln über die Unabhängigkeit nicht ein, liegt ein Verstoss gegen rechtliche Vorschriften vor. Die wiederholte oder grobe Verletzung rechtlicher Vorschriften kann die Direktion zum Bewilligungsentzug veranlassen (lit. b). Eine einmalige Rechtsverletzung kann für einen Bewilligungs-

entzug genügen, wenn sie sich als schwerwiegend erweist. Die Anordnung der Direktion über den Bewilligungsentzug kann ebenso wie andere Anordnungen mit Rekurs an den Regierungsrat weitergezogen werden. Anstelle des Bewilligungsentzugs kommen auch mildere Massnahmen in Betracht.

## **5. Teil: Änderungen im Bestand und Gebiet der Gemeinden**

### **1. Abschnitt: Änderungen im Bestand**

#### **A. Formen von Änderungen im Bestand**

##### § 163. Zusammenschluss von Gemeinden

###### a. Initiative zur Prüfung von Zusammenschlüssen

Mit dem geltenden Initiativrecht können Gemeindeorgane zwar verpflichtet werden, den Stimmberechtigten einen Vertrag über den Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden zu unterbreiten. Dies setzt in der Regel jedoch voraus, dass die Initiative die Fusionsgemeinden für den konkreten Zusammenschluss bezeichnet. Den Initiantinnen und Initianten fehlen aber oftmals Informationen, ob und mit welchen Gemeinden ein Zusammenschluss sinnvoll ist. Deshalb soll das Initiativrecht erweitert werden, damit der Gemeindevorstand beauftragt werden kann, Zusammenschlüsse zu prüfen und über das Prüfungsergebnis zu informieren. Die Regelung zielt darauf hin, dass Strukturbereinigungen auch von Stimmberechtigten angestossen werden können.

Abs. 1: Die Prüfung von Zusammenschlüssen kann in Versammlungs- und Parlamentsgemeinden von Stimmberechtigten durch eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung beantragt werden. Denkbar sind in Versammlungs- und Parlamentsgemeinden sowohl Einzelinitiativen als auch Volksinitiativen (Anhang, n§ 147 GPR). Die Initiative beschränkt sich auf die Prüfung von Zusammenschlüssen.

Abs. 2: Die Information über die erfolgte Prüfung dient als Grundlage für das weitere Vorgehen. Falls der Gemeindevorstand das Vorhaben weiterverfolgen will, kann er den Stimmberechtigten einen Zusammenschlussvertrag unterbreiten. Ebenso haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, den Gemeindevorstand mit einer weiteren Initiative dazu zu verpflichten.

Abs. 3: Das Verfahren bestimmt sich, differenziert nach Versammlungs- und Parlamentsgemeinden, nach den jeweiligen Verfahrensvorschriften bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung. Dabei stehen Form und Gegenstand der Initiative bereits fest. Die Initiative wird im Weiteren so behandelt, als würde es sich um eine Initiative

handeln, die in Versammlungsgemeinden der Abstimmung in der Gemeindeversammlung oder in Parlamentsgemeinden dem fakultativen Referendum untersteht.

#### § 164. b. Zusammenschlussvertrag

Zusammenschlüsse von Gemeinden werden mit einem Vertrag beschlossen. Der Zusammenschlussvertrag hat insbesondere folgende Punkte zu regeln:

Lit. a: Der Vertrag bestimmt die am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden und regelt die Form des Zusammenschlusses (Kombinationsfusion oder Absorptionsfusion). Das Gebiet der zusammengeschlossenen Gemeinde setzt sich in der Regel aus den Gebieten der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden zusammen. Wird eine neue Gemeinde gebildet, kann der Vertrag u. a. auch ihren Namen bestimmen.

Lit. b: In der Übergangsordnung sind die notwendigen Schritte bis zum Inkrafttreten der neuen Gemeinde festzulegen. Dazu gehören die Abstimmung über eine neue Gemeindeordnung, die Wahl des Gemeindevorstands, der Beschluss über das erste Budget der neuen Gemeinde und die Abnahme der Rechnungen der bisherigen Gemeinden. Ebenso können Standortfragen (z. B. Verwaltungssitz, Schulstandorte) geregelt werden. Zum Vertragsinhalt gehört auch die Treuepflicht, welche die beteiligten Gemeinden verpflichtet, keine Handlungen vorzunehmen, die gegen die Interessen der künftigen Gemeinde verstossen.

Lit. c: Der Vertrag hat den Übergang der Rechtsverhältnisse festzulegen. Es gilt der Grundsatz der Gesamtrechtsnachfolge (Universal sukzession), wobei der Vertrag abweichende Regelungen vorsehen kann. Die zusammengeschlossene Gemeinde tritt grundsätzlich in sämtliche Rechte und Pflichten der aufgehobenen Gemeinden ein. Bei übernommenen Mitgliedschaftsrechten in Zweckverbänden bleibt die Zweckausübung grundsätzlich auf das bisherige Verbandsgebiet beschränkt, wenn auch alle Stimmberechtigten der zusammengeschlossenen Gemeinde in Verbandsangelegenheiten mitwirken. Ebenso geht das Vermögen der beteiligten Gemeinden auf die zusammengeschlossene Gemeinde über. Die Bürgerrechte der beteiligten Gemeinden werden ersetzt durch das Bürgerrecht der zusammengeschlossenen Gemeinde.

Lit. d: Für die Organisation und Koordination des Zusammenschlussverfahrens braucht es eine Übergangsbehörde (Steuerungsgruppe, Gründungs- oder Projektkommission). Der Vertrag hat deren Zusammensetzung, Aufgaben und Kompetenzen (insbesondere Budgetantrag) zu regeln. In der Regel setzt sich die Übergangsbehörde aus Mitgliedern der Gemeindevorstände der beteiligten Gemeinden zusammen.

### § 165. c. Verfahren

Abs. 1 und 2: Gemeindezusammenschlüsse können grundsätzlich zwischen mehreren politischen Gemeinden oder zwischen mehreren Schulgemeinden erfolgen. Der Zusammenschluss von Gemeinden kommt in zwei Formen vor:

- Bei der Kombinationsfusion schliessen sich mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammen. Es entsteht ein neues Rechtssubjekt, und es wird neues Recht geschaffen. Die bisherigen Gemeinden gehen unter.
- Bei der Absorptionsfusion wird eine Gemeinde durch eine andere übernommen. Die übernehmende Gemeinde bleibt bestehen und ihr Gemeinderecht gilt weiterhin. Die übernommene Gemeinde geht unter.

In der Praxis ist vor allem die Kombinationsfusion bedeutsam. Die Bestimmung sieht dafür ein zweistufiges Verfahren vor: In einem ersten Schritt wird geklärt, welche Gemeinden sich am Zusammenschluss beteiligen und wie sich das weitere Verfahren gestaltet. Dies wird in einem Zusammenschlussvertrag festgelegt, über den die beteiligten Gemeinden getrennt an der Urne entscheiden (Art. 84 Abs. 1 KV). In einem zweiten Schritt wird die Gemeindeordnung erarbeitet. Die Stimmberechtigten der neuen Gemeinde entscheiden darüber gemeinsam an der Urne. Bei der Absorptionsfusion entfällt der zweite Schritt, weil die Gemeindeordnung der übernehmenden Gemeinde weiterhin Gültigkeit hat. Die Gemeinden entscheiden, ob sie sich mittels einer Kombinations- oder mittels einer Absorptionsfusion zusammenschliessen (vgl. § 164 Abs. 2 lit. a). Beim Zusammenschluss einer Sekundarschulgemeinde mit einer oder mehreren Primarschulgemeinden ist es erforderlich, dass die Gemeindegebiete der Sekundar- und der Primarschulträger deckungsgleich sind.

Der Zusammenschlussvertrag ergänzt in bestandes- und organisationsrechtlichen Belangen die Gemeindeordnungen der Vertragsgemeinden. Aufgrund dessen Bedeutung ist eine kantonale Genehmigung notwendig. Damit können rechtliche Mängel des Zusammenschlusses frühzeitig erkannt und behoben werden.

Abs. 3: Die Bestimmung schränkt Strukturbereinigungen von Schulgemeinden ein, um zu verhindern, dass Bestandesänderungen von Schulgemeinden und politischen Gemeinden in völlig unterschiedliche Richtungen gehen. Es soll insbesondere vermieden werden, dass sich grossflächige Sekundarschulgemeinden untereinander zusammenschliessen und langfristig weitere Strukturbereinigungen verhindern. Die Praxis zeigt zudem, dass der Zusammenschluss von Primar- und Sekundarstufe einem Bedürfnis entspricht. Ein Zusammenschluss von Schulgemeinden ist demnach grundsätzlich nur noch möglich zwi-

schen mehreren benachbarten Schulgemeinden, wenn diese Träger der Primar- und Sekundarstufe sind, sowie wenn sich Sekundarschulgemeinden mit in ihrem Gebiet liegenden Primarschulgemeinden oder Schulgütern politischer Gemeinden zusammenschliessen. In der Praxis ist dies denn auch der Regelfall (Schulgemeinden Wehntal, Unteres Rafzerfeld und Stammertal). Ausnahmen sind bloss in besonderen Konstellationen vorstellbar, in denen die sich stellenden Probleme nicht durch anderweitig geeignete, organisatorische Vorkehrungen – wie beispielsweise Anschlussverträge – lösen lassen.

#### § 166. Übernahme der Schulaufgaben

Abs. 1: Die Bestimmung regelt die Bildung einer Einheitsgemeinde und übernimmt dabei die heute geltende Praxis. Der Entscheid über die Auflösung einer Schulgemeinde und der Entscheid über die geänderte Gemeindeordnung der politischen Gemeinde (Regelung der Schulaufgaben) erfolgt wenn immer möglich in einem Schritt. Bei der Bildung einer Einheitsgemeinde ist kein Zusammenschlussvertrag erforderlich, massgebend sind Art. 84 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 1 KV. Die Auflösung einer Schulgemeinde und die Übernahme ihrer Aufgaben durch die auf ihrem Gebiet liegende politische Gemeinde erfolgen aufgrund der Verfassungsvorgabe unabhängig vom Willen der politischen Gemeinde, wenn die Stimmberechtigten der Schulgemeinde der Auflösung zustimmen. Wie beim Zusammenschluss kommt auch hier der bei Bestandesänderungen allgemein anwendbare Grundsatz der Gesamtrechtsnachfolge zur Anwendung, wobei die Stimmberechtigten mit dem Beschluss über die Auflösung der Schulgemeinde abweichende Regelungen vorsehen können. Im Zentrum zu stehen hat dabei eine im öffentlichen Interesse liegende, optimale Aufgabenerfüllung nach erfolgter Bestandesänderung der beteiligten Gemeinden. Besondere organisationsrechtliche Regelungen zur Übergangsordnung können in die Übergangsbestimmungen zur Gemeindeordnung aufgenommen werden (z. B. Behördenorganisation bei der Bildung einer Einheitsgemeinde während laufender Amtsdauer). Die Regelung ist zugeschnitten auf den Standardfall, lässt jedoch auch hinreichend Gestaltungsspielraum für besondere Anwendungsfälle wie beispielsweise die Auflösung einer Sekundarschulgemeinde, die mehrere politische Gemeinden umfasst. Die Aufgaben der Sekundarschule fallen diesfalls an die politischen Gemeinden, die diese selber wahrnehmen (Einheitsgemeinde) oder z. B. mit Anschlussvertrag der Standortgemeinde des bisherigen Schulangebots übertragen.

Abs. 2: Übernimmt eine politische Gemeinde die Aufgaben einer Schulgemeinde, bedingt dies die Auflösung der Schulgemeinde. Die Abstimmung über die Teilrevision der Gemeindeordnung der politi-

schen Gemeinde ist daher mit der Abstimmung über die Auflösung der Schulgemeinde zu koordinieren. Soweit die Gemeindevorstände der beteiligten Gemeinden den Stimmberechtigten eine gemeinsame Vorlage zu unterbreiten haben, sind sie in ihrer Antragstellung (Abstimmungsempfehlungen) voneinander unabhängig.

## **B. Unterstützung**

### § 167. Voraussetzungen

Art. 84 Abs. 5 KV verpflichtet den Kanton, zusammenschlusswillige Gemeinden in ihren Bestrebungen zu unterstützen. Unterstützung wird in Form von Beratung geleistet, indem kantonale Stellen den Fusionsprozess begleiten und Arbeitshilfen zur Verfügung stellen. Die Pflicht zur Unterstützung ist sodann finanzieller Natur. Finanzielle Beiträge sollen die Fusion erleichtern. Sie enthalten eine Förder- und eine Ausgleichskomponente.

Um kantonale Unterstützung zu erhalten, muss die zusammengeschlossene Gemeinde bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die Interessen der anderen Gemeinden: Bei der Festlegung des Fusionsperimeters ist darauf zu achten, dass keine Gemeinden übrig bleiben, die allein nicht überlebensfähig sind. Die Interessen des Kantons ergeben sich aus den Leitsätzen des Regierungsrates für eine Reform der Gemeindestrukturen vom 25. Juni 2008; im Vordergrund stehen die Vereinfachung der Gemeindestrukturen, die Stärkung der selbstständigen Aufgabenerfüllung und der Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Weitere Interessen des Kantons können sich aus den Richtlinien der Regierungspolitik und hinsichtlich der erwünschten räumlichen Entwicklung aus dem kantonalen Richtplan ergeben.

### § 168. Beitrag an die Projektkosten

Die Vorbereitung einer Fusion stellt für die beteiligten Gemeinden ein ressourcenintensives Projekt dar. In den meisten Fällen werden die Gemeinden externe Expertinnen und Experten beiziehen. Mit der Übernahme eines Teils der Projektkosten schafft der Kanton einen Anreiz für Gemeinden, sich mit der Frage einer Gebietsreform zu befassen und die Entscheidungsgrundlagen für die Stimmberechtigten zu erarbeiten. Der Beitrag an die Projektkosten wird unabhängig davon geleistet, ob der Zusammenschluss zustande kommt oder nicht.

Beitragsberechtigt sind:

- politische Gemeinden, die sich mit anderen politischen Gemeinden zusammenschliessen wollen;

- Schulgemeinden, die sich mit anderen Schulgemeinden zusammenschliessen wollen;
- politische Gemeinden, welche die Aufgaben einer aufgelösten Schulgemeinde übernehmen wollen (Bildung einer Einheitsgemeinde).

#### § 169. Zusammenschlussbeitrag

Abs. 1: Jede neu zusammengeschlossene Gemeinde soll unabhängig von der finanziellen Lage und der Einwohnerzahl einen festen Betrag erhalten. Damit soll ein Teil des Aufwands für die Neuorganisation der Gemeinde gedeckt werden (z. B. Aufwand für die Anpassungen in den Bereichen Verwaltungsorganisation, Informatik und übrige Infrastruktur). Der Beitrag ist an die Bedingung geknüpft, dass der Zusammenschluss in dem dafür vorgesehenen Verfahren rechtsgültig zustande kommt. Massgebend für die Berechnung ist das Kriterium «Verkleinerung der Zahl der Gemeinden», d. h. die Differenz zwischen der Zahl der Gemeinden vor und nach der Fusion. Diese Zahl wird mit einem festen Betrag multipliziert. Mit dieser Berechnungsart ist auch gewährleistet, dass sich aus einer etappenweisen Fusion (Kaskadenfusion) keine Vorteile ergeben gegenüber einer Fusion, die in einem Schritt erfolgt.

Abs. 2: Die Höhe des Zusammenschlussbeitrags wird in einer Verordnung geregelt; dabei ist zu berücksichtigen, dass der Aufwand beim Zusammenschluss von politischen Gemeinden grösser ist als beim Zusammenschluss von Schulgemeinden oder bei der Übernahme von Schulaufgaben durch politische Gemeinden.

#### § 170. Entschuldungsbeitrag

Abs. 1 und 2: Die übermässige Verschuldung einer Gemeinde ist ein Hindernis für Gemeindefusionen. Mit einer Teilentschuldung soll die «Fusionsfähigkeit» insbesondere von kleinen Gemeinden verbessert werden. Das Ausmass der Entschuldung wird in einer Verordnung geregelt. Das Gesetz verlangt, dass die Nettoschuld pro Einwohnerin oder Einwohner auf einen Stand gesenkt wird, der einer mittleren Verschuldung entspricht. Als Referenzgrösse kann der interkantonal anerkannte Richtwert der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen beigezogen werden, wonach eine Nettoschuld von Fr. 1000 bis Fr. 3000 als mittlere Verschuldung gilt.

Abs. 3: Anspruch auf einen Entschuldungsbeitrag haben nur kleine und mittlere Gemeinden mit höchstens 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Eine Entschuldung der grossen Gemeinden und Städte wäre für den Kanton finanziell nicht verkräftbar.

Abs. 4: Mit der Entschuldung soll verhindert werden, dass die Steuerzahlerinnen und -zahler einer beteiligten Gemeinde für die Schulden einer anderen beteiligten Gemeinde aufkommen müssen. Bei der Bildung einer Einheitsgemeinde ist dies nicht der Fall, weil der Kreis der Steuerzahlerinnen und -zahler (und Stimmberechtigten) der aufgelösten Schulgemeinde identisch ist mit dem Kreis der Steuerzahlerinnen und -zahler der neu geschaffenen Einheitsgemeinde. Aus diesem Grund wird an die Bildung einer Einheitsgemeinde kein Entschuldungsbeitrag geleistet. Eine vergleichbare Konstellation ist auch bei der Fusion mehrerer Primarschulgemeinden mit der gebietsgleichen Sekundarschulgemeinde gegeben. Wenn beispielsweise drei Primarschulgemeinden und die zugehörige Sekundarschulgemeinde fusionieren, haben nur die drei Primarschulgemeinden Anspruch auf einen Entschuldungsbeitrag. Bei der Sekundarschulgemeinde ist das Gebiet identisch mit demjenigen der neuen vereinigten Schulgemeinde.

Abs. 5: Der Kanton hat ein Interesse daran, dass sich vor allem die kleinen Gemeinden zu grösseren Einheiten zusammenschliessen. Das Gesetz verlangt deshalb vom Verordnungsgeber, dass die Entschuldungsbeiträge nach Massgabe der Einwohnerzahl abgestuft werden.

#### § 171. Beitrag zum Ausgleich von Einbussen beim Finanzausgleich

Abs. 1: Gemeindezusammenschlüsse können Einbussen beim Finanzausgleich zur Folge haben. Die Auswirkungen dieser «Heiratsstrafe» sollen mit einem Beitrag während vier Jahren verringert werden. Gemeinden, die grundsätzlich fusionswillig sind, sollen nicht wegen drohender Einbussen beim Finanzausgleich am bisherigen Zustand festhalten.

Abs. 2: Der Beitrag wird anhand einer Gesamtbetrachtung der finanziellen Leistungen mit und ohne Fusion berechnet. Aus methodischen Gründen werden dafür Kennzahlen aus der Vergangenheit verwendet. Massgebend ist die Differenz zwischen den Finanzausgleichsbeiträgen, die den beteiligten Gemeinden in einem bestimmten Zeitraum vor dem Zusammenschluss tatsächlich ausbezahlt wurden, und den hypothetischen Beiträgen, die den beteiligten Gemeinden unter der Annahme ihrer Fusion zugestanden hätten. Beiträge aus dem individuellen Sonderlastenausgleich (§§ 23 ff. FAG) und dem Übergangsausgleich (§§ 35 ff. FAG) werden nicht berücksichtigt.

## 2. Abschnitt: Änderungen im Gebiet

### § 172. Begriff

Abs. 1: Für Gebietsänderungen ist kennzeichnend, dass es zwischen den beteiligten Gemeinden zu Gebietsabtretungen und Gebietsübernahmen kommt, ohne dass bei diesem Vorgang eine neue Gemeinde entsteht oder eine bestehende aufgehoben wird.

Gebietsänderungen können Flächen mit ganz unterschiedlichen Ausmassen umfassen:

- Am unteren Ende der Skala stehen die Gemeindegrenzregulierungen bzw. Grenzbereinigungen. Hier ist in der Regel nur ein sehr beschränktes Gebiet betroffen.
- Flächenmässig im mittleren Bereich bewegen sich Grenzänderungen, die eine zweckmässigere Abgrenzung der Gemeinden zum Ziel haben, beispielsweise in der Folge von Güterzusammenlegungen oder Strassenbauten.
- Am oberen Ende der Skala steht die Umteilung ganzer Dörfer oder Quartiere, die einen beträchtlichen Teil des Gemeindegebietes ausmachen können. Hier spricht man auch von Umgemeindungen.

Abs. 2: Der Spielraum bei Grenzänderungen ist durch § 189 erheblich eingeschränkt, wenn auf dem gleichen Gebiet eine politische Gemeinde und eine Schulgemeinde tätig sind. Grenzänderungen dürfen nicht dazu führen, dass die Grenzen von Schulgemeinden von den Grenzen der politischen Gemeinden abweichen. Dies hat zur Folge, dass die Schulgemeinde ihre Grenzen nur ändern kann, wenn die politische Gemeinde bereit ist, im gleichen Verfahren eine analoge Grenzänderung vorzunehmen. Das Gleiche gilt auch im umgekehrten Fall. Daraus ergibt sich zwingend eine Koordinationspflicht der politischen Gemeinde und der Schulgemeinde.

### § 173. Vertrag

Der geänderte Grenzverlauf und die Rechtsfolgen der Gebietsänderung sind in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln, der von den Gemeindevorständen der beteiligten Gemeinden ausgehandelt wird. Änderungen im Gemeindegebiet beruhen auf dem Konsens der beteiligten Gemeinden. Nicht mehr vorgesehen sind Gebietsänderungen, die vom Kanton aus Gründen der administrativen Zweckmässigkeit gegen den Willen der Gemeinden vorgenommen werden.

#### § 174. Zuständigkeit

Gebietsänderungen können die Fläche einer Gemeinde in grossem Umfang verkleinern oder vergrössern und damit für die Zukunft der Gemeinde erhebliche politische, finanzielle und gesellschaftliche Auswirkungen haben. An die demokratische Legitimation derartiger Veränderungen, welche die Gemeinden in ihrer Identität berühren, sind hohe Anforderungen zu stellen. Die Gesetzesvorlage verlangt deshalb bei Gebietsänderungen von erheblicher Bedeutung die Urnenabstimmung. Massgebendes Abgrenzungskriterium ist neben der Fläche die Bevölkerungszahl. Sobald die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, die aufgrund einer Gebietsänderung die Gemeindezugehörigkeit wechseln, für die weitere Entwicklung der Gemeinde wesentliche Auswirkungen hat, ist der Entscheid an der Urne zu treffen.

Für Gebietsänderungen, denen keine erhebliche Bedeutung zukommt und die in der Praxis den überwiegenden Teil der Fälle ausmachen, legt die Gemeindeordnung die Zuständigkeit fest. Infrage kommen die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament oder der Gemeindevorstand.

### **6. Teil: Aufsicht und Rechtsschutz**

#### **1. Abschnitt: Aufsicht**

##### § 175. Beaufsichtigte Organisationen

Der Aufsicht des Kantons unterstehen in erster Linie die Gemeinden. Sie regeln ihre Angelegenheiten grundsätzlich selbstständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen einen möglichst weiten Handlungsspielraum (Art. 85 KV). Dennoch muss der Kanton darüber wachen, dass die Gemeinden und deren Organe die Vorgaben hinsichtlich Organisation, Aufgabenerfüllung und Finanzhaushalt beachten sowie ihre Ermessens- und Handlungsspielräume korrekt nutzen. Dies gilt auch dort, wo ein (inter-)kommunaler Träger Gemeindeaufgaben erfüllt. Deshalb unterstehen auch die Anstalten und Zweckverbände der kantonalen Aufsicht. Sie werden in dieser Bestimmung erwähnt, weil die Aufsicht verstanden als Eingriff in die Autonomie eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage verlangt.

Bei Organisationen des Privatrechts, die Aufgaben einer einzelnen oder mehrerer Gemeinden erfüllen, erfolgt die kantonale Aufsicht mittels Aufsicht über die Gemeinden und ist auf die Befugnisse beschränkt, die der bzw. den Trägergemeinden aufgrund des Bundeszivilrechts zustehen (vgl. Art. 762 und 926 OR) bzw. aufgrund der entsprechenden Rechtsgrundlagen (Vertrag, Statuten usw.) zugestanden werden. Eine eigenständige Erwähnung an dieser Stelle erübrigt sich deshalb.

### § 176. Kantonale Aufsichtsbehörden

Abs. 1: Bei der Aufsicht entspricht die bestehende dezentrale Aufsichtsstruktur jener im geltenden Recht. Das Zusammenwirken (Koordination und gegenseitige Information) der Aufsichtsorgane wird auf einer untergeordneten Erlassstufe näher festzulegen sein. Aus der Gesetzessystematik und dem Hierarchieprinzip ergibt sich, dass der Bezirksrat, wie bisher, erste aufsichtsrechtliche Instanz ist. Diese Aufsichtsstruktur ist überdies bereits durch die Verfassung vorgegeben (Art. 94 KV). Die allgemeine Aufsicht wird hier verstanden als Aufsicht über die Bereiche, die Gegenstand dieser Gesetzesvorlage sind (einschliesslich Finanzaufsicht). Die Aufsicht erstreckt sich somit z. B. auf den allgemeinen Geschäftsgang der Gemeindebehörden und -verwaltung, auf Fragen der Gemeindeorganisation oder des Gemeindehaushalts.

Abs. 2: Die Fachaufsicht, die durch andere kantonale Aufsichtsinstanzen (wie z. B. die jeweiligen Fachdirektionen) ausgeübt wird und spezialgesetzlich geregelt ist, z. B. in den Bereichen Bildung (vgl. Volksschulgesetz; LS 412.100), Feuerwehr und Polizei (vgl. Bezirksverwaltungsgesetz; LS 173.1), bleibt vorbehalten. Soweit das Verfahren und die Massnahmen der Fachaufsicht nicht in der Sachgesetzgebung geregelt sind, können die Bestimmungen der Gesetzesvorlage zur allgemeinen Aufsicht analog zur Anwendung kommen.

### § 177. Berichterstattung

Die ausdrückliche Erwähnung der Berichterstattungspflicht der Direktion dient der Gewährung einer einheitlichen Aufsichtstätigkeit sowie der Transparenz. Der Bericht legt die kantonale Aufsichtstätigkeit dar, erläutert dabei gewonnene Erkenntnisse und sich daraus ergebenden Handlungsbedarf.

### § 178. Aufsicht bei Ordnungswidrigkeiten

#### a. Zuständigkeit

Abs. 1 und 2 halten den Grundsatz der Subsidiarität der kantonalen Aufsicht bzw. den Grundsatz der Selbst- bzw. Eigenverantwortung der beaufsichtigten Organisationen ausdrücklich fest. Das Recht auf Selbstverwaltung geht einher mit der Pflicht zur Selbstkontrolle. In erster Linie sind somit die beaufsichtigten Organisationen in der Pflicht, dafür zu sorgen, dass Ordnungswidrigkeiten möglichst unterbleiben oder zumindest rechtzeitig erkannt und beseitigt werden. Bei der Ausgestaltung der diesbezüglichen Massnahmen geniessen sie Ermessensspielraum. Zuständig ist der Gemeindevorstand aufgrund seiner allgemeinen Vollzugskompetenz, soweit die Organisation keine

andere Regelung vornimmt. Der Bezirksrat schreitet demzufolge erst ein, wenn das zuständige Organ dieser Organisation seiner Pflicht nicht nachkommt bzw. nicht nachkommen kann.

Abs. 3: In erster Linie obliegt es dem Bezirksrat, aufsichtsrechtlich einzugreifen (repressive Aufsicht). Erst wenn er dies nicht kann oder will oder wenn es aus anderen Gründen angezeigt ist (z. B. bei Zweckmässigkeit oder Sachdienlichkeit), schreiten die anderen kantonalen Aufsichtsbehörden ein.

#### § 179. b. Voraussetzungen

Für das Eingreifen der kantonalen Aufsichtsbehörde genügt grundsätzlich ein begründeter Hinweis. Sie schreitet aber nur ein, wenn klares Recht (z. B. bei eindeutiger Rechtslage) verletzt ist, wesentliche öffentliche Interessen oder die ordnungsgemässe Führungs- oder Verwaltungstätigkeit zumindest gefährdet sind. Andernfalls würde die kantonale Aufsichtsbehörde unzulässigerweise in die Autonomie der beaufsichtigten Organisation eingreifen. Im aufsichtsrechtlichen Verfahren untersucht die kantonale Aufsichtsbehörde somit Ereignisse, die von Bedeutung sind. Es gilt das Prinzip der Subsidiarität (vgl. § 178). Es sind die Verfahrensregeln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes einzuhalten (Verhältnismässigkeitsprinzip, Gewährung des rechtlichen Gehörs, Massnahmenandrohung usw.). Rechtswidrigen Anordnungen der beaufsichtigten Organisation im Einzelfall ist grundsätzlich nicht mit aufsichtsrechtlichen Mitteln zu begegnen. Sie sind in erster Linie mit den ordentlichen Rechtsmitteln anzufechten. Das aufsichtsrechtliche Verfahren soll kein Mittel sein, um trotz verpasster Rechtsmittelfristen eine rechtswidrige Anordnung überprüfen zu lassen.

#### § 180. c. Massnahmen

Abs. 1: Aufsichtsrechtliche Massnahmen stellen Eingriffe in die Gemeindeautonomie dar und bedürfen deshalb einer klaren Grundlage im Gesetz. Sie sind der beaufsichtigten Organisation vor ihrer Anordnung anzudrohen, um ihr das rechtliche Gehör zu gewähren. Zudem müssen sie verhältnismässig sein: Es ist jene Massnahme zu wählen, die den geringsten Eingriff in die Gemeindeautonomie erfordert, um die öffentliche Ordnung zu gewährleisten oder wiederherzustellen. Die einzelnen Massnahmen richten sich in der Regel gegen die Gesamtbehörde. Ein Durchgreifen auf einzelne Behördenmitglieder ist jedoch auch möglich. Die aufsichtsrechtlichen Massnahmen sind nicht abschliessend aufgezählt. Die Busse ist jedoch, da ihr Nutzen nicht ausgewiesen ist, nicht mehr im Massnahmenkatalog vorgesehen. Sie darf nicht mehr als Massnahme angeordnet werden.

Lit. a: Das Recht der kantonalen Aufsichtsbehörde, der beaufsichtigten Organisation Weisungen zu erteilen, kann grundsätzlich alle Bereiche der Verwaltung und der Organisation betreffen. Die beaufsichtigte Organisation kann z. B. aufgefordert werden, technische Infrastrukturen zu verbessern oder Vollzugsaufgaben ordnungsgemäss zu erfüllen. Die Weisungen sind für die beaufsichtigte Organisation verbindlich, aber anfechtbar. Der kantonalen Aufsichtsbehörde steht aber auch das Recht zu, Weisungen informeller Natur zu erteilen. Dabei handelt es sich z. B. um Ermahnungen, Rügen oder Verweise, durch welche die Behörden zurechtgewiesen oder zu einem rechtmässigen Handeln aufgefordert werden.

Lit. b: Der kantonalen Aufsichtsbehörde muss das Recht zustehen, falls notwendig, während des aufsichtsrechtlichen Verfahrens vorsorgliche Massnahmen zu treffen.

Lit. c: Rechtswidrige Anordnungen, Beschlüsse sowie Erlasse sind in erster Linie mit ordentlichen Rechtsmitteln anzufechten. Die kantonale Aufsichtsbehörde soll jedoch unter bestimmten Voraussetzungen bereits rechtskräftige Anordnungen aufheben können. Die Aufhebung ist nur unter den Voraussetzungen des Widerrufs zulässig (Interessenabwägung) und muss für die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes unerlässlich sein.

Lit. d: Ergreifen die Organe der beaufsichtigten Organisation nicht innert nützlicher Frist unerlässliche Anordnungen, kann die kantonale Aufsichtsbehörde direkt tätig werden (vgl. für das Verfahren auch § 30 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit § 31 VRG). Das Treffen einer Ersatzanordnung und die Anordnung einer Ersatzvornahme können sich auf alle Massnahmen beziehen, die nicht in die Zuständigkeit des Regierungsrates fallen.

Abs. 2: Dem Regierungsrat stehen sämtliche aufsichtsrechtlichen Massnahmen offen. Er kann jederzeit selber aufsichtsrechtliche Verfahren einleiten oder Anordnungen treffen, auch und gerade wenn die untere kantonale Aufsichtsbehörde nicht von sich aus tätig wird (vgl. § 178).

Lit. a und b: Dem Regierungsrat sind neben den Massnahmen gemäss Abs. 1 die besonders einschneidenden Massnahmen vorbehalten: Nur er kann Behördenmitglieder im Amt einstellen oder aus diesem abberufen sowie einer beaufsichtigten Organisation das Recht auf Selbstverwaltung entziehen. Dies erfolgt aus der Überlegung heraus, dass gegenüber demokratisch gewählten Behördenmitgliedern grösste Zurückhaltung bestehen soll. Es handelt sich um Massnahmen, die nur als «Ultima Ratio» ergriffen werden sollen. Ausserdem soll beim Entzug der Selbstverwaltung und dem Einsetzen eines leitenden Organs der ordnungsgemässe Zustand möglichst rasch wiederhergestellt werden. Die Zuständigkeit des Regierungsrates verkürzt den Rechtsweg.

Lit. c: Das Budgetorgan hat das Budget und den Steuerfuss bis spätestens Ende Jahr festzulegen. Andernfalls kann der Gemeindevorstand in der Folge nur die Ausgaben tätigen, die für die ordentliche Verwaltungstätigkeit unerlässlich sind (vgl. § 106 Abs. 3). Die Gemeinde kann ohne Budget keinen Steuerfuss festsetzen und deshalb auch keine ordentlichen Steuern erheben. Ist dies bis Ende März nicht gelungen, muss der Steuerfuss aufsichtsrechtlich festgelegt werden.

#### § 181. d. Kosten

Die beaufsichtigte Organisation muss ihre Aufgaben ordnungsgemäss erfüllen. Sie hat sich so zu organisieren, dass Mängel oder Fehler durch geeignete interne Kontroll- und Qualitätssicherungssysteme erkannt und behoben werden können. Kommt sie dieser Pflicht nicht nach und wird dadurch die Einleitung eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens notwendig, so soll sie, unabhängig vom Verschulden, für die Kosten aufkommen müssen. Mit dieser Bestimmung wird eine Kausalhaftung der beaufsichtigten Organisationen festgelegt. Die Kostentragung erfolgt «in der Regel». In Ausnahmefällen können die Kosten aus Billigkeitsgründen ganz oder teilweise erlassen werden (Einzelfallbeurteilung). Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Haftungsgesetzes (LS 170.1).

## 2. Abschnitt: Rechtsschutz

### § 182. Neubeurteilung von Entscheiden

#### a. Im Allgemeinen

Abgesehen von den in diesem Abschnitt genannten Fällen richtet sich der Rechtsschutz nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (vgl. § 4 VRG). Damit wird der Stossrichtung der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes auch hier Rechnung getragen, die auf Vereinfachung und Vereinheitlichung der Rechtspflege abzielt.

Abs. 1: Dem Grundsatz nach sieht die Gesetzesvorlage eine Neubeurteilung der Anordnungen und Erlasse von Mitgliedern oder Ausschüssen der Behörden wie auch von unterstellten Kommissionen, von Quartier- und Ortsteilkommissionen sowie der Anordnungen von Gemeindeangestellten vor. Erst danach kann der Regelinstanzenzug gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz beschriftet werden (in der Regel Rekurs an den Bezirksrat). Dies rechtfertigt sich insofern, als die Behörden die Aufgaben an Mitglieder und Ausschüsse und der Gemeindevorstand die Aufgaben an unterstellte Kommissionen sowie Gemeindeangestellte übertragen können und damit deren Aufsichtsinstanz sind. Die Behörde bzw. der Gemeindevorstand ist dann verpflichtet, die An-

ordnungen oder den Erlass uneingeschränkt und umfassend neu zu prüfen und nochmals (in der Sache) zu entscheiden. Gleiches gilt, wenn die Schulpflege oder eigenständige Kommissionen Aufgaben zur selbstständigen Erfüllung an Gemeindeangestellte übertragen haben.

Abs. 2: Überträgt der Gemeindevorstand eine Aufgabe zur selbstständigen Erfüllung an eine unterstellte Kommission, so soll deren Anordnung oder Erlass durch den Gemeindevorstand überprüft werden, auch wenn die Kommission die Aufgabe ihrerseits an ein Mitglied oder einen Ausschuss delegiert und nach der Regel von Abs. 1 lit. a an sich die Neubeurteilung durch die unterstellte Kommission selbst vorgenommen werden müsste. Analoges gilt für die Quartier- und Ortsteilkommissionen.

Abs. 3: Beim Entscheid anlässlich der Neubeurteilung durch die Gesamtbehörde wirken die Mitglieder und Ausschüsse mit (Abs. 1 lit. a); bei Kommissionen wirken diejenigen Mitglieder mit, die dem Gemeindevorstand angehören (Abs. 1 lit. b). Es liegt insofern somit kein Ausstandsgrund vor.

Abs. 5: Im Grundsatz sollen die Anordnungen und Erlasse von Ausschüssen, Mitgliedern und unterstellten Kommissionen sowie Anordnungen von Gemeindeangestellten gemeindeintern überprüft werden. Die Gemeindeordnung kann aber die Neubeurteilung ausschliessen und damit den Rechtsmittelweg um einen Instanzenzug verkürzen. Anordnungen und Erlasse von eigenständigen Kommissionen können demgegenüber nicht mehr gemeindeintern überprüft werden und sind demnach an die zuständigen kantonalen Rechtsmittelinstanzen weiterzuziehen.

#### § 183. b. Verfahren

Diese Bestimmung regelt die Formalitäten des Verfahrens der Neubeurteilung, die an die Regelungen des Einspracheverfahrens gemäss § 10b VRG erinnern. Von diesem Verfahren unterscheidet sich das vorliegende jedoch in verschiedener Hinsicht. Beispielsweise wurde die Anordnung, die der Neubeurteilung zugrunde liegt, bereits begründet, was bei der Anordnung, die der Einsprache zugrunde liegt, gerade nicht der Fall ist. Auch fällt nicht dieselbe Behörde den neuen Entscheid, sondern die (Gesamt-)Behörde bzw. der Gesamtvorstand. Der Regelinstanzenzug gemäss den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes kommt nach dem Entscheid der (Gesamt-)Behörde bzw. des Gemeindevorstands (Neubeurteilungsentscheid) zum Zug (vgl. Art. 77 Abs. 1 KV).

#### § 184. Weiterzug durch die Gemeinde

Abs. 1 regelt, welches Organ in der Gemeinde darüber entscheidet, ob der Rechtsmittelweg beschritten werden soll, wenn ein Beschluss der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments in einem Rechtsmittelverfahren geändert oder aufgehoben worden ist. In Parlamentsgemeinden ist das Parlament dafür zuständig und in Versammlungsgemeinden, um die Legitimation zu erhöhen, der Gemeindevorstand nach Anhörung der Rechnungsprüfungskommission.

Abs. 2: Diese Bestimmung ermöglicht eine vorsorgliche Anfechtung durch den Gemeindevorstand und das Nachbringen des Entscheids des zuständigen Organs zum Weiterzug, damit die formellen Voraussetzungen für die Rechtsmittelerhebung eingehalten werden können.

### 7. Teil: Schlussbestimmungen

#### § 185. Vollzug

Mit dem Inkrafttreten der Gesetzesvorlage sind die Gemeinden angehalten, die sie betreffenden Bestimmungen zu vollziehen. Dabei ist zu unterscheiden, ob die jeweilige Bestimmung unmittelbar angewendet werden kann oder vorgängig der Umsetzung ins kommunale Recht bedarf. Für hängige Verfahren kommen die allgemeinen übergangsrechtlichen Grundsätze zur Anwendung, soweit die Spezialgesetzgebung keine eigenen Regeln enthält (z. B. § 154 GPR oder § 101 VRG). Nur dort, wo das kommunale Recht anzupassen ist, steht den Gemeinden und übrigen kommunalen öffentlich-rechtlichen Rechtsträgern eine Umsetzungsfrist von vier Jahren zur Verfügung. Versammlungsgemeinden haben z. B. für Volksinitiativen und für Einzelinitiativen über Urnengeschäfte innert vier Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesvorlage die Quoren für die notwendige Anzahl Unterschriften und für die vorläufige Unterstützung in der Gemeindeordnung festzulegen. Bis dahin kommt für Einzelinitiativen über Urnengeschäfte das in der Gesetzesvorlage vorgesehene Mindestquorum von einem Drittel der in der Versammlung anwesenden Stimmberechtigten zur Anwendung.

#### § 186. Änderungen des bisherigen Rechts

Das geltende Gemeindegesetz wird nicht vollständig aufgehoben, sondern nur teilweise. Die Bestimmungen über das Bürgerrecht sowie über die Einwohnerkontrolle und den Vollzug des Registerharmonisierungsgesetzes bleiben in Kraft (vgl. Anhang, Gemeindegesetz).

### § 187. Weitergeltung von Erlassen und Anordnungen

Die Bestimmung dient der Rechtssicherheit und Praktikabilität. Die Gemeinden sollen nicht gezwungen sein, das unter dem geltenden Gemeindegesetz erlassene kommunale Recht (Erlasse und rechtsetzende Verträge) und die darauf gestützten Anordnungen unmittelbar anpassen zu müssen. So sollen z. B. die Rechtsgrundlagen für bisher erfolgte kommunale Ausgliederungen grundsätzlich weiter Bestand haben können, auch wenn sie im Rahmen eines Verfahrens erlassen wurden, das dem Verfahren der Gesetzesvorlage widerspricht.

### § 188. Bestand von Primar- und Sekundarschulgemeinden

Die Gesetzesvorlage geht von Schulgemeinden aus, die grundsätzlich sämtliche Schul- und Bildungsaufgaben der öffentlichen Volksschule wahrnehmen, insbesondere die Kindergarten-, Primar- und Sekundarstufe. Die bestehenden Spezialschulgemeinden (Primar- und Sekundar- bzw. Oberstufenschulgemeinden) gelten jedoch weiterhin als Schulgemeinden.

### § 189. Grenzbereinigung von Schulgemeinden

Gemäss § 3 Abs. 1 Satz 2 umfassen Schulgemeinden das Gebiet einer oder mehrerer politischer Gemeinden. In den Fällen, in denen bestehende Grenzen der Schulgemeinden nicht mit den Grenzen von politischen Gemeinden übereinstimmen, sorgen die betroffenen Schulgemeinden innert Frist für die notwendigen Gebietsänderungen. Davon betroffen sind Gebietsteile von zwei Primarschulgemeinden und drei Sekundarschulgemeinden sowie ein Gebietsteil, in denen sowohl die Grenzen der Primar- als auch der Sekundarschulgemeinden nicht mit der politischen Gemeinde übereinstimmen. Bei sich zusammenschliessenden politischen Gemeinden erfordert diese Bestimmung zukünftig im Weiteren auch, dass sich mehrere im selben Gebiet befindliche Schulgemeinden mit der politischen Gemeinde oder untereinander zu einer – mit der politischen Gemeinde deckungsgleichen – Schulgemeinde innert vier Jahren zusammenschliessen (vgl. § 3). Gebietsabweichungen zwischen Schulgemeinden und politischen Gemeinden können zu unterschiedlichen Steuerfüssen führen. Sie sind ebenso aus Sicht der Gemeindestrukturen unbefriedigend. Das Verfahren für die notwendigen Gebietsbereinigungen richtet sich nach §§ 172 ff. Die betroffenen Schulgemeinden werden, in der Regel mit Anschlussverträgen, regeln, in welcher Gemeinde die Schülerinnen und Schüler der betroffenen Gebietsteile die Schule besuchen werden. Die zuständigen kantonalen Stellen werden die Umsetzung, soweit notwendig, unterstützend begleiten.

### § 190. Eingangsbilanz

Beim Übergang zur neuen Rechnungslegung werden die einzelnen Vermögenspositionen der Bilanz neu bewertet. Beim Finanzvermögen geschieht dies auf der Grundlage der Verkehrswerte. Betroffen sind vor allem die Sachanlagen des Finanzvermögens (überbaute und nicht-überbaute Liegenschaften).

Das Verwaltungsvermögen wird auf der Grundlage der ursprünglichen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten gemäss den Investitionsrechnungen mindestens seit 1986 neu bewertet (Restatement). Zu diesem Zweck werden die Investitionen erfasst, den entsprechenden Objekten und Anlagen zugeordnet und über die vorgegebene Nutzungsdauer abgeschrieben. Im Zeitpunkt der Umstellung werden dadurch die vorhandenen stillen Reserven aufgrund von freiwilligen zusätzlichen Abschreibungen sowie der degressiven Abschreibungsmethode aufgelöst und im Eigenkapital offen ausgewiesen. Freiwillig kann eine Gemeinde auch Verwaltungsvermögen neu bewerten, das vor der Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells beschafft und 1986 nicht buchhalterisch erfasst worden ist. Dabei ist aber in jedem Fall auf die ursprünglichen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten abzustellen.

Auf der Passivseite der Bilanz sind die Rückstellungen und die Rechnungsabgrenzungen neu zu beurteilen. Ungerechtfertigte Rückstellungen sind aufzulösen und bestehende nicht bilanzierte Verpflichtungen, die dem Begriff der Rückstellungen entsprechen, sind in die Bilanz aufzunehmen.

### § 191. Bilanzanpassungsbericht

Der Bilanzanpassungsbericht enthält insbesondere die neuen Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften, die Eingangsbilanz und die wesentlichsten Erläuterungen zu den Neubewertungen. Die Eröffnungsbilanz kann erst endgültig erstellt werden, wenn die Jahresrechnung des Vorjahres abgeschlossen und geprüft ist.

## Anhang

### 1. Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (LS 131.1)

Dem geltenden Gemeindegesetz wird ein neuer Titel gegeben, damit es ohne Verwechslungsgefahr zitiert werden kann.

Die Gesetzesvorlage wird das geltende Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 in weiten Teilen, aber nicht vollständig, ersetzen. Bestimmte Gesetzesteile bleiben weiterhin unverändert in Kraft, nämlich die bürgerrechtlichen Bestimmungen (zweiter Titel) sowie die Bestimmungen über die Einwohnerkontrolle und den Vollzug der Registerharmonisierung (dritter Titel). Vorgesehen ist, diese beiden Teile zu einem späteren Zeitpunkt überarbeitet in eigenständige Gesetze bzw. Spezialerlasse überzuführen (vgl. auch Kapitel III.8.1).

### 2. Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 (LS 132.2)

#### § 3a. Voraussetzung für Beiträge an Gemeinden

Mit dieser Bestimmung erhält der Kanton eine allgemeine Grundlage, um seine finanziellen Beiträge an die Erfüllung von Gemeindeaufgaben von der Zusammenarbeit der Gemeinden abhängig machen zu können. Damit wird es möglich, eine Verwaltungsleistung in begründeten Fällen gestützt auf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage ganz oder teilweise zu verweigern, wenn die betroffenen Gemeinden ihre Strukturen nicht bereinigen oder ihre Zusammenarbeit nicht optimieren, obwohl dies nach den geltenden Grundsätzen zur hinreichenden Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben geboten wäre (Art. 95 KV). Es gilt das Verhältnismässigkeitsprinzip: Die notwendigen Sanktionen sind auf den konkreten Einzelfall angemessen vorzunehmen. Die Bestimmung kann für alle Arten von Beiträgen gemäss Staatsbeitragsgesetz zur Anwendung kommen und nicht nur für Subventionen gemäss § 3 des Staatsbeitragsgesetzes.

#### § 5a. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Für die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung gemäss geltendem Recht ist in der Gesetzesvorlage keine Ersatzregelung vorgesehen. Daher ist die entsprechende Verweisung im Staatsbeitragsgesetz anzupassen. Ob im Übrigen § 5a des Staatsbeitragsgesetzes auf kantonaler Ebene noch Anwendung findet oder ganz aufgehoben werden kann, ist beim laufenden Projekt zur Revision des Staatsbeitragsgesetzes zu überprüfen.

### 3. Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161)

#### Ersatz von Bezeichnungen

Die von der Gesetzesvorlage verwendeten Bezeichnungen «Gemeindeparlament» und «Gemeindevorstand» sind auch vom übrigen Gesetzesrecht zu übernehmen.

Die Vorlage sieht wie bisher vor, dass die Betreibungsbeamtin oder der Betreibungsbeamte der Gemeinde auch als Gemeindeamtsfrau oder Gemeindeammann amtet (vgl. Anhang, § 147a GOG). Die Anpassung der Bezeichnung entspricht einem praktischen Bedürfnis und führt zu einer Vereinfachung.

#### § 14. Gemeindevahlbüro a. Im Allgemeinen

Die Führung des Sekretariats des Wahlbüros kann neu an eine Gemeindeangestellte oder einen Gemeindeangestellten delegiert werden. Damit gilt dies auch für die Unterzeichnung des Protokolls nach § 74 GPR. Im Verhinderungsfall sind weiterhin Stellvertretungen möglich.

#### § 31. Amtszwang

Abs. 1: Der Amtszwang beschränkt sich auf Mitglieder von Organen mit mehreren Mitgliedern gemäss § 10 GPR, die jede Gemeinde im Regelfall vorsehen muss (Gemeindevorstand, Schulpflege, Rechnungsprüfungskommission und Wahlbüro). Für eigenständige Kommissionen (§ 51), mit Ausnahme der Schulpflege in politischen Gemeinden, entfällt der Amtszwang. Mit dieser Änderung wird dem Anliegen des Postulats KR-Nr. 333/2012 betreffend Amtszwang im Kanton Zürich teilweise Rechnung getragen. Der Amtszwang dient u. a. der Sicherstellung der Behördenbestellung und bezweckt in ausserordentlichen Fällen, die Funktion kommunaler Behörden aufrechtzuerhalten. Er ist daher insbesondere für diejenigen Behörden von Bedeutung, die für eine ordentliche Aufgabenerfüllung zwingend notwendig erscheinen. Nicht zwingend erscheint der Amtszwang für Kommissionen, deren Bestand die Gemeinden autonom bestimmen können. Finden sich keine Kandidierenden mehr, um bestehende Kommissionen besetzen zu können, erscheint es angezeigt, die Behördenorganisation auf das Notwendigste zu vermindern. Das Postulat stellt allgemein infrage, ob die unfreiwillige Mitarbeit in einer Behörde nicht problematisch sei und dadurch die Leistungsfähigkeit des Gremiums beeinträchtigen könne. Diese Bedenken rechtfertigen es indessen nicht, auf das Institut des Amtszwangs allgemein zu verzichten. Der Amtszwang ist Ausdruck bestehender Bürgerpflichten. Die Möglich-

keit zur zwangsweisen Übernahme eines Amtes sollte angesichts bestehender Schwierigkeiten, auf kommunaler Ebene geeignete Behördenmitglieder zu finden, nicht ohne Weiteres aufgegeben werden. Für Behördenmitglieder, die ihr Amt bereits ausüben, kann der Amtszwang zudem eine gewisse Hemmschwelle darstellen, das Amt leichtfertig aufgrund politischer Umstände frühzeitig zu verlassen. Dem Kantonsrat wird daher beantragt, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

#### § 40. b. Organe der Gemeinden

Die Bestimmung hält für Versammlungs- und Parlamentsgemeinden übersichtlich das Organ fest, das für die Wahlen von kommunalen Organen gemäss § 10 GPR und von Behörden zuständig ist.

Lit. a zählt diejenigen Organe auf, für welche die Gesetzesvorlage zwingend eine Urnenwahl vorsieht. Gemäss Kantonsverfassung neu zu erwähnen sind die Mitglieder der Bürgerrechtskommission. Bestehen in einer Gemeinde mehrere Friedensrichterkreise, so wählen die Stimmberechtigten des jeweiligen Kreises ihre Friedensrichterin oder ihren Friedensrichter an der Urne. Ist das Friedensrichterwesen einem Zweckverband übertragen, haben die Stimmberechtigten im Verbandsgebiet an der Urne die Friedensrichterin oder den Friedensrichter zu wählen.

Lit. c sieht für die Mitglieder von unterstellten und von eigenständigen Kommissionen (§§ 50 und 51), von Quartier- und Ortsteilkommissionen (§ 58) sowie für Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamte im Grundsatz die Wahl oder Ernennung durch den Gemeindevorstand vor. Mit dieser Regelung wird die mit der Gesetzesvorlage neu geordnete Stellung der unterstellten Kommissionen berücksichtigt. Folgerichtig werden die Mitglieder solcher Kommissionen im Grundsatz sinnvollerweise auch vom Gemeindevorstand und nicht an der Urne oder vom Gemeindeparlament gewählt. Neben gewissen Einschränkungen für die Wahl in Gemeindeversammlungen, die in der Praxis kaum noch zur Anwendung kommt, lässt die Bestimmung den Gemeinden wie bisher gewisse Spielräume, um die Wahl ihrer Organe bedarfsgerecht in ihrer Gemeindeordnung zu regeln. Erfolgt die Wahl von Quartier- oder Ortsteilkommissionen an der Urne, so hat die Wahl durch die Stimmberechtigten des jeweiligen Quartiers oder Ortes zu erfolgen. Für die Wahl der Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamten in Kreisen mit mehreren Gemeinden geht zudem § 7 Abs. 2 und 3 EG SchKG (LS 281) über die Wahl als *Lex specialis* vor.

Lit. d: Für Vertretungen in Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts bestehen entsprechend dem geltenden Recht mehrere Möglichkeiten, diese zu wählen oder zu ernennen.

§ 41. c. Kommunale Organe in Gemeinden  
mit GROSSEM Gemeinderat

Die Inhalte von § 41 sind neu in § 40 geregelt, weshalb § 41 ersatzlos aufgehoben werden kann.

§ 64. Beleuchtender Bericht

Abs. 2: Zum einen ist die Bestimmung neu übersichtlich in Buchstaben gegliedert worden und zum anderen wurde die Bestimmung an die Begrifflichkeiten der Gesetzesvorlage angepasst («Versammlungsgemeinden»):

Lit. a und b entsprechen inhaltlich dem geltenden Recht. Unter Anträgen der Exekutivorgane erfasst sind die Anträge des Gemeindevorstandes, der Schulpflege und anderen eigenständigen Kommissionen. Mitumfasst sind auch Anträge der Rechnungsprüfungskommission.

Lit. c hält neu im Einklang mit § 16 Abs. 2 fest, dass die Abstimmungsempfehlung der vorberatenden Gemeindeversammlung notwendiger Inhalt des Beleuchtenden Berichts ist.

§ 102. b. Listengruppen

Im Einklang mit den folgenden Bestimmungen wird in der Vorschrift lediglich das Wort Prozent redaktionell durch das Kurzzeichen ersetzt.

§ 111. Gemeindeparlament

Die Bestimmung über die Wahl des Gemeindeparlaments bildet ein Regelungsgegenstand des Gesetzes über die politischen Rechte und wird daher neu einheitlich in § 111 geregelt:

Abs. 3 entspricht geltendem Recht. Ist das Gemeindegebiet in mehrere Wahlkreise eingeteilt, kann die Gemeindeordnung neu nicht mehr vom Quorum gemäss § 102 Abs. 3 GPR abweichen.

## **V. Teil: Initiativen in Gemeinden und Zweckverbänden**

### **1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

§ 146. Volks- und Einzelinitiativen

Abs. 1: Die Gesetzesvorlage regelt die Volksrechte in Gemeinden und insbesondere das Initiativrecht. Die Gesetzesvorlage sieht vor, dass sowohl in Versammlungs- als auch in Parlamentsgemeinden min-

destens eine stimmberechtigte Person eine Einzelinitiative oder mehrere stimmberechtigte Personen eine Volksinitiative einreichen können. Reichen mehrere stimmberechtigte Personen eine Einzelinitiative ein, ist dies zulässig, aber nicht erforderlich. In solchen Fällen handelt es sich um eine sogenannte «politisch unterstützte Einzelinitiative» wie sie schon bisher in der Praxis vorkommen konnte.

Abs. 2: Die Bestimmung setzt die Vorgaben der Kantonsverfassung zur Demokratie in Zweckverbänden hinsichtlich des Initiativrechts um. Nur in Versammlungs- und Parlamentsgemeinden steht der Stimmbürgerschaft die Einzelinitiative zur Verfügung. Im interkommunalen Bereich ist die Einzelinitiative nicht vorgesehen, weil sie vor allem für die Mehrheit der Zweckverbände, die keine Delegiertenversammlung hat, zu komplizierten Verfahren führen würde.

Abs. 3: Die Gemeinden und Zweckverbände sind grundsätzlich frei, in ihren Gemeindeordnungen und Statuten zu bestimmen, wie viele Unterschriften von Stimmberechtigten notwendig sind, damit eine Volksinitiative zustande kommt. Damit das von der Verfassung vorgegebene Initiativrecht nicht ausgehöhlt werden kann, sind bestimmte Grenzen gesetzlich festzulegen, welche die Gemeinden nicht überschreiten dürfen. Die Grenzen orientieren sich an den notwendigen Quoren für kantonale Volksinitiativen sowie an der geltenden Praxis in Gemeinden und Zweckverbänden.

#### § 147. Gegenstände

Abs. 1: Da die Einzelinitiative in Versammlungsgemeinden, die obligatorisch der Urnenabstimmung zu unterbreiten ist, neu wie in Parlamentsgemeinden der vorläufigen Unterstützung bedarf, sieht die Gesetzesvorlage in Versammlungsgemeinden ebenfalls die Volksinitiative für solche Gegenstände vor. Damit bleibt es in Versammlungsgemeinden möglich, dass Stimmberechtigte mit einer Volksinitiative direkt eine Urnenabstimmung erwirken können. Bisher konnte eine einzige stimmberechtigte Person mit einer Einzelinitiative direkt eine Urnenabstimmung erwirken, beispielsweise mit dem Antrag, die Gemeindeordnung einer Totalrevision zu unterziehen. Dies wird aus rechtsstaatlichen Überlegungen als nicht mehr angemessen und nicht mehr zeitgemäss erachtet.

Abs. 2: Die Regelung entspricht dem geltenden Recht.

Abs. 3: Die Regelung entspricht dem geltenden Recht bzw. der in Zweckverbänden geltenden Rechtspraxis. Davon erfasst sind beispielsweise Statutenänderungen oder neue Ausgaben, die ab einer in den Statuten geregelten Höhe obligatorisch oder fakultativ dem Referendum unterstehen.

### § 148. Form und Gültigkeit

Abs. 1: Die Regelungen zur Form und Gültigkeit einer Initiative auf kantonaler Ebene gelten sinngemäss auch für Gemeinden und Zweckverbände. Mit der Bestimmung soll an die unter der geltenden Rechtslage gelebte Praxis angeknüpft werden. Da § 120 Abs. 1 GPR auf einzelne Bestimmungen der Verfassung verweist, die wiederum auf den Kanton zugeschnitten sind, sind diese Bestimmungen der Verfassung bloss sinngemäss und spezifisch auf Versammlungs- und Parlamentsgemeinden anwendbar. Beispielsweise bestimmt in Versammlungsgemeinden der Gemeindevorstand und in Parlamentsgemeinden das Gemeindeparlament über die Rechtsform der Umsetzung (Revision der Gemeindeordnung oder eines Gemeindeerlasses, Ausgaben- oder Planungsbeschluss der Stimmberechtigten usw.) von Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung (Art. 25 Abs. 4 KV), sofern die Initiative die Rechtsform nicht selber vorgibt. Art. 134 KV über die Totalrevision der Kantonsverfassung ist auf die kantonale Ebene ausgerichtet und kommt für die Gemeinden nicht zur Anwendung.

Abs. 2: Die Regelung will an das geltende Recht anknüpfen, dieses jedoch vereinfachen, indem bisher geltende Regelungen für alle Gemeinden und Zweckverbände gleichsam gelten. Sinngemäss gilt § 121 Abs. 2 GPR, weil mit dem Begriff «Kantonsverfassung» in der Verweisungsnorm vorliegend sinngemäss die Gemeindeordnung zu verstehen ist.

### § 149. Besonderheiten bei Verweisungen

Die Gesetzesvorlage regelt bei direkten Verweisungen auf Bestimmungen über die kantonalen Initiativen, wie bisher bei Parlamentsgemeinden, die Besonderheiten. Für Parlamentsgemeinden steht die Bestimmung in Zusammenhang mit n§ 158 GPR.

## **2. Abschnitt: Initiativen in Versammlungsgemeinden**

### **A. Volksinitiativen**

#### § 150. Vorbereitung und Zustandekommen

Abs. 1: Für die Vorbereitung und das Zustandekommen gelten die entsprechenden Bestimmungen über kantonale Volksinitiativen, womit die Vorgaben über das Initiativkomitee, die Unterschriftenlisten und die Unterschriftensammlung, das Verfahren zur Prüfung des Zustandekommens sowie die Bereinigung gemeint sind. Von den Vorgaben für kantonale Volksinitiativen wird abgewichen bei der Bestimmung des notwendigen Quorums für das Zustandekommen sowie der

Ordnungsfrist für die Prüfung der Unterschriften. Die Verwirklichungsfrist zur Einreichung der Unterschriften beträgt bei Kanton und Gemeinden einheitlich sechs Monate gemäss § 126 Abs. 2 GPR.

Alle im Initiativrecht vorgeschlagenen Behandlungsfristen wurden, so weit als zweckmässig, vereinfacht. Es handelt sich dabei in der Regel um verbindliche Ordnungsfristen. Sie sind insbesondere von politischer Bedeutung. Sie regeln aber auch die terminlichen Schnittstellen zwischen den einzelnen Gemeindeorganen bei der Behandlung von Initiativen. In gut begründeten Einzelfällen können die Fristen nicht beachtet werden. Werden sie jedoch ungerechtfertigt missachtet, können sie auf dem Rechtsmittelweg überprüft werden.

Abs. 2: Konnten weniger gültige Unterschriften gesammelt werden, als für das Zustandekommen der Volksinitiative erforderlich ist, wird sie als Einzelinitiative weiter behandelt.

#### § 151. Behandlung

Abs. 1: In Versammlungsgemeinden prüft der Gemeindevorstand, ob eine zustande gekommene Initiative gültig ist. Die Ordnungsfrist beginnt mit Einreichung der Initiative. Ergibt sich eine (Teil-)Ungültigkeit der Initiative, stellt dies der Gemeindevorstand mit begründetem Beschluss und Rechtsmittelbelehrung fest (vgl. § 10 VRG).

Abs. 2: Nur gültige Initiativen oder gültige Teile von Initiativen, soweit diese noch eine eigenständige Vorlage bilden, werden den Stimmberechtigten an der Urne vorgelegt. Nach Prüfung der Gültigkeit gemäss Abs. 1 verbleiben neun Monate bis zur Urnenabstimmung. Da Volksinitiativen in Versammlungsgemeinden bloss über Gegenstände eingereicht werden können, die der obligatorischen Urnenabstimmung unterliegen, werden diese nach erfolgter Gültigkeitsprüfung, wie bisher bei Einzelinitiativen mit solchen Begehren, direkt der Urnenabstimmung unterstellt. § 16 schliesst eine Vorberatung solcher Initiativen aus.

Abs. 3: Entsprechend dem Regelungsansatz für kantonale Initiativen verlängert sich auch für Versammlungsgemeinden die Ordnungsfrist, wenn der Gemeindevorstand einen Gegenvorschlag erarbeitet und den Stimmberechtigten zusammen mit der Volksinitiative zur Abstimmung vorlegt. Die Abstimmung über die Initiative und den Gegenvorschlag erfolgt gleichzeitig nach § 59 Abs. 3 GPR. Für einen Gegenvorschlag bei Volksinitiativen gelten die Voraussetzungen von § 138a GPR.

### § 152. Rückzug

Abs. 1: Die Bestimmung entspricht der Regelung für kantonale Volksinitiativen gemäss § 138c Abs. 1 GPR und regelt, wie eine Volksinitiative zurückgezogen werden kann.

Abs. 2: Die Regelung entspricht § 138c Abs. 4 GPR. Der Rückzug ist nur bei einer Abstimmung über die eigentliche Initiative möglich, nicht bei einer Abstimmung über eine Umsetzungsvorlage zu einer angenommenen Initiative in der Form der allgemeinen Anregung. Wird ein Gegenvorschlag zur Initiative beschlossen und wird die Initiative zurückgezogen, wird der Gegenvorschlag als selbstständige, von der Initiative unabhängige Vorlage behandelt (vgl. § 138a lit. c GPR).

### § 153. Umsetzung von allgemeinen Anregungen

Die Bestimmung regelt die Ordnungsfrist für die Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage. Die Länge der Frist entspricht den entsprechenden Ordnungsfristen für Parlamentsgemeinden und für die Umsetzung kantonaler Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung. Die Abstimmung über die Umsetzungsvorlage hat innert 18 Monaten nach Annahme der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung oder nach Annahme eines Gegenvorschlags in der Form der allgemeinen Anregung zu erfolgen.

## **B. Einzelinitiativen**

### § 154. Vorbereitung und Prüfung

Abs. 1: Die Regelung entspricht grundsätzlich geltendem Recht. Neu muss die Einzelinitiative zwingend einen Titel aufweisen, was in der Praxis bereits üblich ist.

Abs. 2: Die Prüfung, ob die Initiative zustande gekommen ist, hat möglichst bald zu erfolgen. Angesichts der einfachen Prüfung wird keine genaue Ordnungsfrist festgelegt.

Abs. 3: In Versammlungsgemeinden prüft der Gemeindevorstand, ob eine zustande gekommene Initiative gültig ist. Die Ordnungsfrist beginnt mit Einreichung der Initiative. Es stellen sich dieselben Fragen wie bei der Gültigkeitsprüfung von Volksinitiativen, wofür dieselbe Frist zur Verfügung steht (n§ 151 Abs. 1 GPR).

## § 155. Beschlussfassung

### a. Gegenstände der Gemeindeversammlung

Abs. 1: Über Einzelinitiativen beschliessen die Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung, wenn die Initiative einen Gegenstand betrifft, welcher der Abstimmung in der Gemeindeversammlung untersteht. Die Initiative gelangt nur so weit zur Abstimmung, als sie der Gemeindevorstand auch für gültig hält. Die Gesetzesvorlage verzichtet auf eine komplexe Regelung, unter welchen Voraussetzungen die Initiative an der nächsten oder an der übernächsten Gemeindeversammlung behandelt wird. Solche Bestimmungen erscheinen nicht zweckmässig, soweit Ordnungsabläufe zu regeln sind. So besteht hinreichend Spielraum, um zu verhindern, dass wegen einer Einzelinitiative, aufgrund allzu kurzer Ordnungsfristen, eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einberufen werden muss.

Abs. 2: Der Gegenvorschlag kommt gleichzeitig wie die Initiative zur Abstimmung. Die Behandlung von Initiative und Gegenvorschlag richtet sich nach §§ 23–25. § 138a lit. a GPR kommt hier wie bei Einzelinitiativen in Parlamentsgemeinden nicht zur Anwendung. Die Gemeindeversammlung ermöglicht es, an derselben Versammlung über eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung sowie über einen Gegenvorschlag und eine allfällige Umsetzungsvorlage oder einen Gegenvorschlag in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs abzustimmen. Die Voraussetzungen gemäss § 138a lit. b und c GPR gelten nach allgemeinen Grundsätzen gemeinhin.

Abs. 3: Die Erläuterung der Initiative durch die Initiantin oder den Initianten dient dazu, die Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung über das Geschäft, das zur Behandlung ansteht, zu informieren. Sie erfolgt anstelle der Erläuterung durch den Gemeindevorstand (vgl. § 22 Abs. 1), sofern die Initiantin oder der Initiant nicht auf die eigene Erläuterung verzichten will. Im Anschluss an eine Erläuterung durch die Initiantin oder den Initianten kann der Gemeindevorstand zur Initiative Stellung nehmen und den Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag beantragen. Anschliessend erfolgt die Beratung, Antragstellung und Beschlussfassung der Gemeindeversammlung nach §§ 22 ff.

## § 156. b. Gegenstände der Urnenabstimmung

Abs. 1: Einzelinitiativen über Gegenstände, die der Abstimmung an der Urne unterstehen, benötigen in Versammlungsgemeinden der vorläufigen Unterstützung. Nur wenn ein Initiativbegehren einen gewissen Rückhalt bei den Stimmberechtigten hat, soll eine Urnenabstimmung erwirkt werden können. In Versammlungsgemeinden kann dieser Rückhalt durch die vorläufige Unterstützung einer Einzelinitia-

tive in der Gemeindeversammlung erreicht werden. Damit wird vermieden, dass eine einzelne stimmberechtigte Person über eine politisch aussichtslose Einzelinitiative eine Urnenabstimmung erwirken kann. Soweit die Einzelinitiative durch den Gemeindevorstand gemäss n§ 154 Abs. 3 GPR für gültig befunden wurde, ist die Einzelinitiative der nächsten ordentlichen Gemeindeversammlung für die vorläufige Unterstützung vorzulegen. Im Unterschied zur Behandlung von Einzelinitiativen in Parlamentsgemeinden, wo diese im Parlament auf Antrag des Gemeindevorstandes beraten und behandelt werden, werden in Versammlungsgemeinden Einzelinitiativen über Gegenstände, die der Abstimmung an der Urne unterstehen, nach der vorläufigen Unterstützung direkt der Urnenabstimmung unterstellt. Die Gesetzesvorlage verlangt ein Quorum von einem Drittel der anwesenden Stimmberechtigten für die vorläufige Unterstützung. Dies entspricht dem Quorum, das in Parlamentsgemeinden und im Kantonsrat gilt. Damit wird für die vorläufige Unterstützung von Einzelinitiativen für alle Gemeinden eine einheitliche Regelung geschaffen. Die Gemeinden sind jedoch frei, in ihrer Gemeindeordnung ein höheres Quorum festzulegen.

Abs. 2: Beschliesst der Gemeindevorstand, den Stimmberechtigten an der Urne einen Gegenvorschlag zur Initiative zu beantragen, findet die Abstimmung über die Initiative und den Gegenvorschlag gleichzeitig statt (vgl. § 59 Abs. 3 GPR). Das Verfahren bei zwei einander ausschliessenden Vorlagen richtet sich nach § 13 bzw. nach den sinngemäss anwendbaren Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte. Für einen Gegenvorschlag gelten die Voraussetzungen gemäss § 138a GPR.

Abs. 3: Die Ordnungsfrist von sechs Monaten reicht aus, um einen Gegenvorschlag auszuarbeiten sowie die Urnenabstimmung über die Initiative vorzubereiten.

#### § 157. Verweis

Die Regelungen über den Rückzug von Initiativen und die Umsetzung von Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung sollen in Versammlungsgemeinden unabhängig davon zur Anwendung kommen, ob eine Volks- oder eine Einzelinitiative vorliegt. Insbesondere für Einzelinitiativen über Gegenstände, die der Abstimmung in der Gemeindeversammlung unterstehen, sind die Bestimmungen sinngemäss umzusetzen. Sie können von der Initiatorin oder dem Initiator mündlich in der Gemeindeversammlung zurückgezogen werden. In der Versammlung ist ein Rückzug möglich, bis der Gemeindevorstand die Schlussabstimmung angeordnet hat.

### 3. Abschnitt: Initiativen in Parlamentsgemeinden

#### § 158. Verweis

Die Bestimmung ist zusammen mit n§ 149 GPR massgebend für die Behandlung des Initiativrechts in Parlamentsgemeinden. Die Verweisung auf die Bestimmungen über die kantonalen Volks- und Einzelinitiativen erweitert den Geltungsbereich der §§ 122–139b GPR auf Parlamentsgemeinden. Die Verweisung gilt daher ausdrücklich nicht bloss sinngemäss, sondern direkt. Damit werden auch die Verordnungsbestimmungen aus der Verordnung über die politischen Rechte anwendbar, soweit sie die erwähnten Gesetzesbestimmungen weiter ausführen. Die direkte Anwendbarkeit der §§ 122–139b GPR bedingt die Regelung der Besonderheiten in n§ 149 GPR. Die allgemeinen Bestimmungen zu den kommunalen Initiativen im 1. Abschnitt gehen den entsprechenden Vorschriften zu den kantonalen Initiativen vor.

Lit. a: Behördeninitiativen, die von §§ 139–139b GPR mit umfasst sind, werden für Parlamentsgemeinden nicht vorgeschrieben und sind daher von der Verweisung nicht einbezogen.

Lit. b: Die Gemeindeordnungen aller Parlamentsgemeinden haben das erforderliche Quorum für die vorläufige Unterstützung von Einzelinitiativen bei einem Drittel der Mitglieder des Gemeindeparlaments festgesetzt. In der Praxis scheint kein Bedarf für eine abweichende Regelung zu bestehen. Auch auf kantonaler Ebene ist die vorläufige Unterstützung von einem Drittel der Mitglieder des Kantonsrates erforderlich. Damit wird für die vorläufige Unterstützung von Einzelinitiativen für alle Gemeinden eine einheitliche Regelung geschaffen. Die Gemeinden sind jedoch frei, in ihrer Gemeindeordnung ein höheres Quorum festzulegen.

Lit. c: Da für Volks- und Einzelinitiativen in Parlamentsgemeinden integral auf die Bestimmungen des kantonalen Initiativrechts verwiesen wird, sind für Parlamentsgemeinden die Besonderheiten grundsätzlich abschliessend zu regeln. Die Bestimmungen des kantonalen Initiativrechts stellen mehrfach darauf ab, ob ein Beschluss dem Referendum untersteht. Im Unterschied zur kantonalen Ebene sieht die Gesetzesvorlage dafür andere Kriterien vor. Ebenso unterschiedlich bemessen sich die Referendumsfristen, auf die bei der Regelung des Rückzugs von Volksinitiativen in § 138c GPR weiter verwiesen wird. Für beide Fragen massgebend bleibt die Regelung in n§ 160 GPR.

#### **4. Abschnitt: Initiativen in Zweckverbänden**

##### § 159. Volksinitiativen

Nachdem alle Zweckverbände an die Erfordernisse der Demokratie in Zweckverbänden gemäss Art. 93 KV angepasst wurden, verweist die Bestimmung für die Behandlung von Initiativen in Zweckverbänden auf die entsprechenden Regelungen in Versammlungs- und Parlamentsgemeinden. In Zweckverbänden steht nur die Volksinitiative zur Verfügung (vgl. n§ 146 Abs. 2 GPR). Zu den möglichen Gegenständen vgl. n§ 147 Abs. 3 GPR.

### **VI. Teil: Referenden in Gemeinden und Zweckverbänden**

#### **1. Abschnitt: In Gemeinden**

##### § 160. Gegenstand, Urheberschaft und Fristen

Abs. 1: Wie die Initiativrechte von Stimmberechtigten werden auch die Referendumsrechte als Teil ihrer politischen Rechte im Gesetz über die politischen Rechte geregelt. Die Stimmberechtigten beschliessen beim obligatorischen Referendum bloss über jene Gegenstände, über die, gestützt auf das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung, zwingend die Stimmberechtigten an der Urne zu beschliessen haben. Grundsätzlich können alle Beschlüsse von Gemeindeparlamenten mit dem fakultativen Referendum der Urnenabstimmung unterstellt werden. Davon ausgeschlossen bleiben Geschäfte, die gemäss übergeordnetem Recht oder gemäss Gemeindeordnung von einer Urnenabstimmung ausgeschlossen sind (§ 10 Abs. 2 und 3). Das Referendumsrecht ist ein Minderheitsrecht. Weder das Kantons- noch ein Gemeindeparlament soll seine Geschäfte mit Mehrheitsbeschluss der Urnenabstimmung unterstellen können.

Abs. 2: In Versammlungsgemeinden wird die Funktion des fakultativen Referendums durch die Möglichkeit aufgefangen, dass ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten unmittelbar in der Versammlung die nachträgliche Urnenabstimmung verlangen kann (Art. 86 Abs. 3 KV).

Abs. 3: Die Frist für das Volksreferendum wird gegenüber dem geltenden Recht verlängert und für das Parlamentsreferendum gekürzt. Damit werden beide Fristen mit den auf kantonaler Ebene für das Volks- und Parlamentsreferendum geltenden Fristen harmonisiert.

Abs. 4 bestimmt die Obergrenzen für das notwendige Quorum für ein fakultatives Referendum, so, wie dies bei der Volksinitiative vorgesehen ist. Die beiden Grenzwerte orientieren sich an den für Parlamentsgemeinden geltenden Quoren. Die Gemeinden sind frei, in ihren Gemeindeordnungen tiefere Quoren festzuschreiben.

#### § 161. Verweis

Für das Verfahren des Referendums gelten die Bestimmungen zum kantonalen Referendum. §§ 140, 143a und § 144a GPR kommen nur auf kantonalen Ebene zur Anwendung. Die Teil- und Variantenabstimmung in Gemeinden ist Regelungsgegenstand von § 12. Die von der Verweisung erfassten Bestimmungen über das kantonale Referendum gelten auch für Parlamentsgemeinden. Die Verweisung gilt ausdrücklich nicht bloss sinngemäss, sondern direkt. Damit wird auch § 68 der Verordnung über die politischen Rechte (VPR; LS 161.1) über das kantonale Referendum anwendbar, soweit die einzelnen Gesetzesbestimmungen ausgeführt werden.

## 2. Abschnitt: In Zweckverbänden

#### § 162. Gegenstand, Urheberschaft und Fristen

Abs. 1: Für Zweckverbände weist die Bestimmung, wie bei den Parlamentsgemeinden, auf die Geschäfte hin, die gemäss kantonalem Recht oder Statuten zwingend der Urnenabstimmung vorzulegen sind bzw. nicht der Abstimmung an der Urne vorgelegt werden können. Vorbehalten bleiben Geschäfte, die gemäss § 10 Abs. 2 und 3 sinngemäss von der Urnenabstimmung ausgeschlossen sind.

Abs. 2: Die Bestimmung richtet sich lediglich an Zweckverbände mit Delegiertenversammlung, weil nur in diesen ein fakultatives Referendum möglich ist. Im Wesentlichen entspricht die Norm der Regelung des fakultativen Referendums in Parlamentsgemeinden.

Abs. 3: Die Obergrenze für die notwendige Anzahl Unterschriften beim fakultativen Referendum unterscheidet sich von der Regelung in Parlamentsgemeinden. Es wurde die bestehende Praxis berücksichtigt. Die Verbände sind frei, in ihren Statuten tiefere Quoren festzuschreiben.

#### § 163. Verweis

Der Verweis auf die Bestimmungen zum kantonalen Referendum beschränkt sich auf bestimmte Vorschriften zum fakultativen Referendum (vgl. zu n§ 161 GPR).

### Verschiebung von Gliederungstiteln und Paragrafennummern

Die Eingliederung der Bestimmungen über das Initiativ- und Referendumsrecht in den Gemeinden als eigene Teile ins Gesetz über die politischen Rechte hat die Verschiebung des geltenden V. und VI. Teils zur Folge. Weil damit nur wenige und verhältnismässig unbedeutende Paragrafen verschoben werden müssen, werden die eingeführten und verschobenen Paragrafen neu durchnummeriert.

## **4. Haftungsgesetz vom 14. September 1969 (LS 170.1)**

### § 2. Gemeinden, Anstalten und Zweckverbände

Abs. 1: Das Haftungsgesetz (HG) soll entsprechend nicht nur für Gemeinden, sondern ausdrücklich auch für Anstalten und Zweckverbände gelten.

Abs. 2: Überträgt eine Gemeinde Aufgaben an Anstalten, Zweckverbände oder Private, und fügen diese einem Dritten im Rahmen ihrer Aufgabentätigkeit einen rechtswidrigen Schaden zu, haften in erster Linie die Aufgabenträger selbst. Subsidiär haftet jedoch die Gemeinde. Die subsidiäre Haftung der Gemeinde für Schäden durch Private ist auch in § 4a Abs. 2 HG abgebildet, wird an dieser Stelle der Vollständigkeit halber aber nochmals aufgeführt.

Abs. 3 schreibt darüber hinaus die solidarische Haftung der Gemeinden vor, wenn sie Aufgaben gemeinsam auf Anstalten, Zweckverbände und Private übertragen, und diese einem Dritten rechtswidrig Schaden zufügen.

## **5. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (LS 172.1)**

### § 7. Interkantonale und internationale Zusammenarbeit

#### a. Allgemeines

Die Befugnisse des Regierungsrates, Verträge abzuschliessen, werden ausdrücklich ergänzt, weil Verträge, welche die Zusammenarbeit von Gemeinden mit Gemeinden anderer Kantone betreffen, ausnahmsweise den Rahmen von § 7 Abs. 3 lit. c OG RR sprengen können. Die neue Regelung entspricht der bis anhin gelebten Praxis. Im Regelfall werden damit das anwendbare Recht und Zuständigkeitsfragen der Aufsicht sowie des Rechtsschutzes bei interkantonalen Zweckverbänden geregelt.

## **6. Bezirksverwaltungsgesetz vom 10. März 1985 (LS 173.1)**

### § 2. Bezirksverwaltungsbehörden

Damit soll auf Gesetzesstufe die Stellung des Bezirkrates gegenüber dem Regierungsrat und der zuständigen Direktion ausdrücklich geklärt werden.

### § 4. Geschäftsordnung

Die bestehende Verweisung im Bezirksverwaltungsgesetz auf die Bestimmungen über die Gemeindebehörden ist an die Neuordnung der Gesetzesvorlage anzupassen. Sinngemäss anwendbar sind die für die Konstituierung und Geschäftsordnung notwendigen Bestimmungen (Protokoll, allgemeine Behördenbestimmungen, Schreiberin und Schreiber), jedoch nicht die für Gemeindebehörden neu geschaffene Möglichkeit der Delegation an Angestellte gemäss § 44.

### § 9. Bezirksrat

#### a. Bestellung

Das Gesetz soll nicht bereits vorschreiben, wer die Bezirksratskanzlei leitet. Es ist Sache des Bezirkrates, dies festzulegen.

### § 10. b. Aufgaben

Abs. 1: Die Regelung der Visitationen des Bezirkrates sollen thematisch im Bezirksverwaltungsgesetz geregelt werden. Sie dienen der Kontrolle, ob die beaufsichtigten Organisationen geeignet organisiert sind, um ihre Aufgaben ordentlich erfüllen zu können. Daneben geben sie dem Bezirksrat Gelegenheit, um informell Aufschluss über Probleme zu erhalten. Bei dieser Gelegenheit kann auch eine zwanglose Beratungstätigkeit ausgeübt werden. Auch fördern die Visitationen das gegenseitige Vertrauensverhältnis. Die beaufsichtigten Organisationen werden so zur Selbstkontrolle angeregt. Die bisherige Regelung betreffend Ausübung der Aufsichtstätigkeit durch den Bezirksrat ist im Aufsichtsteil der Gesetzesvorlage untergebracht und muss hier nicht wiederholt werden.

Abs. 2 entspricht der Regelung im bisherigen Abs. 1 zweiter Satzteil.

Abs. 3 entspricht dem bisherigen Abs. 2.

## 7. Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)

### § 19b. Rekursinstanz

Abs. 2 lit. c: Die Änderung beschränkt sich auf die Ergänzung der kommunalen Aufgabenträger, deren Anordnungen Gegenstand von § 19b Abs. 2 lit. c VRG sind. Neben den Gemeinden sind dies auch Zweckverbände, Anstalten und private Dritte, sofern diese Anordnungen erlassen.

### § 21a. b. In Stimmrechtssachen

Abs. 2: Im Wesentlichen wird die Regelung gemäss geltendem Recht ins Verwaltungsrechtspflegegesetz verschoben. Der Rekurs in Stimmrechtssachen dient nicht nur dem Schutz individueller Rechte der Stimmberechtigten, sondern auch dem richtigen Funktionieren des demokratischen Entscheidungsprozesses. Aus diesem Grund setzt ein Rekurs gegen die Verletzung von Verfahrensvorschriften voraus, dass sie in der Versammlung gerügt worden ist. Es genügt, wenn irgendeine stimmberechtigte Person die Rüge in der Versammlung vorgebracht hat, und es muss nicht diejenige Person die Rüge erheben, die im Anschluss Rekurs führt. Die Bestimmung findet nur Anwendung, wenn es um die Verletzung von Verfahrensvorschriften in der Gemeindeversammlung selbst geht. Werden Verfahrensvorschriften im Vorfeld von Versammlungen verletzt, gelten die üblichen Voraussetzungen für die Rekursberechtigung in Stimmrechtssachen.

### § 44. c. Nach dem Inhalt der Anordnung

Lit. d: Der Katalog von Anordnungen des Regierungsrates in Gemeindeangelegenheiten, die aufgrund ihrer überwiegenden politischen Natur von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen sind, wird an die Neuerungen der Gesetzesvorlage angepasst.

Ziff. 1: Der Ausschlusskatalog wird ergänzt mit den Anordnungen bei der Bewilligung von Versuchen der Gemeinden über die Weiterentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit.

Ziff. 2: Der bestehende Ausschlussgrund, der nur bei der Vereinigung von Schulgemeinden greift, wird allgemein auf alle Genehmigungen von Zusammenschlussverträgen von Gemeinden erweitert, weil neu einheitlich der Regierungsrat zuständig wird, Verträge über solche Zusammenschlüsse zu genehmigen.

Ziff. 3–6: Die Ausschlussgründe entsprechen geltendem Recht.

## § 82. Schiedsgericht

Mit der Kantonsverfassung entfiel die Rechtsgrundlage für Schiedsgerichte in interkommunalen Streitigkeiten und insbesondere für Streitigkeiten zwischen Vertragskantonen von Staatsverträgen über die kantonsgrenzüberschreitenden Zweckverbände (vgl. Art. 58 Abs. 2 aKV). Staatsverträge wie auch die Statuten der Zweckverbände sehen in der Praxis regelmässig vor, dass interkantonale und interkommunale Streitigkeiten von einem Schiedsgericht beurteilt werden. Die Schiedsgerichtsbestimmung der eidgenössischen Zivilprozessordnung kann nur für Zivilstreitigkeiten direkt zur Anwendung kommen. Die neu ins Verwaltungsrechtspflegegesetz eingefügte Bestimmung schliesst die bestehende Lücke.

## **8. Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (LS 211.1)**

### Ersatz von Bezeichnungen

Die Gesetzesvorlage bestimmt, in geltenden Gesetzen gewisse Bezeichnungen zu ersetzen, um die Einheitlichkeit der Rechtsordnung, insbesondere bei der Verwendung des Rechtsbegriffs «Gemeindevorstand», sicherzustellen.

## § 53. Amtskreis

Abs. 3: Die Regelung entspricht der geltenden Bestimmung und überführt diese nur in die entsprechende Sachgesetzgebung.

## § 147a. Organisation

Die Regelung entspricht der geltenden Bestimmung und überführt diese nur in die entsprechende Sachgesetzgebung.

## **9. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 (LS 230)**

### Ersatz von Bezeichnungen

Die Gesetzesvorlage bestimmt, in geltenden Gesetzen gewisse Bezeichnungen zu ersetzen, um die Einheitlichkeit der Rechtsordnung, insbesondere bei der Verwendung des Rechtsbegriffs «Gemeindevorstand», sicherzustellen.

**10. Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht**  
vom 25. Juni 2012 (LS 232.3)

Ersatz von Bezeichnungen  
Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

**11. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs** vom 26. November 2007 (LS 281)

Ersatz von Bezeichnungen  
Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

**12. Volksschulgesetz** vom 7. Februar 2005 (LS 412.100)

§ 42. Schulpflege

Abs. 4: Neu kann die Schulpflege Aufgaben an unterstellte Kommissionen zur selbstständigen Erledigung übertragen, wenn diese in der Gemeindeordnung vorgesehen sind (vgl. § 50).

Abs. 5: Die Regelung entspricht der geltenden Vorschrift und überführt diese nur in die entsprechende Sachgesetzgebung.

§ 46. Schulsekretariat

Abs. 2: Die Bestimmung bezweckt die Harmonisierung der Vorschrift über das Schulsekretariat mit dem Behördenteil der Gesetzesvorlage.

**13. Zivilschutzgesetz** vom 19. März 2007 (LS 522)

Ersatz von Bezeichnungen  
Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

**14. Polizeiorganisationsgesetz** vom 29. November 2004 (LS 551.1)

§ 3. Gemeinden

Abs. 2: Die Regelung entspricht im Wesentlichen der geltenden Vorschrift und überführt diese nur in die entsprechende Sachgesetzgebung. Neu bestimmt sie, dass die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament zuständig sind, kommunales Polizeirecht zu erlassen.

**15. Steuergesetz** vom 8. Juni 1997 (LS 631.1)

Ersatz von Bezeichnungen

Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

**16. Planungs- und Baugesetz** vom 7. September 1975 (LS 700.1)

Ersatz von Bezeichnungen

Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

§ 3. Begriffsbestimmungen

Der Ersatz von Bezeichnungen bedingt die Aufhebung von § 3 Abs. 4.

**17. Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz**  
vom 8. Dezember 1974 (LS 711.1)

Ersatz von Bezeichnungen

Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

§ 39. Rechtsschutz

Die Verweisung auf den Rechtsschutz gemäss Gemeindegesetz und Verwaltungsrechtspflegegesetz wird aus formellen Gründen angepasst.

**18. Strassengesetz** vom 27. September 1981 (LS 722.1)

Ersatz von Bezeichnungen

Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

**19. Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz**  
vom 24. März 1963 (LS 722.2)

Ersatz von Bezeichnungen

Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

**20. Wasserwirtschaftsgesetz** vom 2. Juni 1991 (LS 724.11)

Ersatz von Bezeichnungen  
Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

**21. Gesetz betreffend Abtretung von Privatrechten**

vom 30. November 1879 (LS 781)

Ersatz von Bezeichnungen  
Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

**22. Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung**

vom 20. Februar 1994 (LS 831.1)

Ersatz von Bezeichnungen  
Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

**23. Sozialhilfegesetz** vom 14. Juni 1981 (LS 851.1)

§ 6. Fürsorgebehörde  
a. Zuständigkeit

Abs. 1: Es besteht keine Pflicht zur Bestellung einer besonderen Fürsorgebehörde. Der Gemeindevorstand erfüllt die entsprechenden Aufgaben, die aber auch einer Kommission übertragen werden können. Die Bildung von Kommissionen bedarf einer Grundlage in der Gemeindeordnung nach den allgemeinen Regelungen der Gesetzesvorlage (vgl. §§ 50 und 51).

§ 7. b. Aufgaben

Abs. 2: Die Bestimmung wird aufgehoben, weil es gemäss §§ 50 und 51 selbstverständlich ist, dass den entsprechenden Kommissionen weitere Aufgaben übertragen werden können.

**24. Gesetz über die Gebäudeversicherung** vom 2. März 1975 (LS 862.1)

Ersatz von Bezeichnungen

Der Begriff «Vermessungsämter» wird ersetzt, weil in der Praxis die Gemeinden nur noch in wenigen Fällen solche Ämter selber führen.

§ 31. Mitteilung des Schätzungsergebnisses

Die Bestimmung wird redaktionell und inhaltlich an die in den Gemeinden geübte Praxis angepasst. Ausdrücklich geschaffen wird eine gesetzliche Grundlage für die elektronische Datenübermittlung.

**25. Landwirtschaftsgesetz** vom 2. September 1979 (LS 910.1)

Ersatz von Bezeichnungen

Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

**26. Kantonales Waldgesetz** vom 7. Juni 1998 (LS 921.1)

Ersatz von Bezeichnungen

Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

**27. Gesetz über Jagd und Vogelschutz** vom 12. Mai 1929 (LS 922.1)

Ersatz von Bezeichnungen

Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang Ziff. 9.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Kägi	Husi





