



Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 27

zum Entwurf eines neuen Gemeindegengesetzes

Übersicht

Das heute geltende Gemeindegesetz stammt aus dem Jahr 1962. Es regelt detailliert die Organisation der Einwohner-, der Bürger-, der Kirch- und der Korporationsgemeinden, die Zusammenarbeit und den Finanzhaushalt der Gemeinden sowie die staatliche Aufsicht. Den Gemeinden bleibt nach geltendem Recht wenig Gestaltungsfreiraum für eine Organisation, die ihren Verhältnissen angepasst ist. Dies ist auf den bisher vergleichsweise zentralistischen Staatsaufbau des Kantons Luzern zurückzuführen.

Bei der Umsetzung der Gemeindereform 2000+ werden die Stellung der Luzerner Gemeinden und die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden grundsätzlich überdacht und neu geregelt. Es wurde ein Führungs- und Steuerungsmodell entwickelt, mit dem die Dezentralisierung in der Staatsorganisation verstärkt werden soll. Am 1. Januar 2002 traten neue Bestimmungen der Staatsverfassung des Kantons Luzern zur Stellung und Funktion der Gemeinden in Kraft (§§ 87–89). Sie beinhalten eine Neuordnung des Verhältnisses von Kanton und Gemeinden. Hauptziel ist die Stärkung der Gemeinden. Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden ist partnerschaftlich geprägt, indem der Kanton die Gesamtverantwortung trägt und die Einwohnergemeinden die Verantwortung für ihre Entscheidungen und Handlungen übernehmen. Das geltende Gemeindegesetz steht mit diesen Grundregeln zur Rechtsstellung der Gemeinden in der Staatsverfassung und den Zielsetzungen der Gemeindereform 2000+ nicht mehr im Einklang. Daher drängt sich eine Totalrevision des Gemeindegesetzes auf.

Das neue Gemeindegesetz regelt die Grundzüge der Organisation, der Zusammenarbeit und des Finanzhaushalts der Gemeinden sowie die kantonale Aufsicht über die Gemeinden. Das Gesetz ist anwendbar auf die Einwohner- und die Bürgergemeinden. Die Bestimmungen dieses Gesetzes gelten sinngemäss aber auch für die römisch-katholischen und die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden, die ihren Landeskirchen unterstellt sind, soweit das landeskirchliche Recht zur Organisation, zur Zusammenarbeit und zum Finanzhaushalt keine Regelung enthält. Für die christkatholische Kirche ist dieses Gesetz sinngemäss anwendbar. Da neu von einem dezentralen Führungs- und Steuerungsmodell ausgegangen wird und die Gemeinden für ihre Organisation grundsätzlich selbst verantwortlich sind, beschränkt sich das Gemeindegesetz auf die zwingenden Grundzüge. Daher und durch die offene Ausgestaltung vieler Bestimmungen erhalten die Gemeinden mehr Handlungsfreiheit. Die Grundzüge der Organisation sind von jeder Gemeinde in einer Gemeindeordnung festzulegen. Die bisherige kantonale Vorprüfung und die Genehmigung der Gemeindeordnungen durch den Grossen Rat oder den Regierungsrat fallen weg. Die Stimmberechtigten sollen im Rahmen des politischen Führungskreislaufs früher und umfassender einbezogen werden. Der Gemeinderat bleibt das zentrale Führungsorgan der Gemeinde. Die interne Organisation des Gemeinderates wird weitgehend den Gemeinden überlassen. Das Gemeindegesetz schafft neu die gesetzlichen Grundlagen für die Übertragung von Aufgaben an Dritte sowie die Vereinigung und Teilung von Gemeinden. Zudem soll die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden sowie der Gemeinden mit dem Kanton vereinfacht und flexibilisiert werden. Die Gemeinden können für ihren Finanzhaushalt oder Teile davon die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) einführen. Neu müssen alle Gemein-

den die Kostenrechnung (KORE) einführen, um die effektiven Kosten der öffentlichen Dienstleistungen ausweisen zu können. Der Voranschlag kann entweder in der Form des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) oder in der Form des Modells KORE oder als Globalbudget nach den Grundsätzen der WOV bewilligt werden. In der gleichen Form hat auch die Rechnungsablage zu erfolgen. Massgebend für die Festlegung der Abschreibungssätze des Verwaltungsvermögens ist die Nutzungsdauer der abzuschreibenden Objekte. Es ist eine Anlagebuchhaltung zu führen. Um die finanzielle Situation der Gemeinden zu beurteilen, werden Finanzkennzahlen erhoben. Die kantonale Aufsicht wurde an das Führungs- und Steuerungsmodell Kanton–Gemeinden angepasst und gelockert. Das kantonale Aufsichtsorgan kontrolliert, ob die Gemeinde über ein Controlling-System verfügt, das die demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen erfüllt. Es nimmt jedoch keine Prüfung der Zweckmässigkeit vor.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	7
1.	Ausgangslage	7
a.	Geltendes Gemeindegesetz	7
b.	Gemeindereform 2000+	7
c.	Einleitung der Totalrevision des Gemeindegesetzes	9
2.	Überschneidungen mit der Totalrevision der Staatsverfassung	9
3.	Parlamentarische Vorstösse	10
II.	Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlagen	11
1.	Projektorganisation	11
2.	Arbeitsgruppe «Neugestaltung Gemeindeorganisation»	11
3.	Arbeitsgruppe «Finanzhaushaltrecht und Finanzaufsicht»	12
III.	Vernehmlassungsverfahren	13
1.	Inhalt der Vernehmlassungsvorlage Gemeindegesetz	13
a.	Fokus auf Einwohnergemeinden	13
b.	Mit Rahmengesetz zu mehr Handlungsfreiheit	13
c.	Wirksamere Mitbestimmung der Stimmberechtigten	14
d.	Mehr Freiraum bei der Organisation des Gemeinderates	14
e.	Regelung der Übertragung von Aufgaben, Flexibilisierung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden	15
f.	Gesetzliche Grundlagen für Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet	15
g.	Neuregelung der kantonalen Aufsicht	16
2.	Inhalt der Vernehmlassungsvorlage Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden	16
a.	Heutiges System	16
b.	WOV-Grundsatz mit Globalbudget	16
c.	Kostenrechnungsmodell KORE	17
d.	Form von Voranschlag und Rechnung	17
e.	Abschreibungen	18
f.	Finanzkennzahlen	18
3.	Informationsveranstaltungen in Schenkon	18
4.	Sitzung mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG)	19
IV.	Auswertung der Vernehmlassungsverfahren	19
1.	Ergebnis für das Gemeindegesetz	19
a.	Grundsätzliches	19
b.	Keine zwingende Wahl des Gemeinderates in ein Amt	20
c.	Überprüfung des Status der Schulpflege	21
d.	Organisationskompetenz der Gemeinden	23
e.	Qualitative Anforderungen an Gemeindeschreiberinnen und -schreiber	24
f.	Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans und der Controlling- Kommission	25

g.	Keine abschliessende Übertragung von Aufgaben auf eine Region	26
h.	Volksinitiative und Referendum bei Gemeindeverbänden	27
i.	Begleitung der Gemeinden bei der Einführung des Gemeindegesetzes	28
2.	Ergebnis für das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden ..	29
a.	Grundsätzliches	29
b.	WOV-Grundsatz mit Globalbudget	29
c.	Kostenrechnungsmodell KORE	29
d.	Form von Voranschlag und Rechnung	30
e.	Abschreibungen	30
f.	Finanzkennzahlen	30
V.	Grundsätze und Gliederung des neuen Gesetzes	31
1.	Zusammenführung des Gemeindegesetzes und des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden	31
2.	Grundsätze des neuen Gesetzes	31
3.	Gliederung des neuen Gesetzes	33
VI.	Der Gesetzesentwurf im Einzelnen	33
VII.	Finanzielles	93
	Entwurf	95
	Anhänge	129
	Gliederung Entwurf Gemeindegesetz	137

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Totalrevision des Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962.

I. Einleitung

1. Ausgangslage

a. Geltendes Gemeindegesetz

Das geltende Gemeindegesetz (GG; SRL Nr. 150) stammt aus dem Jahr 1962. In 134 Paragraphen regelt es detailliert die Organisation der Einwohner-, der Bürger-, der Kirch- und der Korporationsgemeinden, die Zusammenarbeit und den Finanzhaushalt der Gemeinden sowie die staatliche Aufsicht. Den Gemeinden bleibt unter dem geltenden Recht wenig Gestaltungsfreiraum für eigene, massgeschneiderte Lösungen. Dies ist auf den bisher vergleichsweise zentralistischen Staatsaufbau des Kantons Luzern und auf ein Führungssystem zurückzuführen, das auf die Möglichkeiten der kleinsten Gemeinden ausgerichtet ist. Seit 1962 wurde das Gemeindegesetz 18 Teilrevisionen unterzogen.

b. Gemeindereform 2000+

Da die Anforderungen an die Gemeinden stetig steigen und der finanzielle Druck auf Kanton und Gemeinden nicht nachlässt, haben Regierung und Parlament im Rahmen des Gesamtprojekts Luzern '99 eine Reform der Gemeinden eingeleitet. Die Stellung der Gemeinde sowie die Zusammenarbeit Kanton–Gemeinden werden grundsätzlich überdacht und neu geregelt. Die Gemeindereform hat zum Ziel, den Kanton und die Gemeinden attraktiv und wettbewerbsfähig zu erhalten. Daher zielen die konkreten Arbeiten des Projekts darauf hin,

- die Autonomie der Gemeinden zu erhöhen, damit die Gemeinden jene Aufgaben, die für ihre Identität politisch wichtig sind, selbständig und eigenverantwortlich erfüllen können,
- eine dezentrale Aufgabenerfüllung nahe bei der Bevölkerung zu ermöglichen,
- wo notwendig, grössere Leistungserbringer zu schaffen,
- eine Kosten sparende Aufgaben- und Ausgabenverteilung zu schaffen.

Die laufende Reform ist auf den drei Säulen der Aufgaben-, der Finanz- und der Strukturreform aufgebaut. Mit der Aufgabenreform soll die Aufgabenzuteilung zwischen Kanton und Gemeinden neu geregelt werden. Im Bereich der Finanzreform wurden die gesetzlichen Grundlagen des Finanzausgleichs einer Änderung unterzogen. Mit der Strukturreform werden Zusammenarbeits- und Vereinigungsprojekte der Gemeinden unterstützt und koordiniert.

Im Zusammenhang mit der Gemeindereform 2000+ musste auch das bisherige Führungssystem des Kantons überprüft und angepasst werden. Das neue Führungs- und Steuerungsmodell sieht eine verstärkte Dezentralisierung in der Staatsorganisation vor. Dies setzt einerseits eine Stärkung der Gemeinden voraus, indem die Autonomie und damit verbunden die Verantwortung der Gemeinden erhöht werden. Die Gemeinden sollen für die Erfüllung der ihnen zugeteilten Aufgaben abschliessend zuständig und verantwortlich sein. Andererseits hat der Kanton die Aufsicht über die Gemeinden zu lockern. Er soll diese unter Respektierung des Gestaltungsfreiraums der Gemeinden ausüben. Er trägt zwar die Gesamtverantwortung, beschränkt sich aber bei der Aufsicht auf die Überprüfung der demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen. Diese Mindestanforderungen können wie folgt umschrieben werden (vgl. Erläuterungen zu § 5 Abs. 2):

- Demokratische Mindestanforderungen: Die Gemeinde muss demokratisch verfasst sein. Ihre Organisation und das Controlling-System haben die Mitwirkung der Stimmberechtigten im gesetzlich vorgesehenen Rahmen und die Verantwortlichkeit der Exekutive sicherzustellen.
- Rechtsstaatliche Mindestanforderungen: Als Teil des Rechtsstaates hat die Gemeinde die Rechtsordnung einzuhalten. Die Kontrolle der Rechtmässigkeit der Entscheide ist – auf Klage oder Beschwerde hin – Sache der Gerichte oder anderer Instanzen (Regierungsstatthalter und -statthalterin, Departemente, Regierungsrat).
- Verwaltungstechnische Mindestanforderungen: Damit der Betrieb einer Gemeinde zweckmässig und effizient funktioniert, muss diese über ein angemessenes Controlling-System verfügen.
- Finanzielle Mindestanforderungen: Der Kanton wird in Zusammenarbeit mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) Finanzkennzahlen vorschreiben, die von den Gemeinden nicht unterschritten werden dürfen.

Am 1. Januar 2002 traten die neuen Bestimmungen der Staatsverfassung des Kantons Luzern zur Stellung und Funktion der Gemeinden sowie zur Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden in Kraft (§§ 87–89). Sie beinhalten die unbestrittenen Grundsätze der Gemeindereform und eine Neuordnung des Verhältnisses von Kanton und Gemeinden. Hauptziel ist die Stärkung der Gemeinden. Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden ist partnerschaftlich geprägt, indem der Kanton die Gesamtverantwortung trägt und die Einwohnergemeinden die Verantwortung für ihre Entscheidungen und Handlungen übernehmen.

Als wichtiges Projekt der Finanzreform trat am 1. Januar 2003 das Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610) in Kraft. Im Rahmen der Aufgabenreform und der neuen Aufgabenzuteilung zwischen Kanton und Gemeinden laufen Projekte zu den Themen Soziales und Kultur. Die Bereiche Umwelt, Natur und Landschaft sowie

Raumplanung, Bau und Verkehr sind in Planung. Am 16. Juni 2003 haben Sie dem Gesetz über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Beromünster und Schwarzenbach (SRL Nr. 157) zugestimmt und damit die erste Vereinigung von Einwohnergemeinden im Kanton Luzern (per 1. September 2004) ermöglicht. Im Zusammenhang mit der Strukturreform stehen in naher Zukunft weitere Vereinigungen von Einwohnergemeinden bevor.

c. Einleitung der Totalrevision des Gemeindegesetzes

Ein weiterer Meilenstein bei der Umsetzung des Projekts Gemeindereform 2000+ wird mit der vorliegenden Totalrevision des Gemeindegesetzes gesetzt. Da das geltende Gemeindegesetz mit den Zielsetzungen der Gemeindereform 2000+ und den Grundregeln zur Rechtsstellung der Gemeinden in der Staatsverfassung nicht mehr im Einklang steht, wurde auf Antrag des strategischen Begleitkomitees der Gemeindereform 2000+ dem damaligen Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement (JGKD) und dem Finanzdepartement (FD) ein Projektauftrag zur Neugestaltung der Gemeindeorganisation erteilt. Dieser lautet wie folgt:

«Die Projektgruppe erarbeitet einen Vorschlag für die Totalrevision des Gemeindegesetzes. Das revidierte Gemeindegesetz bildet den geeigneten rechtlichen Rahmen, damit die Gemeinden des Kantons Luzern ihre Aufgaben selbständig, demokratisch, effizient und wirkungsvoll im Sinn der Interessen ihrer Einwohner und unter Wahrung der gesetzlichen Vorgaben erfüllen können. Im Rahmen der Totalrevision sollen zudem die gesetzlichen Grundlagen für die Fusion von Gemeinden und für Gebietsabtretungen erarbeitet werden. Zu prüfen wird sein, ob für die Agglomerationsgemeinden Sonderregelungen geschaffen werden sollen.»

Gemäss Projektbeschrieb soll das neue Gemeindegesetz am 1. Januar 2005 in Kraft treten.

2. Überschneidungen mit der Totalrevision der Staatsverfassung

Im Frühling 2002 wurde eine Verfassungskommission mit dem Auftrag eingesetzt, einen Entwurf für die Totalrevision der Staatsverfassung des Kantons Luzern zu erarbeiten. Zwischen der Revision der Staatsverfassung und derjenigen des Gemeindegesetzes ergeben sich verschiedene inhaltliche Überschneidungen. Soweit möglich erfolgten zwischen den beiden Revisionsprojekten Informationsaustausch und Koordination.

Die wichtigsten Überschneidungen beziehungsweise Berührungspunkte sind:

- Stellung der Gemeinden,
- Gemeindearten (Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden),
- Aufgaben Kanton und Gemeinden: dezentrale Aufgabenerfüllung, Grundsätze der Aufgabenzuteilung zwischen Kanton und Gemeinden,

- Strukturreform der Gemeinden,
- Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und mit dem Kanton,
- Stimm- und Wahlberechtigung in der Gemeinde,
- Regionalkörperschaften,
- Ämter als Gliederungsebene,
- Finanzordnung,
- kantonale Aufsicht.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass nach Vorliegen der neuen Staatsverfassung bereits eine erste Revision des Gemeindegesetzes vorzunehmen sein wird.

3. Parlamentarische Vorstösse

Folgende parlamentarische Vorstösse, die einen Bezug zur Totalrevision des Gemeindegesetzes haben, sind überwiesen oder anhängig gemacht worden:

a. Überwiesene Vorstösse

- M 54 von Louis Schelbert über die Schaffung einer neuen politischen Regionalstruktur; eröffnet als Motion am 24. Oktober 1995, erheblich erklärt als Postulat am 28. November 1995,
- M 182 von Christoph Lengwiler über den Verzicht auf Doppelwahl bei chargierten Mitgliedern von Gemeindebehörden; eröffnet als Motion am 16. September 1996, teilweise erheblich erklärt am 22. März 1999,
- M 635 von Marianne Kneubühler über eine Verlängerung der Amtsdauer der Behörden im Kanton Luzern; eröffnet als Motion am 26. Januar 1999, erheblich erklärt als Postulat am 26. Oktober 1999,
- M 140 von Josef Schärli über eine Änderung des Stimmrechtsgesetzes; eröffnet als Motion am 9. Mai 2000, erheblich erklärt am 4. Juli 2000,
- M 144 von Rico De Bona über die Überprüfung des Wahlsystems für Gemeinderätinnen/Gemeinderäte gemäss § 92 des Stimmrechtsgesetzes; eröffnet als Motion am 9. Mai 2000, erheblich erklärt am 4. Juli 2000,
- M 577 von Felix Müri über die Einführung der Amtsenthebung; eröffnet als Motion am 28. Januar 2002, erheblich erklärt als Postulat am 28. Mai 2002,
- M 638 von Marianne Kneubühler über eine Änderung des Gemeindegesetzes im Bereich Organisation und Verfahren bei der Rechnungskommission; eröffnet als Motion am 23. April 2002, erheblich erklärt am 26. November 2002,
- M 686 von Beat Ineichen über eine Änderung des Gemeindegesetzes im Zusammenhang mit allfälligen Fusionen; eröffnet als Motion am 25. Juni 2002, teilweise erheblich erklärt am 26. November 2002.

b. Hängiger Vorstoss

Postulat P 1 von Gerhard Klein über eine Neuregelung der Spezialfinanzierungen in den Gemeinden (§ 68 Abs. 4) vom 2. April 2003.

II. Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlagen

1. Projektorganisation

Für die Totalrevision des Gemeindegesetzes setzte die Projektleitung Gemeindeform 2000+ zwei Arbeitsgruppen ein. Die Arbeitsgruppe «Neugestaltung Gemeindeorganisation» erarbeitete im Auftrag des Justiz- und Sicherheitsdepartementes den Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes. Die Arbeitsgruppe «Finanzhaushaltrecht und Finanzaufsicht» erarbeitete unter der Federführung des Finanzdepartementes den Entwurf eines neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

Der Aufteilung in zwei Arbeitsgruppen lag die Idee zugrunde, dass so das vorhandene Fachwissen am effizientesten eingesetzt werden kann. Die Arbeitsgruppen waren paritätisch, das heisst aus Vertreterinnen und Vertretern des Kantons und des VLG, zusammengesetzt. Um die Koordination und die Abgleichung der beiden Gesetze sicherzustellen, waren die Vorsitzenden in beiden Arbeitsgruppen vertreten. Mit Fortgang der Arbeiten und nach Abschluss der Vernehmlassungsverfahren kamen wir zur Überzeugung, dass die Vorteile eines umfassenden Gemeindegesetzes, einschliesslich Finanzhaushalt und Finanzaufsicht, überwiegen (vgl. Kap. V.1).

2. Arbeitsgruppe «Neugestaltung Gemeindeorganisation»

a. Arbeitsgruppe

Für die Umsetzung des Projektauftrags und die Totalrevision des Gemeindegesetzes wurde im Herbst 2001 die Arbeitsgruppe «Neugestaltung Gemeindeorganisation» eingesetzt. Diese hat die verschiedenen Problemkreise und Hauptfragen der Gesetzesrevision vorberaten und umfasste folgende Mitglieder:

- Judith Lauber, Leiterin Amt für Gemeinden, Vorsitz
- Andreas Frank, Stadtpräsident Sempach und Rechtsanwalt, Vertreter VLG
- Felix Kolly, Gemeindeschreiber Römerswil, Vertreter VLG
- Dr. Mark Kurmann, Rechtsanwalt, Vertreter VLG
- Kurt Stalder, Finanzverwalter Kanton Luzern
- Alois Widmer, Regierungsstatthalter Amt Sursee
- Kathrin Graber, juristische Mitarbeiterin Amt für Gemeinden, Gesetzesredaktorin

b. Erarbeitung der Gesetzesvorlage

Die Ergebnisse der Beratungen der Arbeitsgruppe wurden im Jahr 2002 zweimal in so genannten Echoräumen zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden, Gemeindeverbänden und der kantonalen Verwaltung diskutiert. Zudem

wurden die Gemeinden, die Projektleitung der Gemeindereform 2000+ sowie politische Gremien laufend mündlich und schriftlich über den Stand und den Inhalt der Gesetzesrevision informiert. Im Januar und Februar 2003 wurde der Gesetzesentwurf im Rahmen eines Konsultativverfahrens dem Vorstand des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG), der Projektleitung Gemeindereform 2000+ und der Regierungstatthalterkonferenz vorgelegt. Diese Gremien stimmten dem Konzept des Gesetzesentwurfs zu. Sie waren mit den inhaltlichen Änderungen grundsätzlich einverstanden.

3. Arbeitsgruppe «Finanzhaushaltrecht und Finanzaufsicht»

a. Arbeitsgruppe

Für die Umsetzung des Projektauftrags und die Erarbeitung des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden wurde im Herbst 2001 die Arbeitsgruppe «Finanzhaushaltrecht und Finanzaufsicht» eingesetzt. Diese hat die verschiedenen Problemkreise und Hauptfragen des Finanzhaushalts der Gemeinden vorberaten und umfasste folgende Mitglieder:

- Kurt Stalder, Finanzverwalter Kanton Luzern, Vorsitz
- Erwin Galliker, Regierungstatthalter Amt Hochdorf
- Franz Galliker, Gemeindeschreiber Eich, Vertreter VLG
- Herbert Lustenberger, Gemeindeammann Ebikon, Vertreter VLG
- Judith Lauber, Leiterin Amt für Gemeinden
- Stefan Pfäffli, Dozent HSW und stv. Geschäftsführer VLG, Vertreter VLG
- Yvonne Hunkeler, BDO Visura, Fachberaterin (ohne Stimmrecht)
- Monique Müller, juristische Mitarbeiterin Finanzdepartement, Gesetzesredaktorin

b. Erarbeitung der Gesetzesvorlage

Am 24. September 2002 stellte die Arbeitsgruppe «Finanzhaushaltrecht und Finanzaufsicht» den eingeladenen Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden, Gemeindeverbänden und der kantonalen Verwaltung die Schwerpunkte der Revision in Form von Thesen vor. Anschliessend wurden diese Thesen in drei Arbeitsgruppen mit folgenden Hauptthemen diskutiert: politische Thesen (Einführung der WOV, Form des Voranschlags, Finanz- und Aufgabenplan), technische Thesen (Einführung des Kostenrechnungsmodells, Abschreibungsgrundsätze, Finanzkennzahlen) und Thesen zu Aufsicht, Kontrolle und Revision (Rechnungskommission und/oder externe Revisionsstelle, Controlling-Kommission).

Der erste Gesetzesentwurf wurde wie das Gemeindegesetz im Januar/Februar 2003, das heisst vor dem offiziellen Vernehmlassungsverfahren, einem Konsultativverfahren unterzogen. Beteiligt waren der Vorstand des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG), die Fachgruppe 1 VLG, die Projektleitung Gemeindereform 2000+ sowie

die Regierungsstatthalterin und die Regierungsstatthalter. Alle Gremien stimmten dem Konzept des Gesetzesentwurfs zu und waren mit den vorgeschlagenen Neuerungen grundsätzlich einverstanden.

III. Vernehmlassungsverfahren

Von Anfang April bis Ende Juni 2003 wurde zu den Entwürfen des neuen Gemeindegesetzes und des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Vernehmlassungsunterlagen enthielten nebst dem Gesetzestext Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen und einen Fragenkatalog zu wichtigen Problembereichen des Gemeindegesetzes.

1. Inhalt der Vernehmlassungsvorlage Gemeindegesetz

a. Fokus auf Einwohnergemeinden

Der Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs umfasst die Einwohner- und die Bürgergemeinden, die römisch-katholischen und die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons Luzern sowie die christkatholische Kirchgemeinde Luzern. Bei der Ausgestaltung der Bestimmungen wurde der Fokus auf die Einwohnergemeinden gelegt, da im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes voraussichtlich nur noch die Bürgergemeinde Ufhusen bestehen wird. Zudem ist das Gemeindegesetz auf die Kirchgemeinden der Landeskirchen nur subsidiär und sinngemäss und auf die christkatholische Kirche nur sinngemäss anwendbar. Die Korporationsgemeinden sind, anders als bisher, vom Geltungsbereich des Gemeindegesetzes ausgenommen. Im Rahmen der Totalrevision der Staatsverfassung ist beim heutigen Stand der Diskussionen davon auszugehen, dass die Korporationen inskünftig keine Gemeinden im Sinn des Gesetzes mehr sein werden und in eine andere Rechtsform gekleidet werden. Daher sind sie in einem Spezialgesetz zu regeln. Bis diese Fragen im Rahmen der Totalrevision der Staatsverfassung geklärt sind, sollen auf die Korporationen die Bestimmungen des Gemeindegesetzes aus dem Jahr 1962 anwendbar bleiben.

b. Mit Rahmengesetz zu mehr Handlungsfreiheit

Mit dem neuen Führungs- und Steuerungsmodell, das im Rahmen der Gemeindereform 2000+ entwickelt wurde, soll die Dezentralisation der Staatsorganisation verstärkt werden. Das neue Gemeindegesetz beschränkt sich daher auf die Regelung der Grundzüge der Gemeindeorganisation und soll ein Rahmengesetz sein. Dadurch er-

halten die Gemeinden mehr Handlungsfreiheit. Sie sind für ihre Organisation grundsätzlich selbst verantwortlich. Die Gemeindeorganisation hat jedoch die demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und die finanziellen Mindestanforderungen zu erfüllen (vgl. Kap. I.1.b). Anders als bisher hat inskünftig jede Gemeinde die wichtigsten Grundsätze der Organisation und der Führung in einer Gemeindeordnung festzulegen. Die bisherigen kantonalen Vorprüfungen und Genehmigungen der kommunalen Erlasse sind mit dem neuen Führungs- und Steuerungsmodell nicht mehr vereinbar. Die Vorprüfung und Genehmigung der Gemeindeordnungen sollen daher wegfallen.

c. Wirksamere Mitbestimmung der Stimmberechtigten

Die Stimmberechtigten sind das oberste Organ der Gemeinde und sollen daher früher und umfassender in den politischen Führungskreislauf (Planung, Beschluss, Kontrolle und Steuerung) einbezogen werden. Sie können sich an der politischen Planung beteiligen, indem ihnen der Gemeinderat das Jahresprogramm, den Finanz- und Aufgabenplan sowie allfällige Planungsberichte und Leitbilder zur Kenntnisnahme vorlegt. Nebst den Befugnissen bei Wahlen und Sachgeschäften stehen den Stimmberechtigten auch Kontroll- und Steuerungsrechte zu, indem sie die Jahresrechnung genehmigen, den Bericht des Rechnungsprüfungsorgans und einer allfälligen Controlling-Kommission sowie den Jahresbericht des Gemeinderates zur Kenntnis nehmen und eine Planung oder deren Änderung anregen können. In Gemeinden mit Gemeindeparlament können die Stimmberechtigten ihre Befugnisse mit gewissen Einschränkungen dem Gemeindeparlament übertragen. Um politische Aussagen von der Rechnungsprüfung klar zu trennen, beschränkt sich das Rechnungsprüfungsorgan auf die buchhalterische Prüfung der Rechnung. Daneben sind die Gemeinden berechtigt, zusätzlich eine vom Rechnungsprüfungsorgan getrennte Controlling-Kommission zur Begleitung der politischen Führung zu wählen.

d. Mehr Freiraum bei der Organisation des Gemeinderates

Der Gemeinderat ist das zentrale Führungsorgan der Gemeinde. Die einzelnen Aufgaben des Gemeinderates ergeben sich einerseits aus dem politischen Führungskreislauf gegenüber den Stimmberechtigten und andererseits aus dem verwaltungsinternen Führungskreislauf. Im politischen Führungskreislauf ermöglicht der Gemeinderat den Stimmberechtigten, ihre Befugnisse bei der politischen Führung der Gemeinde wahrzunehmen. Er entwickelt die Planung, indem er den Stimmberechtigten zusammen mit dem Voranschlag ein Jahresprogramm sowie einen Finanz- und Aufgabenplan zur Kenntnisnahme vorlegt. Er bereitet die Wahlen und Sachgeschäfte vor. Zudem informiert er die Stimmberechtigten in angemessener Weise und schlägt die erforderlichen Steuerungsmassnahmen vor, was er im Rahmen der Abnahme der

Rechnung und der Ablage des Jahresberichts tun kann. Beim verwaltungsinternen Führungskreislauf hat der Gemeinderat im Rahmen seiner Gesamtverantwortung für die Gemeindeverwaltung die Organisation und das Controlling-System festzulegen. Was die interne Organisation des Gemeinderates betrifft, steht es der Gemeinde inskünftig frei, ob Gemeinderatsmitglieder in ein bestimmtes Amt zu wählen sind. Die Gemeinde kann daher in einem rechtsetzenden Erlass und in eigener Kompetenz die Aufgaben der einzelnen Ämter im Gemeinderat festlegen.

e. Regelung der Übertragung von Aufgaben, Flexibilisierung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden

Die Gemeinden können frei entscheiden, ob und in welcher Form sie eine Aufgabe selber oder zusammen mit andern Gemeinden erfüllen wollen oder ob sie eine Aufgabe einem externen Leistungserbringer übertragen wollen. Neu werden gesetzliche Grundlagen für die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an private Aufgabenträger und für die Zusammenarbeit mit dem Kanton (in Form von Zweckverbänden) geschaffen. Für Gemeindeverbände ist eine Minimalorganisation mit einer einfachen Gründung vorgesehen. Wegen der flexiblen Konstruktion ist diese Rechtsform für Verbände mit grossen und kleineren Aufgaben in gleicher Weise geeignet. Neu ist schliesslich die Gründung von Verbänden mit mehreren, miteinander nicht verwandten Aufgaben möglich. Die Art der Aufgabenerfüllung hat keinen Einfluss auf den Führungskreislauf: Die Gemeinde bleibt auf jeden Fall Aufgabenträgerin und behält die Gesamtverantwortung für die Aufgabenerfüllung. Als Folge davon unterliegt die Gemeindevertretung bei Verbandslösungen einem eigentlichen Controlling durch dasjenige Organ, das gemäss Rechtsordnung zuständig ist. Die von der Gemeinde delegierte Person wird gewählt, sie erhält Zielvorgaben von der Gemeinde, wird mandatiert und ist verpflichtet, periodisch Bericht abzugeben. Die demokratische Meinungs- und Willensbildung erfolgt demzufolge in jeder Gemeinde vor den wichtigen Beschlüssen des Gemeindeverbands. Aus diesen Gründen waren das Referendum und die Initiative in der Vernehmlassungsvorlage nicht zwingend vorgeschrieben.

f. Gesetzliche Grundlagen für Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet

Der Entwurf enthält neu allgemeine gesetzliche Grundlagen für Veränderungen im Gemeindebestand und -gebiet. Bei Veränderung im Gemeindebestand werden Gemeinden durch Vereinigung oder Teilung neu gegründet oder aufgelöst. Die Vereinigung oder Teilung unterliegt der Genehmigung durch den Grossen Rat. Werden nur Gemeindegrenzen verlegt, ohne dass Gemeinden neu gegründet oder aufgelöst werden, liegt eine Veränderung im Gemeindegebiet vor. Diese ist dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen.

g. Neuregelung der kantonalen Aufsicht

Gemäss § 89 Absatz 1a der Staatsverfassung trägt der Kanton die Gesamtverantwortung, und die Einwohnergemeinden sind für ihre Entscheidungen und Handlungen verantwortlich. Die kantonale Aufsicht wurde in der Vernehmlassungsvorlage an diese Bestimmung sowie an das Führungs- und Steuerungsmodell Kanton–Gemeinden angepasst und dementsprechend gelockert. Die Aufsicht soll die Gemeinde primär bei der eigenverantwortlichen Qualitätssicherung unterstützen und ihr rechtzeitig allfällig notwendige Korrekturmassnahmen aufzeigen. Dem Kanton kommt gegenüber der Gemeinde keine umfassende Führungsaufgabe im Sinn eines Controllings (Planung, Beschluss, Kontrolle, Steuerung) zu. Der Kanton prüft im Rahmen seiner Gesamtverantwortung, ob die Gemeinde über ein Controlling-System verfügt, das die demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen erfüllt, und dieses auch anwendet. Erfüllt eine Gemeinde die Mindestanforderungen nicht rechtzeitig selbst, sorgt der Kanton (Regierungsstatthalter oder Regierungsstatthalterin, Regierungsrat) für die Behebung der Mängel, und er kann aufsichtsrechtliche Massnahmen verfügen.

2. Inhalt der Vernehmlassungsvorlage Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

a. Heutiges System

In der heutigen Form wurden die Bestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinden im Rahmen einer Teilrevision des Gemeindegesetzes im Jahr 1987 erlassen. Diese Teilrevision wurde im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Rechnungsmodells (heute Harmonisiertes Rechnungsmodell HRM) vorgenommen. Die Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden lehnten sich stark an das gesamtschweizerische Modellgesetz für den Finanzhaushalt der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) an. Diese Finanzhaushaltbestimmungen wurden in den Gemeinden ab 1987 bis 1991 eingeführt. Sie haben sich grundsätzlich bewährt, beinhalten aber nur eine Regelung für die Finanzbuchhaltung. Neue Ansätze der Verwaltungsführung wie die WOV, die Kostenrechnung (KORE), das Controlling, die internationalen Rechnungslegungsnormen oder das Führen mit Finanzkennzahlensystemen sind nicht enthalten.

b. WOV-Grundsatz mit Globalbudget

Neu finden die Grundsätze der WOV Eingang in den Finanzhaushalt der Gemeinden. Eine flächendeckende beziehungsweise obligatorische Einführung der WOV in den Gemeinden wird aber nicht angestrebt. Führt eine Gemeinde ihren Haushalt oder Teile davon nach WOV, sind sinngemäss die WOV-Grundsätze des Kantons anzuwenden.

c. Kostenrechnungsmodell KORE

Die Kostenrechnung (KORE) dient dem Nachweis der effektiven Kosten der öffentlichen Dienstleistungen sowie als Steuerungsinstrument innerhalb der Gemeinden. Alle Gemeinden müssen in der Lage sein, ihre Vollkosten gemäss der funktionalen Gliederung auszuweisen. Die Einführung der KORE ist deshalb in allen Gemeinden obligatorisch. Die interkommunale Zusammenarbeit, die Verbundaufgaben mit dem Kanton, die Festlegung der Gebühren und der Finanzausgleich (Ressourcen- und Lastenausgleich) bedingen das Führen einer KORE. Gemeindeintern sollen die Kosten als Führungsinstrument zur Verfügung stehen.

Der Ausweis der Vollkosten erfolgt auf den einzelnen funktionalen Nummern. Die funktionalen Nummern sind weiterhin harmonisiert. Unter diesen funktionalen Nummern können die Gemeinden, wenn sie dies wünschen, weitere Unterteilungen vornehmen.

Das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) ist weiterhin für die Finanzbuchhaltung (FIBU) anzuwenden. Soweit möglich soll es aber vereinfacht werden. Der Kontenplan HRM befindet sich gegenwärtig gesamtschweizerisch in Überprüfung. Hauptziel ist eine Kombination von HRM und KORE. Dieses System soll auch im Gemeinderechnungswesen im Kanton Luzern eingeführt werden. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe der Finanzdirektorenkonferenz sollten Ende 2005 vorliegen. Ferner wird die Bilanz weiterhin nach dem HRM-Kontenplan geführt. Daraus kann die Liquiditätsbewirtschaftung abgeleitet werden. Der Steuerfuss wird aufgrund der FIBU (somit aufgrund des HRM-Ergebnisses) festgelegt.

Die Gemeinden Eich, Hildisrieden und Sempach führten die KORE im Rahmen des Pilotprojekts «Sempachersee» auf den 1. Januar 2001 ein. Die ersten Resultate der drei Pilotgemeinden liegen vor. Für umfassende Analysen muss die KORE allerdings mindestens drei Jahre geführt werden. Um im Hinblick auf die flächendeckende Einführung der KORE in weiteren Gemeinden mit unterschiedlicher Grösse, Zusammensetzung und geografischer Lage Erfahrungen sammeln zu können, führten die Gemeinden Ebikon, Flüfli, Hochdorf, Nebikon, Root, Rothenburg, Schüpfheim und Willisau-Land auf den 1. Januar 2003 im Rahmen des Projekts «Pilotausweitung KORE» die KORE ebenfalls ein.

d. Form von Voranschlag und Rechnung

Der Voranschlag soll in Zukunft wie folgt bewilligt werden können:

- in der Form des HRM, detailliert auf je drei Stellen der Dezimalklassifikation (Artengliederung und funktionale Gliederung),
- als zusammengefasste Form des HRM, ergänzt mit den Konti der Kostenrechnung (Modell KORE),
- als Globalbudget für die ganze Verwaltung oder einzelne Teile davon nach den Grundsätzen der WOV.

Die Rechnungsablage erfolgt in der gleichen Form, wie der Voranschlag bewilligt wurde. Daneben sind die Bestandesrechnung und die Angaben aus der KORE zu publizieren. Schliesslich gehören bei der Rechnungsablage auch die Finanzkennzahlen, der Jahresbericht und der Bericht des Rechnungsprüfungsorgans dazu. Für die WOV-Bereiche sind bei der Rechnungsablage zusätzliche Informationen vorzulegen.

In Zukunft muss über den Voranschlag in allen Gemeinden bis spätestens Ende Dezember Beschluss gefasst werden. Es gibt keine so genannten «Frühjahresbudgets» mehr.

e. Abschreibungen

Massgebend für die Festlegung der Abschreibungssätze des Verwaltungsvermögens (Hochbauten, Tiefbauten, Kanalbauten, Mobilien, Fahrzeuge, EDV-Anlagen) ist die Nutzungsdauer der abzuschreibenden Objekte. Diese Abschreibungen sind in der KORE und als Mindestanforderung in der FIBU vorzunehmen. Die Gemeinden müssen diese Mindestanforderungen einhalten. Sie können in der FIBU aber mehr abschreiben, wenn sie dies finanzpolitisch für notwendig erachten. Diese zusätzlichen Abschreibungen sind in der FIBU auszuweisen. Es ist eine Anlagebuchhaltung zu führen.

Beim Finanzvermögen sind wie bis anhin Bewertungskorrekturen vorzunehmen, wenn der Verkehrswert unter den Buchwert sinkt.

f. Finanzkennzahlen

Es werden Finanzkennzahlen erhoben. Der Regierungsrat wird die Finanzkennzahlen in Zusammenarbeit mit dem VLG in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden festlegen.

3. Informationsveranstaltungen in Schenkon

Das Amt für Gemeinden des Justiz- und Sicherheitsdepartementes und das Finanzdepartement organisierten Ende Mai 2003 drei Informationsveranstaltungen in Schenkon. Mit über 360 Teilnehmenden aus Gemeinden und Gemeindeverbänden, von Parteien, des Kantons und der Landeskirchen war das Interesse an den Informationsveranstaltungen sehr gross. Die Mitglieder der Arbeitsgruppen «Neugestaltung Gemeindeorganisation» und «Finanzhaushaltrecht und Finanzaufsicht» stellten die Grundzüge der neuen Gesetze vor. Ziel der Veranstaltungen war es, die Teilnehmenden bei der Beantwortung der Vernehmlassung zu unterstützen.

4. Sitzung mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG)

Am 30. Juni 2003 reichte der VLG eine Vernehmlassung zum Gemeindegesetz und zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden ein. Gleichzeitig beantragte er eine Besprechung zwischen dem VLG-Vorstand und dem Kanton, um offene Fragen zu klären. Am 25. August 2003 fand die Sitzung zwischen dem VLG-Vorstand und seinen zuständigen Fachgruppen, der Departementsvorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartementes sowie Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitsgruppen «Neugestaltung Gemeindeorganisation» und «Finanzhaushaltrecht und Finanzaufsicht» statt. Am 26. August 2003 reichte der VLG eine weitere Vernehmlassung ein und stellte verschiedene Anträge zur Anpassung des Gemeindegesetzes (vgl. Kap. IV.1.c–e).

IV. Auswertung der Vernehmlassungsverfahren

1. Ergebnis für das Gemeindegesetz

a. Grundsätzliches

Insgesamt gingen 96 Stellungnahmen ein. 65 Gemeinden äusserten sich einzeln, drei Vernehmlassungen wurden von mehreren Gemeinden gemeinsam eingereicht (Agglomerationsgemeinden Adligenswil, Buchrain, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau, Luzern, Malters, Meggen, Rothenburg und Schwarzenberg; Entlebucher Gemeinderäte und Gemeinderäte Hämikon, Hitzkirch, Retschwil und Sulz des Verwaltungszentrums Hitzkirchplus). Die meisten Gemeinden beschränkten sich auf die Beantwortung des Fragenkatalogs. Von den Parteien nahmen alle im Grossen Rat vertretenen Parteien sowie die Christlich-soziale Partei, CHance21 und 60 plus Groupe Politique Stellung. Zusätzlich gingen Vernehmlassungen der folgenden Institutionen ein: Römisch-katholische Landeskirche und Evangelisch-Reformierte Kirche des Kantons Luzern, Verband der Korporationsgemeinden des Kantons Luzern, VLG, Gemeindeammänner- und Gemeindeschreiberverband des Kantons Luzern, Verband Luzerner Schulverwaltungen, Verband der Schulpflege-Präsidentinnen und -Präsidenten, Verband der Betreibungsbeamten sowie Gemeindeverbände Abfallentsorgung Luzern-Landschaft, Regionalplanung Surental–Sempachersee–Michelsamt, RegioHER und Unesco Biosphäre Entlebuch, Konferenz der Regierungsstatthalter, Verwaltungsgericht und von der kantonalen Verwaltung von Bildungs- und Kulturdepartement, Finanzdepartement, Gesundheits- und Sozialdepartement, Projektleitung der Totalrevision der Staatsverfassung und vom Datenschutzbeauftragten des Kantons Luzern.

Alle Parteien, ausser der CHance21, begrüsst den Stossrichtung des Gesetzesentwurfs. Das Gesetz wurde von mehreren Seiten als zukunftsgerichtet und modern bezeichnet. Es wurde positiv gewertet, dass den Gemeinden mehr Selbstbestimmung und Eigenverantwortung übertragen wird und sie grössere Selbständigkeit und Frei-

raum für massgeschneiderte Lösungen erhalten. Die CHance21 befürchtete, mit dem Gemeindegesetz werde – wie schon mit dem kantonalen Finanzausgleich – Druck auf Kleingemeinden ausgeübt, damit sie mit andern Gemeinden fusionierten.

Die Mehrheit der Gemeinden und alle im Grossen Rat vertretenen Parteien unterstützten die Ausgestaltung des Gemeindegesetzes als Rahmengesetz. Sie begrüssen es, dass die Gemeinden einerseits mehr Handlungsfreiheit erhalten und andererseits verpflichtet sind, die Grundzüge der Organisation, auf ihre Verhältnisse angepasst, in einer Gemeindeordnung zu regeln. Die Gemeinden Buttisholz, Dierikon, Gettnau, Gisikon, Langnau, Schötz und Udligenswil sowie 60 plus Groupe Politique vertraten demgegenüber die Meinung, dass die Grundzüge für mittlere und kleinere Gemeinden zu regeln seien, sodass nicht jede Gemeinde eine Gemeindeordnung zu erlassen habe (vgl. Erläuterungen zu § 1).

Alle in den Vernehmlassungen vorgebrachten Hinweise und Anliegen wurden geprüft. Sie führten teilweise zu einer Überarbeitung des Gesetzesentwurfs. Zahlreiche Anregungen bezogen sich auf einzelne Bestimmungen des Gesetzes. Sie wurden zu einem grossen Teil zur Verdeutlichung des vorliegenden Entwurfs berücksichtigt. Gegen Ende der Überarbeitung, am 26. August 2003, reichte der VLG seine zweite Vernehmlassung mit weiteren Anträgen ein, die bei der Erarbeitung der Gesetzesvorlage ebenfalls überprüft wurden.

Bei der Überarbeitung der Vorlage ergaben sich verschiedene Schwerpunkte, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll.

b. Keine zwingende Wahl des Gemeinderates in ein Amt

Gemäss bisheriger Regelung des Gemeindegesetzes hatten die Stimmberechtigten nicht nur die Mitglieder des Gemeinderates, sondern gleichzeitig den Gemeindepräsidenten oder die Gemeindepräsidentin, den Gemeindeammann oder die Gemeindeamtsfrau sowie den Sozialvorsteher oder die Sozialvorsteherin in ihr Amt zu wählen. Dies führte wiederholt dazu, dass eine Person zwar als Gemeinderat, nicht jedoch in das Amt gewählt wurde, oder dass der umgekehrte Fall eintrat, sodass aus diesem Grund zwei Wahlgänge durchgeführt werden mussten. Zudem war die Kompetenz, in dringlichen Fällen die erforderlichen Anordnungen zu treffen, dem Gemeindeammann oder der Gemeindeamtsfrau und dem Sozialvorsteher oder der Sozialvorsteherin vorbehalten (§ 8 Abs. 2 und § 9 Abs. 3 GG). Im Vernehmlassungsentwurf war vorgesehen, dass die Gemeinde frei ist, ob für ein bestimmtes Amt des Gemeinderates eine zusätzliche Wahl notwendig ist. Damit wurde das Anliegen der Motionäre Christoph Lengwiler (M 182/1996, erheblich erklärt am 22. März 1999), Josef Schärli (M 140/2000, erheblich erklärt am 4. Juli 2000) sowie Rico De Bona (M 144/2000, erheblich erklärt am 4. Juli 2000) aufgenommen.

Die Mehrheit der Gemeinden sowie die im Grossen Rat vertretenen Parteien begrüsst, dass inskünftig die Wahl der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte nicht mehr zwingend in ein Amt zu erfolgen hat. Einige Gemeinden und die Christlich-soziale Partei erachteten es jedoch als wichtig, dass der Gemeinderat auch in Zukunft

in ein Amt gewählt wird und dass das Gemeindegesetz entsprechende zwingende Bestimmungen enthält. Als Begründung wurde angeführt, dass die Stimmberechtigten ein Interesse daran hätten, zu wissen, in welches Amt sie eine Person wählen. Auch für die Kandidierenden sei diese Frage von Interesse, weil sie wissen müssten, auf welches Amt und welches Pensum sie sich einlassen. Als weiterer Grund wurde angeführt, dass die zwingende Amtsbezeichnung im Gemeindegesetz für die Einheitlichkeit der Bezeichnungen im ganzen Kanton wichtig sei. Einige Gemeinden, der Gemeindeschreiber-Verband und 60 plus Groupe Politique wünschten, dass zumindest die Wahl in das Amt des Präsidenten zwingend sei.

Trotz diesen Vorbehalten im Vernehmlassungsverfahren sieht der vorliegende Gesetzesentwurf in § 15 Absatz 2 keine zwingende Wahl in ein Amt vor. Gemäss Entwurf steht es den Gemeinden jedoch frei, die Wahl in ein Amt, beispielsweise in das Präsidium, in ihrer Gemeindeordnung vorzusehen. Die vorgesehene Lösung bringt eine Flexibilisierung der Organisation des Gemeinderates mit sich, sodass auch neue Organisationsmodelle denkbar sind. Zudem wird es der Gemeinde ermöglicht, sachgerechte Zuweisungen der Ämter und der entsprechenden Geschäfte oder Geschäftsbereiche zu treffen, die den kommunalen Verhältnissen angepasst sind. Dadurch können die Gemeinden die für sie geeignete, massgeschneiderte Organisation des Gemeinderates wählen. Nicht stichhaltig ist der Einwand der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser, die Ämter des Gemeinderates seien aus Gründen der Einheitlichkeit im Gemeindegesetz zu regeln. Die Gemeinden weichen bereits heute aufgrund von § 62 Absatz 1 des Gemeindegesetzes von der vorgesehenen Organisation ab, sodass keine Einheitlichkeit der Ämter mehr gegeben ist. So ist der Gemeindeammann nicht in allen Gemeinden für den Finanzhaushalt zuständig (vgl. § 8 Abs. 1 GG). Auch die Befugnis, in dringenden Fällen die erforderlichen Anordnungen zu treffen, ist in der Regel nicht nur auf den Gemeindeammann und den Sozialvorsteher beschränkt, wie dies in § 8 Absatz 2 und § 9 Absatz 3 des Gemeindegesetzes grundsätzlich vorgesehen ist. Zudem wurden auf Anregung der Agglomerationsgemeinden die Bestimmungen über die Wahl des Gemeinderates (vgl. Erläuterungen zu § 10) so angepasst, dass es den Gemeinden mit einer entsprechenden Regelung möglich ist, die Wahl als Ratsmitglied und als Amtsträger in einer einzigen Wahl vorzunehmen.

c. Überprüfung des Status der Schulpflege

Rund die Hälfte der Gemeinden, die sich in der Vernehmlassung äusserten, die FDP und die SVP, der Gemeindeammännerverband sowie der Verband der Luzerner Schulverwaltungen schlugen in ihrer Vernehmlassung vor, den Behördenstatus der Schulpflege im Zusammenhang mit der Gemeindegesetzrevision zu überdenken und nicht erst nach Abschluss der Einführungsphase des Volksschulbildungsgesetzes vom 22. März 1999 (VBG; SRL Nr. 400a). Ihnen schwebte dabei eine Kommission des Gemeinderates oder der Stimmberechtigten vor. Der VLG unterbreitete in seiner Vernehmlassung vom 26. August 2003 den Vorschlag, im Gemeindegesetz den Behördenstatus der Schulpflege grundsätzlich beizubehalten. Die Gemeinden sollen jedoch

die Möglichkeit erhalten, in der Gemeindeordnung vom Behördenstatus abzuweichen. Die Parteien SP und GB, der Verband der Schulpflege-Präsidentinnen und -Präsidenten sowie das Bildungs- und Kulturdepartement vertreten die Auffassung, dass die Bestimmungen zur Stellung und zu den Aufgaben der Schulpflege erst seit dem Jahr 2000 in Kraft seien. Die Schulpflegen seien immer noch daran, sich den neuen Aufgaben entsprechend zu organisieren. Eine Diskussion über den Status und die Aufgaben der Schulpflege sei zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht, da die im VBG enthaltene Konzeption der Schulpflegen noch nicht voll umgesetzt sei. Die CVP war in ihrer Vernehmlassung damit einverstanden, dass der Behördenstatus erst im Rahmen der VBG-Revision überprüft wird.

Wir sind der Auffassung, dass im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes am Behördenstatus und den übrigen Bestimmungen zur Schulpflege festzuhalten ist. Massgebend sind für uns folgende Argumente:

- Die Bestimmungen zur Stellung und zu den Aufgaben der Schulpflege sind erst seit dem Jahr 2000 in Kraft. Gemäss § 67 Absatz 2 VBG haben die Gemeinden die Organisation ihrer Schulen bis spätestens 1. August 2005 den neuen Bestimmungen anzupassen. Die Anpassung der Schulpflegen und deren Organisation an die neuen Aufgaben ist immer noch im Gang. Insbesondere verfügen erst wenige Gemeinden über den Leistungsauftrag für die Schule, welcher den Schulpflegen auch finanzielle Kompetenzen beziehungsweise Handlungsspielraum gibt. Die im VBG enthaltene Konzeption der Schulpflegen ist daher noch nicht voll umgesetzt, und für eine fundierte Beurteilung der Situation liegen zu wenig Erfahrungen vor. Eine Diskussion über den Status und die Aufgaben der Schulpflege ist daher heute verfrüht. Diese wird anlässlich der Evaluation des VBG in den Jahren 2005/2006 zu führen sein.
- Wenn man bereits heute auf den Behördenstatus der Schulpflege zurückkäme, würde eine Reform eingeleitet, bevor die frühere abgeschlossen und eingeführt wäre.
- Mit einer Änderung des Behördenstatus der Schulpflege wäre auch eine Teilrevision des Volksschulbildungsgesetzes verbunden. Dies hätte eine Verzögerung der Revision des Gemeindegesetzes zur Folge, sodass dieses nicht wie geplant am 1. Januar 2005 in Kraft treten könnte.
- Da das neue Gemeindegesetz am 1. Januar 2005 in Kraft treten wird, ist eine Änderung des Behördenstatus im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes nicht mehr auf die nächste Legislatur (2004–2008), sondern erst für die übernächste Legislaturperiode (2008–2012) möglich. Aus diesem Grund ist es sinnvoller, den Status der Schulpflege bei der Evaluation des VBG im Gesamtzusammenhang des Volksschulbildungswesens zu überprüfen.

Nach unserer Auffassung soll der Schulpflege im ganzen Kanton ein einheitlicher Status zukommen, weshalb die Gemeinden bei der Ausgestaltung der Schulpflege nicht frei sein sollen. Die vom VLG vertretene Lösung, wonach es den Gemeinden möglich sein sollte, in der Gemeindeordnung vom Behördenstatus abzuweichen, würde unserer Ansicht nach die Schule tendenziell schwächen und zu einer schleichenden Abschaffung des Behördenstatus der Schulpflege führen. Ferner könnte diese Lösung für die beteiligten Instanzen zu zusätzlichen Problemen bezüglich Ansprechpartner

führen. Da die Bestimmungen zur Schulpflege den Behördenstatus voraussetzen, wäre mit dem Antrag des VLG zudem eine inhaltliche Teilrevision des VBG unumgänglich.

d. Organisationskompetenz der Gemeinden

Gemäss § 89 Absatz 1a der Staatsverfassung (StV; SRL Nr. 1) trägt der Kanton die Gesamtverantwortung, und die Einwohnergemeinden übernehmen die Verantwortung für ihre Entscheidungen und Handlungen. Im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegt unter anderem der Beschluss über die Organisation und über das Controlling-System (vgl. § 5 Abs. 1). Im Zusammenhang mit der Gemeindeorganisation stellt der VLG in seiner Vernehmlassung vom 26. August 2003 den Antrag, das Gemeindegesetz sei so zu ergänzen, dass die Gemeinde Aufgaben, die in einem kantonalen Spezialgesetz einem bestimmten kommunalen Organ übertragen werden, unter Wahrung der Gesamtverantwortung einem andern Organ zur Ausführung übertragen kann.

Neuere kantonale Erlasse formulieren die Organisationsmöglichkeiten der Gemeinden offen, indem sie nicht eine bestimmte kommunale Behörde als zuständig erklären, sondern mehrere Organisationsmöglichkeiten innerhalb der Gemeindeverwaltung oder auch private Trägerschaften zulassen. Im Wassernutzungs- und Wasserversorgungsgesetz ist beispielsweise vorgesehen, dass die Gemeinde die Wasserversorgung selbst betreiben oder einem öffentlich- oder privatrechtlich organisierten Versorgungsträger übertragen kann (§§ 39 f. des Wassernutzungs- und Wasserversorgungsgesetzes vom 20. Januar 2003; SRL Nr. 770). Das Gesetz über die Volksschulbildung regelt, dass die Gemeinden das kommunale Volksschulangebot als Trägerinnen selber oder durch den Zusammenschluss mehrerer Gemeinden erbringen oder es an öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Dritte als Leistungserbringer übertragen können (§ 30 Abs. 4 VBG). Das Sozialhilfegesetz hält fest, dass die Einwohnergemeinden die Erfüllung von Aufgaben des Sozialamtes durch Gemeindevertrag regeln oder einem Gemeindeverband oder privaten Trägern der Sozialhilfe übertragen können (§ 16 des Sozialhilfegesetzes vom 24. Oktober 1989; SRL Nr. 892).

Nicht alle Spezialgesetze lassen jedoch die Organisationsmöglichkeiten der Gemeinden offen. Teilweise weisen sie Aufgaben einem bestimmten Organ innerhalb der Gemeinde zu. Ob für diese Lösung, die vor allem auch in älteren Gesetzen getroffen wurde, heute noch ein zwingender Grund besteht, kann nicht generell beantwortet, sondern muss in jedem Spezialgesetz einzeln geprüft werden. In gewissen Spezialgesetzen weist nämlich der Gesetzgeber eine Aufgabe bewusst einem bestimmten Organ der Gemeinde zu, weil die Erfüllung durch ein anderes Organ der Gemeinde oder die Übertragung auf einen externen Leistungserbringer ausgeschlossen werden soll. Beispielsweise haben die Einwohnergemeinden gemäss § 7 Absatz 1 des Steuergesetzes vom 22. November 1999 die Möglichkeit, die ihnen übertragenen Aufgaben im Steuerbereich einem Gemeindesteueramts, einer andern Verwaltungsstelle oder einer Kommission zu übertragen (StG, SRL Nr. 620). Gemäss Vernehmlassung des Fi-

nanzdepartementes geht der Gesetzgeber davon aus, dass die von den Gemeinden zu erfüllenden Aufgaben im Steuerbereich grundsätzlich von keinen andern als den in § 7 Absatz 1 erwähnten Organen der Gemeinde und damit auch von keinem Privaten wahrgenommen werden dürfen. Als weiteres Beispiel kann § 8 Absatz 2 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 angeführt werden, worin ausdrücklich der Gemeinderat als Vormundschaftsbehörde bezeichnet wird (EGZGB; SRL Nr. 200). Die Vormundschaftsbehörde ist unter anderem bei Unmündigen für die Anordnung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung zuständig. Primär ist jedoch der Kanton haftbar für allfällig eingetretenen Schaden im Zusammenhang mit der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (Art. 429a ZGB). Solche Verantwortlichkeitsaspekte führten dazu, dass der Gesetzgeber davon absah, dem Gemeinderat die Kompetenz einzuräumen, die Funktion der Vormundschaftsbehörde einer Dienststelle der Gemeindeverwaltung oder sogar einem externen Leistungserbringer zu übertragen (vgl. Botschaft B 55 des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 5. Mai 2000 zum Entwurf eines neuen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, in: Verhandlungen des Grossen Rates 2000, S. 1179).

Diese Beispiele zeigen, dass der Gesetzgeber die Zuständigkeiten in den Spezialgesetzen je nach Sachgebiet unterschiedlich regelte. In gewissen Fällen wurde bewusst ein bestimmtes Organ für zuständig erklärt und davon abgesehen, die interne Organisation und die Frage der Trägerschaft den Gemeinden zu überlassen. Mit der vom VLG vorgeschlagenen Ergänzung würden die bisherigen Zuständigkeitsregelungen in den kantonalen Gesetzen mit einem Schlag zum dispositiven Recht erklärt, von dem die Gemeinden abweichen könnten. Eine sachgerechte Überprüfung, ob die gewählte Zuständigkeitsregelung dispositiver oder zwingender Natur ist, würde nicht erfolgen. Daher wurde von einer Ergänzung des Gemeindegesetzes, wie sie der VLG beantragt, abgesehen. Wir nehmen jedoch das Anliegen des VLG als Auftrag entgegen, dem Grundsatz der Organisationsfreiheit der Gemeinden bei jeder Gesetzesrevision nachzuleben, die Zuständigkeiten offen zu formulieren und im Einzelfall zu prüfen, ob ausnahmsweise eine besondere Zuweisung an ein bestimmtes Gemeindeorgan gerechtfertigt ist. Erste Schritte in diese Richtung wurden bereits gemacht, indem im Rahmen der Aufgabenreform die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die Zuständigkeiten überprüft und allenfalls neu geregelt werden.

e. Qualitative Anforderungen an Gemeindeschreiberinnen und -schreiber

Gemäss Entwurf sorgt der Gemeindeschreiber und die Gemeindeschreiberin für rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe. Ihnen kommt dadurch eine zentrale Funktion bei der Qualitätssicherung in der Gemeindeverwaltung zu. Es ist für die Gemeinde und das gute Funktionieren der Gemeindeverwaltung, aber auch für den Kanton unverzichtbar, dass dieses Amt von einer qualifizierten Person ausgeübt wird. Daher knüpft der Entwurf an deren Wahl gewisse Voraussetzungen, damit das heutige qualitativ hohe Niveau im Kanton Luzern auch in Zu-

kunft gehalten werden kann. In das Amt ist wählbar, wer das Fähigkeitszeugnis als Gemeindeschreiber oder -schreiberin des Kantons oder eine vergleichbare Ausbildung abgeschlossen hat. Die Mehrheit der Vernehmlassungen unterstützt die vorgesehene Regelung. Der Gemeindeschreiberverband, die Entlebucher Gemeinden, die Gemeinden Gettnau, Rain und Sursee weisen explizit darauf hin, dass es für die Qualitätssicherung in den Gemeinden wichtig sei, dass das Amt und die Wählbarkeitsvoraussetzungen des Gemeindeschreibers oder der Gemeindeschreiberin im Gemeindegesetz festgelegt seien.

Die Vernehmlassungsvorlage hielt noch fest, dass das Justiz- und Sicherheitsdepartement über die Vergleichbarkeit der Ausbildung entscheiden und Ausnahmen bewilligen könne. Einige Gemeinden (Buchrain, Kriens, Littau, Malters und Vitznau) und der Gemeindeammännerverband forderten in der Vernehmlassung, dass die Wählbarkeitsvoraussetzungen offener, mit mehr dispositivem Recht zu gestalten oder dass diese ganz wegzulassen seien. Der VLG machte in seiner Vernehmlassung vom 26. August 2003 geltend, dass es Aufgabe der Gemeinde sei, über die Vergleichbarkeit einer Ausbildung zu entscheiden, und dass daher auf die Bewilligung des Justiz- und Sicherheitsdepartementes zu verzichten sei. Auf diesen Einwand wurde bei der Überarbeitung der Vorlage eingegangen. Aufgrund des neuen Führungs- und Steuerungsmodells trägt der Kanton die Gesamtverantwortung, und die Einwohnergemeinden übernehmen die Verantwortung für ihre Entscheidungen und Handlungen (§ 89 Abs. 1a StV). Die Gemeinde beschliesst daher über ihre Organisation und ihr Controlling-System in eigener Kompetenz und Verantwortung (§ 5 Abs. 1). Konsequenterweise liegt es im Verantwortungsbereich des Gemeinderates, über die Vergleichbarkeit der Ausbildung zu entscheiden. Der Kanton kann im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit eingreifen, wenn sich herausstellen sollte, dass der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin den Anforderungen gemäss § 30 Absatz 2 nicht gerecht wird und dadurch die Aufgaben gemäss § 29 Absätze 1 und 2 nicht erfüllt werden können. Aus diesen Gründen wurde in § 30 auf die Bestimmung verzichtet, wonach das Justiz- und Sicherheitsdepartement über die Vergleichbarkeit der Ausbildung entscheidet.

f. Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans und der Controlling-Kommission

Gemäss Vernehmlassungsvorlage beschränkt sich das Rechnungsprüfungsorgan auf die Prüfung der Rechnung. Die Gemeinden können zusätzlich eine Controlling-Kommission zur Begleitung der politischen Führung einsetzen. Im Vernehmlassungsentwurf wurde vorgesehen, dass die Mitglieder des Rechnungsprüfungsorgans nicht gleichzeitig in der Controlling-Kommission Einsitz nehmen können, dass diese Ämter also miteinander unvereinbar sind. Die Rechnungskommission nach bisherigem Gemeindegesetz neigt dazu, den Voranschlag nicht nur hinsichtlich Ordnungs- und Gesetzmässigkeit zu prüfen, sondern sie äussert sich manchmal auch dazu, ob einzelne Voranschlagsposten notwendig und angemessen sind. Dies konnte in den Gemeinden

zu Vermischungen zwischen den Aufgaben der rein buchhalterischen Überprüfung und der politischen Beurteilung der Rechnung führen. Daher ist im neuen Gemeindegesetz vorgesehen, die Aufgaben der Rechnungsprüfung und die politische Beurteilung des Voranschlags klar zu trennen und zwei separaten Kommissionen zu übertragen.

Viele Vernehmlassungsteilnehmer beantragten, es sei den Gemeinden freizustellen, ob sie die Aufgaben der Rechnungskommission auf die Rechnungsprüfung beschränken und ob sie die Aufgaben der Controlling-Kommission auf die Rechnungskommission übertragen wollen. Es sei schwierig, genügend Personen für zwei Kommissionen zu finden. Zwei Kommissionen seien zudem zu teuer. Bei der vorgeschlagenen Lösung bestehe ferner die Gefahr von Doppelspurigkeiten. Die Überprüfung des Voranschlags solle der Rechnungskommission übertragen werden können. Aufgrund dieses Vorbringens wurde der Entwurf angepasst. Es ist nachvollziehbar, dass es gerade in kleineren Gemeinden schwierig sein dürfte, genügend geeignete Personen für zwei Kommissionen zu finden. Die personelle Unvereinbarkeit zwischen der Rechnungs- und der Controlling-Kommission wurde daher gestrichen. Dagegen sollen die Rechnungs- und die Controlling-Kommission klar voneinander getrennt bleiben, weil die Aufgaben der Rechnungsprüfung und des Controllings vom Inhalt her grundsätzlich verschieden sind. Im Gesetzesentwurf ist daher vorgesehen, dass sich das Rechnungsprüfungsorgan auf die Prüfung der Richtigkeit und Vollständigkeit beschränkt und diese Aufgabe von der politischen Beurteilung des Voranschlags oder der Begleitung der politischen Führung durch eine allfällige Controlling-Kommission klar getrennt wird.

g. Keine abschliessende Übertragung von Aufgaben auf eine Region

In § 44 Absatz 1 des Entwurfs ist vorgesehen, dass die Gemeinde Aufgabenträgerin bleibt, wenn sie Aufgaben einem externen Leistungserbringer überträgt. Sie überwacht die Aufgabenerfüllung und trägt die Gesamtverantwortung.

Die Agglomerationsgemeinden (ausser die Gemeinde Emmen), die Entlebucher Gemeinden und Sursee verlangen, dass eine abschliessende Übertragung von Gemeindeaufgaben an eine Region über einen Mehrzweckverband ermöglicht werden soll. Die Lösung, bei der die Gemeinde Aufgabenträgerin bleibe, sei mit den Nachteilen Mehrfachzuständigkeiten und längere Entscheidungswege verbunden. Aus Gründen der Effizienz müsse eine abschliessende Übertragung von Aufgaben möglich sein. Alle im Grossen Rat vertretenen Parteien und die Mehrheit der Gemeinden sind dagegen damit einverstanden, dass die abschliessende Übertragung von Aufgaben der Gemeinden samt Verantwortung an eine Region zunächst auf Verfassungsstufe zu klären ist und im aktuellen Zeitpunkt nicht im Gemeindegesetz geregelt werden kann.

Der Gesetzesentwurf sieht wie die Vernehmlassungsvorlage vor, dass die Gemeinde Aufgabenträgerin bleibt. Als solche leistet sie die Finanzierung und trägt die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgabe. Diese Gesamtverantwortung

nimmt sie wahr durch die im Gesetz vorgesehene Mitwirkung der Gemeinde durch ihre Vertretung im Gemeindeverband (Wahl, Ermächtigung, Kontrolle und Berichterstattung). Eine abschliessende Übertragung von Gemeindeaufgaben an einen externen Leistungserbringer würde bedeuten, dass die Gemeinden für diese Aufgaben die Zuständigkeit und Verantwortung vollständig verlieren würden. Sie könnten beispielsweise auf die Beschlüsse des Gemeindeverbands – mangels sachlicher Zuständigkeit und mangels Möglichkeit der Mitwirkung – keinen Einfluss mehr nehmen. Das wäre höchstens dann verantwortbar, wenn die betreffenden Organisationen die Aufgaben auch selber finanzieren und die Steuerhoheit besitzen würden. Die Verwirklichung dieser Idee ist jedoch juristisch ohne Abstützung in der Verfassung auch nach Auffassung der Projektleitung der Totalrevision der Luzerner Staatsverfassung nicht möglich. Die Frage ist daher im Rahmen der Totalrevision der Staatsverfassung zu klären, wie bereits in der Beantwortung der Motion von Louis Schelbert M 54/1995 über die Schaffung einer neuen politischen Regionalstruktur (erheblich erklärt als Postulat am 28. November 1995) festgehalten wurde.

h. Volksinitiative und Referendum bei Gemeindeverbänden

Der Vernehmlassungsentwurf sah vor, dass die Gemeindeverbände das Initiativ- und Referendumsrecht gegen Beschlüsse der Delegiertenversammlungen fakultativ in ihren Statuten regeln können. Dagegen erhoben einige Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser Einwände. Aus demokratischen Gründen sollte zumindest das fakultative Referendum zwingend sein.

Gemäss Gesetzesentwurf erfolgt die demokratische Meinungs- und Willensbildung in jeder Gemeinde grundsätzlich bereits vor den Beschlüssen des Gemeindeverbands. Der Gemeinderat oder die Stimmberechtigten beraten wichtige Beschlüsse des Gemeindeverbands zunächst in ihrer Gemeinde und erteilen ihrer Gemeindevertretung entsprechend ihrem Beschluss eine Ermächtigung. Die Gemeindevertretung gibt ihre Stimme im Gemeindeverband entsprechend der Ermächtigung ab (vgl. § 54 Abs. 1). Aus diesem Grund wird den Volksrechten der Initiative und des Referendums, die erst nach der Beschlussfassung im Gemeindeverband aktuell werden, nicht mehr in allen Gemeindeverbänden die gleiche Bedeutung zukommen. In kleineren Gemeindeverbänden, bei denen es um Aufgaben im Kompetenzbereich des Gemeinderates oder um verwaltungsinterne Tätigkeiten (z. B. gemeinsamer Betrieb einer Anlage) geht, erscheint die Einräumung des Initiativ- und Referendumsrechts nicht als zwingend. In der Vernehmlassungsvorlage war daher vorgesehen, dass die Statuten das Initiativ- und Referendumsrecht fakultativ regeln können. Verschiedene Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser waren jedoch der Meinung, dass es aus demokratischen Überlegungen nicht genüge, das Initiativ- und das Referendumsrecht für fakultativ zu erklären. Daher wurde § 51 Absatz 3 angepasst. Neu ist vorgesehen, dass das Initiativ- und Referendumsrecht zwingend in den Statuten vorzusehen und zu regeln ist, sofern die Stimmberechtigten Organ sind und es sich somit um grössere Gemeindeverbände handelt. Bei der Ausgestaltung des Initiativ- und Referendums-

rechts sowie in den Fragen, für welche Sachgeschäfte eine Initiative ergriffen werden kann oder welche Sachgeschäfte einem Referendum unterliegen, sind die Gemeindeverbände grundsätzlich frei. Dadurch wird den Gemeindeverbänden ermöglicht, die Volksrechte auf ihre Verhältnisse angepasst zu gestalten. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Gemeindevertretungen, welche die Statuten in der Delegiertenversammlung genehmigen müssen, ein besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung der Volksrechte legen werden.

i. Begleitung der Gemeinden bei der Einführung des Gemeindegesetzes

Gemäss § 89 Absatz 1a der Staatsverfassung sind die Einwohnergemeinden für ihre Entscheidungen und Handlungen selbst verantwortlich. Die bisherigen kantonalen Vorprüfungen und Genehmigungen kommunaler Erlasse sind mit dieser Bestimmung nicht mehr vereinbar. Der Gesetzesentwurf sieht daher vor, dass die Gemeindeordnungen vom Kanton weder vorgeprüft noch genehmigt werden.

In der Vernehmlassung verlangten viele Gemeinden, die Vorprüfung von kommunalen Reglementen – eventuell auch gegen Entgelt – sei beizubehalten. Da die Reglemente den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorgelegt würden, könne auf die Genehmigung des Kantons verzichtet werden. Zudem verlangten zahlreiche Vernehmlasser vom Kanton einen Leitfaden oder Checklisten für den Erlass einer eigenen Gemeindeordnung.

Im neuen Gemeindegesetz ist weder die Vorprüfung noch die Genehmigung der Gemeindeordnung vorgesehen. Daran soll sich auch aufgrund der Vernehmlassung nichts ändern. Dies würde, wie bereits erwähnt, den in der Staatsverfassung verankerten Grundsätzen über die Rechtsstellung der Gemeinden und dem neuen Führungs- und Steuerungsmodell widersprechen. Eine Überprüfung der Gemeindeordnung erfolgt fallweise und auf Beschwerde hin durch das Gericht, das die Gemeindeordnungen auf entsprechenden Antrag hin auch einer abstrakten Normenkontrolle unterziehen kann (§ 188 ff. VRG). Der Kanton wird die Gemeinden bei der Einführung und Umsetzung des neuen Gemeindegesetzes fachlich begleiten. Es besteht beispielsweise die Absicht, Checklisten für den Erlass einer Gemeindeordnung (in Zusammenarbeit mit dem VLG) abzugeben. Was die Genehmigung anderer kommunaler Erlasse durch den Kanton betrifft, so ist dies eine Frage des entsprechenden Spezialerlasses. Es wird Aufgabe des Gesetzgebers sein, bei späteren Gesetzesrevisionen zu prüfen, ob die Genehmigung anderer kommunaler Erlasse ebenfalls entfallen soll.

Auf weitere inhaltliche Vorbringen kommen wir, soweit zum Verständnis der Regelung erforderlich, bei den Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen zurück (vgl. Kap. VI).

2. Ergebnis für das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

a. Grundsätzliches

Insgesamt gingen 72 Stellungnahmen ein. 52 Gemeinden äusserten sich einzeln, zwei Vernehmlassungen wurden von mehreren Gemeinden gemeinsam eingereicht (Entlebucher Gemeinderäte, Gemeinderäte Hämikon, Hitzkirch, Retschwil und Sulz des Verwaltungszentrums Hitzkirchplus). Von den Parteien nahmen die FDP, die SVP, die SP, das GB, die CSP, 60 plus Groupe Politique und die CHance21 Stellung. Zusätzlich gingen Vernehmlassungen der Römisch-katholischen Landeskirche des Kantons Luzern und der Evangelisch-Reformierten Kirche des Kantons Luzern, des Verbands der Korporationsgemeinden des Kantons Luzern, des Verbands Luzerner Gemeinden, des Gemeindeschreiberverbands des Kantons Luzern, des Gemeindeverbands für Abfallentsorgung Luzern-Landschaft, von RegioHER und Unesco Biospäre Entlebuch ein. Schliesslich gaben die Regierungsstatthalterkonferenz, das Verwaltungsgericht und das Obergericht sowie von der kantonalen Verwaltung der Datenschutzbeauftragte des Kantons Luzern und die Projektleitung der Totalrevision der Staatsverfassung eine Vernehmlassung ab.

Alle in den Vernehmlassungen vorgebrachten Hinweise und Anliegen wurden geprüft und führten zu einer Überarbeitung des Gesetzesentwurfs. Die überwiegende Zahl der Vernehmlassungsadressaten begrüsste die Erweiterung der Gemeindeautonomie und das Konzept des Gesetzesentwurfs. Zahlreiche Anregungen bezogen sich auf einzelne Bestimmungen des Gesetzes. Sie wurden zu einem grossen Teil zur Verbesserung des vorliegenden Entwurfs herangezogen.

b. WOV-Grundsatz mit Globalbudget

Die Gemeinden begrüssen die Möglichkeit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV). Sie machen aber darauf aufmerksam, dass sie bei der Anwendung der WOV auf die Unterstützung des Kantons angewiesen seien und sie deshalb davon ausgingen, dass der Regierungsrat in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden noch Ausführungsbestimmungen zum Vollzug der WOV in den Gemeinden erlassen werde. Die Gemeinden wünschten zudem, bei der Einführung der WOV vom Kanton fachlich unterstützt zu werden.

c. Kostenrechnungsmodell KORE

Viele Gemeinden stehen der flächendeckenden Einführung der KORE positiv gegenüber. Die grösseren Gemeinden weisen jedoch darauf hin, dass dies einen personellen und finanziellen Mehraufwand mit sich bringen werde. Insbesondere die Beschaffung

der Software, die Führung der Anlagebuchhaltung sowie die Anstellung von Fachpersonal werde zu Mehraufwand führen. Die kleineren Gemeinden äusserten Bedenken, ob die Einführung der KORE wirklich Vorteile bringen werde, zumal die kleineren Gemeinden sehr viele gebundene Ausgaben hätten und ihr Einfluss auf die Kostenentwicklung somit auch mit der Einführung der KORE gering bleiben werde. Zudem befürchteten die kleineren Gemeinden, dass sie die fachlichen Anforderungen an die Führung der KORE nicht in jedem Fall erfüllen könnten.

d. Form von Voranschlag und Rechnung

Einige Gemeinden weisen darauf hin, dass mit der Wahlmöglichkeit bei der Form des Voranschlags die Vergleichbarkeit unter den Gemeinden schwieriger oder sogar unmöglich werde. Sie fordern deshalb Ausführungen in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden. Zudem solle mit der Einführung der KORE das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) vereinfacht werden, was die Gemeinden mittel- und längerfristig entlasten solle.

Die Gemeinden mit Gemeindeparlament weisen darauf hin, dass der Terminplan für den Beschluss des Voranschlags und des Steuerfusses zu eng bemessen sei. Das heisst, wenn der Voranschlag abgelehnt oder das Referendum ergriffen werde, könne der Voranschlag nicht bis Ende Dezember beschlossen werden. Die Frist für den Beschluss des Voranschlags und die Festsetzung des Steuerfusses wurde deshalb angepasst. Neu soll über den Voranschlag und den Steuerfuss jährlich bis spätestens Ende Dezember Beschluss gefasst werden. Bei Ablehnung des Voranschlags oder des beantragten Steuerfusses müssen die überarbeiteten Fassungen bis spätestens Ende Februar des Voranschlagsjahrs zum Beschluss vorgelegt werden.

e. Abschreibungen

Im Grundsatz begrüssen die Gemeinden den Systemwechsel bei den Abschreibungen. Sie fordern aber noch Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (zum Beispiel zur Überführung der Objekte vom alten ins neue System). Die Gemeinden weisen auch darauf hin, dass die Führung einer Anlagebuchhaltung zwar sehr aufwändig sei, dafür aber zu mehr Transparenz führen werde.

f. Finanzkennzahlen

Die Gemeinden sind einverstanden mit der Einführung von Finanzkennzahlen. Sie erwarten in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden jedoch Ausführungen zu deren Ausgestaltung.

V. Grundsätze und Gliederung des neuen Gesetzes

1. Zusammenführung des Gemeindegesetzes und des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden

Bei der Beratung des Gemeindegesetzes und des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden ist unser Rat – wie die Gemeinden Buttisholz, Emmen, Hohenrain, Triengen, Rain, die Regierungsstatthalterkonferenz, der Gemeindeschreiberverband und die SVP – zum Schluss gekommen, dass es vorteilhafter ist, die beiden Gesetze zu vereinigen. Massgebend dafür waren folgende Gründe:

- Heute sind die Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden im Gemeindegesetz enthalten (§§ 66 ff. GG). Die Integration der Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden im Gemeindegesetz hat sich bewährt und zu keinen Problemen geführt. Es gibt deshalb keinen Grund, aus einem Gesetz neu zwei Gesetze zu schaffen. Auch in vielen andern Kantonen sind die Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden im Gemeindegesetz integriert.
- Für den Anwender und die Anwenderin in den Gemeinden ist ein Gesetz praktikabler. Es entstehen weniger Auslegungsprobleme.
- Die Entwürfe der beiden Gesetze zeigen, dass die Aufteilung der Bestimmungen auf zwei Gesetze inhaltlich nicht unproblematisch ist. Die Gesetze enthalten Wiederholungen und gegenseitige Verweise. Vom gesetzgeberischen Standpunkt her ist daher eine Zusammenführung sinnvoll: Das Gesetz kann so inhaltlich gestrafft werden.
- Die beiden Gesetze hängen vom Inhalt her so eng miteinander zusammen, dass sie kaum unabhängig voneinander bestehen oder in Kraft treten können.

2. Grundsätze des neuen Gesetzes

Zusammenfassend sieht das Gesetz folgende Grundsätze vor:

- a. Das Gemeindegesetz beschränkt sich auf die Regelung der Grundzüge. Daher hat jede Gemeinde eine Gemeindeordnung zu erlassen. Sie ist in ihrer Organisation weitgehend frei und kann das für sie passende Modell wählen. Da die Gemeinde für ihre Organisation selbst verantwortlich ist, wird die Gemeindeordnung vom Kanton weder vorgeprüft noch genehmigt.
- b. Die Stimmberechtigten werden früher und umfassender in den politischen Führungskreislauf (Planung, Beschluss, Kontrolle, Steuerung) einbezogen.
- c. Der Gemeinderat trägt die Gesamtverantwortung im politischen und verwaltungsinternen Führungskreislauf. Jede Gemeinde kann ihre interne Organisation selbst bestimmen, namentlich ist keine zwingende Wahl in ein Gemeinderatsamt vorgesehen.
- d. Die Bestimmungen über die Schulpflege, in denen der Schulpflege Behördenstatus zuerkannt wird, sind erst seit 1. Januar 2000 in Kraft. Der Status der Schulpflege soll erst nach Abschluss der Einführungsphase des Volksschulbildungsgesetzes überprüft werden.

- e. Ein Rechnungsprüfungsorgan, das die Rechnung prüft, ist in jeder Gemeinde zwingend vorgesehen. Die Gemeinde kann zusätzlich eine Controlling-Kommission einsetzen, welche die politische Führung begleitet. Die Aufgaben der Rechnungsprüfung und des Controllings sind vom Inhalt her sehr unterschiedlich. Sie müssen daher von zwei separaten Organen wahrgenommen werden. Da zwischen dem Rechnungsprüfungsorgan und der Controlling-Kommission keine personelle Unvereinbarkeit besteht, ist es möglich, gleichzeitig Mitglied in beiden Organen zu sein.
- f. Der Gemeindegemeinder oder die Gemeindegemeinderin ist Garant für rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe in der Gemeinde. Daher werden besondere Voraussetzungen an dieses Amt geknüpft. Zugelassen sind Personen, die das Fähigkeitszeugnis als Gemeindegemeinder oder -schreiberin des Kantons erworben oder eine vergleichbare Ausbildung abgeschlossen haben. Die Gemeinde entscheidet in eigener Kompetenz, ob eine vergleichbare Ausbildung vorliegt.
- g. Die Übertragung von Aufgaben an Private, der Gemeindeverband mit mehreren, miteinander nicht verwandten Aufgaben sowie der Zweckverband werden gesetzlich geregelt. Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wird flexibilisiert. Der Gemeindeverband ist durch die im Gemeindegesetz vorgesehene Minimalorganisation für Verbände mit grossen oder kleinen Aufgaben in gleicher Weise geeignet. Wo die Stimmberechtigten Organ sind, ist das Initiativ- und Referendumsrecht in den Statuten vorzusehen und zu regeln. Eine abschliessende Übertragung von Aufgaben an eine Region ist gesetzlich nicht vorgesehen.
- h. Für Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet werden allgemein geltende Bestimmungen erlassen.
- i. Neu finden die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF) Eingang in den Finanzhaushalt der Gemeinden. Eine flächendeckende Einführung der WOF in den Gemeinden wird aber nicht angestrebt. Sinngemäss sind die WOF-Grundsätze des Kantons anwendbar.
- j. Die Kostenrechnung (KORE) dient dem Nachweis der effektiven Kosten der öffentlichen Dienstleistungen sowie als Steuerungsinstrument innerhalb der Gemeinden. Alle Gemeinden müssen ihre Vollkosten ausweisen können. Die KORE muss deshalb in allen Gemeinden obligatorisch eingeführt werden.
- k. Der Voranschlag kann in Zukunft entweder in der Form des HRM oder in der Form des Modells KORE oder als Globalbudget nach den Grundsätzen der WOF bewilligt werden. Die Rechnungsablage erfolgt in der entsprechenden gleichen Form.
- l. Massgebend für die Festlegung der Abschreibungssätze des Verwaltungsvermögens ist neu die Nutzungsdauer der abzuschreibenden Objekte.
- m. Für die Überprüfung der finanziellen Situation der Gemeinden werden Finanzkennzahlen erhoben.
- n. Die kantonale Aufsicht wird gelockert und beschränkt sich bei der Überprüfung des Controlling-Systems der Gemeinde auf die Frage, ob die demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen erfüllt sind. Es erfolgt keine Prüfung der Zweckmässigkeit. Aufsichtsbehörden sind der Regierungsrat oder die Regierungsrätin und der Regierungsrat. Im Rahmen der Aufsicht sind Massnahmen von Weisungen bis zur Amtsenthebung und zum Entzug der Selbstverwaltung möglich.

3. Gliederung des neuen Gesetzes

Das Gesetz ist in acht Teile gegliedert. Der erste Teil enthält die allgemeinen Bestimmungen, nämlich den Gegenstand des Gesetzes, den Geltungsbereich, die Rechtsstellung und die Rechtsetzung der Gemeinden. Im zweiten Teil folgen die Bestimmungen über die Organisation der Gemeinde. Dort finden sich Normen zu den Stimmberechtigten, zum Gemeinderat, zur Schulpflege, zu den Kontroll- und Steuerungsinstanzen (Rechnungsprüfungsorgan und Controlling-Kommission) sowie zur Gemeindeverwaltung. Im dritten Teil ist die Gemeindeinitiative geregelt. Im vierten Teil finden sich die gesetzlichen Grundlagen für die Übertragung von Aufgaben und die Zusammenarbeit. Anschliessend folgen im fünften Teil die Bestimmungen über die Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet. Der sechste Teil enthält die Gesetzesbestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinden (vgl. Kap. V.1). Schliesslich wird im siebten Teil die kantonale Aufsicht geregelt, und im achten Teil folgen die Schlussbestimmungen.

VI. Der Gesetzesentwurf im Einzelnen

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Gegenstand

Mit dem neuen kantonalen Führungs- und Steuerungsmodell, das im Rahmen der Gemeindereform 2000+ entwickelt wurde, soll die dezentrale Staatsorganisation verstärkt werden. Als Folge davon beschränkt sich das neue Gemeindegesetz darauf, die zwingenden *Grundzüge* der Organisation, der Zusammenarbeit und des Finanzhaushalts der Gemeinden sowie die kantonale Aufsicht zu regeln. Dort, wo die Gemeinden von den Bestimmungen dieses Gesetzes abweichen können, ist dies ausdrücklich festgehalten. Dieser Grundsatz der Beschränkung auf die Regelung der Grundzüge wurde von der Mehrheit der Gemeinden und von allen im Grosse Rat vertretenen Parteien unterstützt. Mit der Formulierung des Gemeindegesetzes als Rahmengesetz wird den Gemeinden ein grösserer Spielraum eingeräumt. Die Gemeinden erhalten dadurch die Möglichkeit, die für sie zweckmässige und auf ihre Verhältnisse angepasste Organisation im Rahmen des vorliegenden Gesetzes selbst zu wählen. Gleichzeitig soll mit der Regelung der Grundzüge vermieden werden, dass aufgrund einer Organisationsvielfalt der Gemeindeordnungen die Zusammenarbeit der Gemeinden verunmöglicht und die Aufsicht des Kantons erschwert wird. Ausnahmsweise enthält der vorliegende Entwurf detaillierte Bestimmungen, nämlich dort, wo ein klarer, einheitlicher Verfahrensablauf für die Gemeinden angezeigt ist, beispielsweise beim Verfahren der Gemeindeinitiative.

Die Gesetzesvorlage sieht vor, dass die Gemeinden das neue Gemeindegesetz durch eigene Rechtsetzung zu ergänzen haben. Dies erfolgt bei grundlegenden Fragen in der Gemeindeordnung und im Übrigen in Reglementen oder Verordnungen (vgl. § 4 Abs. 2).

In der Vernehmlassung vertraten nur einige wenige Gemeinden und 60 plus Groupe Politique die Auffassung, das neue Gemeindegesetz sei so zu gestalten, dass für mittlere und kleinere Gemeinden der Erlass einer Gemeindeordnung nicht erforderlich sei. Diese Auffassung widerspricht jedoch der Grundidee einer möglichst grossen Organisationsfreiheit und damit verbunden der Organisationsverantwortung der Gemeinden. Auch in andern Kantonen beschränkt sich der Gesetzgeber in neueren Gemeindegesetzen darauf, nur die Grundzüge der Gemeindeorganisation zu regeln (vgl. Kanton Bern, Art. 1 Gemeindegesetz).

§ 2 Geltungsbereich

Das geltende Gemeindegesetz enthält Vorschriften für die Einwohner-, die Bürger-, die Kirch- und die Korporationsgemeinden (§§ 1–45 GG). Der vorliegende Entwurf ist grundsätzlich auf die Einwohnergemeinden ausgerichtet, ist aber auch auf Bürgergemeinden anwendbar. Ab 1. September 2004, das heisst zu Beginn der neuen Amtsperiode der Gemeindebehörden, werden voraussichtlich noch die Bürgergemeinden Ufhusen und Horw bestehen. Horw hat eine Vereinigung der Bürger- mit der Einwohnergemeinde per 1. Januar 2005 beschlossen. Vollständigkeitshalber sind die in der Verfassung nach wie vor vorgesehenen Bürgergemeinden beim Geltungsbereich des Gemeindegesetzes weiter aufzuführen (Abs. 1).

Im Kanton Luzern bestehen die zwei Landeskirchen der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirchen mit eigener Kirchenverfassung. Die auf der Kirchenverfassung beruhende Organisation tritt an die Stelle der durch die Staatsverfassung und das Gesetz vorgesehenen Organisation (§ 92 Abs. 1 StV und § 1 Abs. 4 des Gesetzes über die Kirchenverfassung vom 21. Dezember 1964 [Einführung und Organisation kirchlicher Synoden]; SRL Nr. 187). Absatz 2 sieht daher vor, dass das landeskirchliche Recht für Kirchgemeinden anwendbar ist, die einer Landeskirche unterstellt sind. Das Gemeindegesetz kommt zur Anwendung, wenn das Recht der Landeskirchen keine Regelungen zur Organisation, zur Zusammenarbeit und zum Finanzhaushalt enthält (vgl. Abs. 2 und neuer § 1 Abs. 5 des Gesetzes über die Kirchenverfassung). Die Kirchgemeinden der Landeskirchen unterstehen der landeskirchlichen Aufsicht. Daher sind die Bestimmungen über die kantonale Aufsicht gemäss den §§ 99 ff. nicht anwendbar (vgl. auch § 100 Abs. 1a). Für die christkatholische Kirchgemeinde der Stadt Luzern, die einzige Kirchgemeinde, die keiner Landeskirche unterstellt ist und damit auch über keine eigene Verfassung verfügt, gelten die Bestimmungen des Gemeindegesetzes sinngemäss, inklusive die Bestimmungen über die kantonale Aufsicht (§ 100 Abs. 1a). Das Gemeindegesetz gilt für die drei Kirchgemeinden *sinngemäss*, weil jeweils im Einzelfall zu prüfen sein wird, ob die direkte Anwendung des Gemeindegesetzes wie bei den Einwohnergemeinden ohne Vorbehalte möglich ist.

Die Korporationsgemeinden werden vom Geltungsbereich des neuen Gemeindegesetzes nicht umfasst. Für sie gelten die Bestimmungen des bisherigen Gemeindegesetzes weiter, das neu «Gesetz über die Korporationsgemeinden» heissen wird (vgl. Anhang 1).

Die Formulierung von § 2 ist abschliessend. Sollten neue Gemeindearten (Schulgemeinden oder Kirchgemeinden anderer Konfessionen) von der Verfassung und der Gesetzgebung als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften anerkannt werden, wäre das Gemeindegesetz anzupassen oder ein Spezialgesetz zu erlassen (§ 87 Abs. 1 StV).

§ 3 Rechtsstellung der Gemeinden

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 geht von einem dreistufigen Staatsaufbau aus und erwähnt die Gemeinden in Artikel 50 ausdrücklich. Die Gemeinden als dritte Staatsebene im Bundesstaat sind öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften (Abs. 1).

Die Gemeinde hat als dritte Staatsebene hoheitliche Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse (Abs. 2). Dabei hat sie sich jedoch an den Rahmen des eidgenössischen und des kantonalen Rechts zu halten. Da sich das vorliegende Gesetz auf die Regelung der Grundzüge beschränkt, wird die Gemeinde inskünftig vermehrt rechtsetzend tätig sein.

Ebenfalls in diesem Paragraphen geregelt und für die Rechtsstellung der Gemeinde entscheidend ist der allgemein anerkannte Grundsatz der Gemeindeautonomie (Abs. 3). Es ist davon auszugehen, dass der Begriff der «Gemeindeautonomie» in der neuen Staatsverfassung umfassend geregelt wird. Im Gemeindegesetz genügt daher die Formulierung des Grundsatzes. Ob und wie weit eine Gemeinde in einem bestimmten Bereich autonom ist, bestimmt sich nach der kantonalen und der eidgenössischen Gesetzgebung. Gemäss Lehre und Praxis ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, N 1392 ff.; BGE 128 I 8, 126 I 136).

Gemäss § 87 Absatz 1 StV sind Gemeinden von der Verfassung und der Gesetzgebung anerkannt. Änderungen in der Gemeindeinteilung, wie die Bildung neuer sowie die Auflösung und Vereinigung bestehender Einwohner- und Bürgergemeinden, stehen der Gesetzgebung zu (§ 94^{bis} StV). Das Gemeindegesetz enthält im Anhang eine Liste der bestehenden Einwohnergemeinden (Abs. 4). Veränderungen im Gemeindebestand, wie sie in §§ 58 ff. geregelt werden, setzen daher stets eine Revision der im Anhang aufgeführten Liste der Einwohnergemeinden voraus.

§ 4 Rechtsetzung der Gemeinden

Dieser Paragraph entspricht im Wesentlichen dem bisherigen § 45a des Gemeindegesetzes. In Absatz 1 wird die Rechtsetzung inhaltlich kodifiziert. Demnach sind die Rechte und Pflichten der natürlichen und der juristischen Personen in ihrem Gebiet, die Organisation der Gemeinde und das Verfahren vor den Behörden durch rechtsetzende Erlasse, also generell-abstrakte Normen, zu ordnen. Gleichzeitig wird die zweifache Grenze der kommunalen Rechtsetzung klargestellt: Die Gemeinden dürfen nur «für ihren Aufgabenbereich» Recht setzen und sie haben sich dabei an das übergeordnete Recht zu halten (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates 1977 zur Teilrevision des Gemeindegesetzes, S. 265 zu § 45a GG). Absatz 1 wiederholt, was nach allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen schon Geltung hat. Es dient jedoch der Rechtssicherheit, wenn diese Grundsätze im Gesetz selbst festgehalten werden.

In Absatz 2 wird im Interesse einer einheitlichen Begriffsverwendung festgehalten, dass die rechtsetzenden Erlasse der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments in Form einer «Gemeindeordnung» und von «Reglementen» beschlossen werden und der Gemeinderat «Verordnungen» erlässt. Bezüglich Einzelheiten zur Verordnungskompetenz des Gemeinderates wird auf die Ausführungen zu § 14 Absatz 2 verwiesen.

II. Organisation der Gemeinden

1. Allgemeines

§ 5 Organisationskompetenz

Gemäss § 89 Absatz 1a der Staatsverfassung trägt der Kanton die Gesamtverantwortung, und die Einwohnergemeinden übernehmen die Verantwortung für ihre Entscheidungen und Handlungen. Daraus kann der Grundsatz von § 5 Absatz 1 abgeleitet werden, wonach die Gemeinde über ihre Organisation und ihr Controlling-System in eigener Kompetenz und Verantwortung beschliesst. Das Controlling-System soll der Gemeinde eine ständige Abstimmung der Zielsetzungen, eine Prüfung des effizienten Einsatzes der vorhandenen Mittel und eine dauernde Begleitung bei der Umsetzung von angeordneten Verbesserungsmassnahmen ermöglichen. Bei der Ausgestaltung des Controlling-Systems ist die Gemeinde weitgehend frei, sodass sie dieses auf die eigenen Verhältnisse ausrichten kann. Vorbehalten bleiben die zwingenden Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes, welche die Organisation und das Controlling-System der Gemeinde betreffen. Zudem hat das System gewisse Mindestanforderungen zu erfüllen, die im Rahmen des neuen Führungs- und Steuerungsmodells entwickelt wurden. Es geht dabei um die demokratischen, die rechtsstaatlichen, die verwaltungstechnischen sowie die finanziellen Mindestanforderungen, die in Absatz 2 erwähnt werden. Die kantonale Aufsicht beschränkt sich darauf, die Einhaltung dieser Mindestanforderungen zu überprüfen (§ 102 Abs. 1). Bei der Überprüfung, ob die Gemeinde über ein Controlling-System verfügt, das den Mindestanforderungen entspricht, kommt dem Aufsichtsorgan ein Ermessen zu. Es wird Aufgabe des Kantons sein, die Ausübung dieses Ermessens in einem späteren Zeitpunkt mittels Weisungen an die Aufsichtsorgane zu konkretisieren.

Die Mindestanforderungen von Absatz 2 können wie folgt beschrieben werden:

Unterabsatz a betrifft die demokratischen Mindestanforderungen. Die Gemeinde muss demokratisch verfasst sein. Ihre Organisation und das Controlling-System haben die Mitwirkung der Stimmberechtigten im gesetzlich vorgesehenen Rahmen und die Verantwortlichkeit der Exekutive sicherzustellen. Die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten sind im vorliegenden Entwurf namentlich in den §§ 9–13 geregelt. Die Verantwortlichkeit der Exekutive ergibt sich aus der Wahl durch die Stimmberechtigten und die neu vorgesehene Möglichkeit der Amtsenthebung (§ 108).

In Unterabsatz b geht es um die rechtsstaatlichen Mindestanforderungen. Als Teil des Rechtsstaates hat die Gemeinde die Rechtsordnung einzuhalten. Weiter werden in Unterabsatz b die verwaltungstechnischen Mindestanforderungen genannt. Damit der Betrieb einer Gemeinde zweckmässig und effizient funktioniert, muss diese über ein angemessenes Controlling-System verfügen. Wie bereits zu Absatz 1 erwähnt, verzichtet der Kanton in diesem Zusammenhang auf inhaltliche Vorgaben, sodass die Gemeinden ein auf ihre Verhältnisse angepasstes System schaffen können. Es ist Aufgabe des Gemeindeschreibers oder der Gemeindeschreiberin, für rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe zu sorgen (§ 29 Abs. 1). Die Gesamtverantwortung für die Organisation und das Controlling-System und damit auch für die Einhaltung der rechtsstaatlichen und verwaltungstechnischen Mindestanforderungen liegt jedoch beim Gemeinderat (§ 18). Die Kontrolle der Rechtmässigkeit

der Entscheide oder Erlasse ist – auf Klage oder Beschwerde hin – Sache der Gerichte oder sonstiger Instanzen (Regierungsrat, Departemente, Regierungstatthalter oder -statthalterin). Im Gesetzesentwurf ist die Gemeindebeschwerde als subsidiäres Rechtsmittel gegen Beschlüsse der Gemeindeorgane und der Gemeinde- oder Zweckverbände vorgesehen (§ 109). Mit diesem Rechtsmittel können somit die genannten Entscheide aufsichtsrechtlich und damit auch hinsichtlich der rechtsstaatlichen Mindestanforderungen überprüft werden.

In Unterabsatz c geht es um die finanziellen Mindestanforderungen. Der Regierungsrat bestimmt in Zusammenarbeit mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) die für die Gemeinden massgebenden Finanzkennzahlen. Für alle Kennzahlen werden in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden Bandbreiten festgelegt, deren Einhaltung für eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts anzustreben ist (§ 91). Die Einhaltung dieser finanziellen Mindestanforderungen soll die Bonität und die Handlungsfähigkeit der Gemeinde erhalten. In diesem Zusammenhang wird auch der Grundsatz zum Voranschlag gemäss § 79 Absatz 1 zu beachten sein, wonach der Voranschlag der Laufenden Rechnung so zu gestalten ist, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben. Für weitere Ausführungen zu den finanziellen Mindestanforderungen wird auf die Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden in Teil VI verwiesen.

§ 6 Kommunales Organisationsrecht

Das Gemeindegesetz beschränkt sich auf die Regelung der Grundzüge (vgl. § 1). Daher wird neu jede Gemeinde verpflichtet, eine Gemeindeordnung mit den Grundzügen ihrer Organisation zu erlassen. Die Gemeinde kann also anders als bisher nicht auf eine eigene Gemeindeordnung verzichten. Im Rahmen des Erlasses der Gemeindeordnung hat jede Gemeinde grundsätzliche Überlegungen zur Organisation und zum Controlling-System zu machen, die Rechte der Stimmberechtigten zu regeln und diese Bestimmungen, angepasst auf ihre Verhältnisse, in der Gemeindeordnung festzulegen. Auch in verschiedenen andern Kantonen besteht der Grundsatz, dass jede Gemeinde über eine eigene Gemeindeordnung verfügt (z. B. Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Solothurn, Schaffhausen).

Hervorzuheben ist, dass gemäss dem Gesetzeswortlaut nur die Grundzüge der Gemeindeorganisation in der Gemeindeordnung festzulegen sind, während die weniger zentralen Bestimmungen in andern rechtsetzenden Erlassen der Gemeinde geregelt werden können. Bei rechtsetzenden Erlassen kann es sich um Reglemente handeln, die von den Stimmberechtigten erlassen werden, oder um Verordnungen des Gemeinderates (vgl. Ausführungen zu § 4 Abs. 2).

Wegen des grundlegenden Inhalts kommt der Gemeindeordnung erhöhte Bedeutung innerhalb des Gemeinderechtsystems und damit verfassungsähnlicher Charakter gegenüber andern Erlassen zu. Daraus folgt der Grundsatz, dass die Gemeindeordnung dem übrigen kommunalen Recht vorgeht. Als organisationsrechtliche Grundlage ist die Gemeindeordnung dem Regierungstatthalter oder der Regierungstatthalterin im Rahmen der kantonalen Aufsicht einzureichen.

Wie bereits in Kapitel III.1.b erwähnt, sind die bisherigen kantonalen Vorprüfungen und Genehmigungen kommunaler Erlasse mit dem neuen Führungs- und Steuerungsmodell grundsätzlich nicht mehr vereinbar. Die Gemeindeordnung unterliegt

daher keiner kantonalen Genehmigung mehr. Die bisher vom Kanton angebotene Vorprüfung der Gemeindeordnung wird aus demselben Grund nicht mehr vorgenommen. Der Kanton wird jedoch die Gemeinden bei der Einführung des Gemeindegesetzes unterstützend begleiten. Geplant ist unter anderem, dass der Kanton den Gemeinden für die Erarbeitung der Gemeindeordnung Checklisten mit den zu regelnden Fragen zur Verfügung stellen wird.

Absatz 2 sieht vor, dass die Gemeinde die Zuständigkeiten ihrer Organe und Verwaltungseinheiten in einem rechtsetzenden Erlass regelt. Der VLG stellte in der Vernehmlassung den Antrag, Absatz 2 sei zu ergänzen, sodass die Gemeinde Aufgaben, die ein kantonales Spezialgesetz einem bestimmten kommunalen Organ übertrage, unter Wahrung der Gesamtverantwortung einem andern Organ zur Ausführung übertragen könne. Diesem Antrag wurde nicht entsprochen, weil sonst alle bisherigen Zuständigkeitsregelungen in den kantonalen Gesetzen ungeprüft dispositives Recht würden, von dem die Gemeinden abweichen könnten. Bezüglich Einzelheiten wird auf unsere Ausführungen in Kapitel IV.1.d verwiesen.

§ 7 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Öffentliche Verwaltungen sind nach ihren Strukturen und Regelungen «hoheitliche Verwaltungen», ausgerichtet auf Gesetzesvollzug und Kontrolle. Die Aufgaben der öffentlichen Hand sind in den vergangenen Jahren vielfältiger und komplexer geworden, und ihre Bewältigung wird zunehmend als ein Erbringen von Dienstleistungen betrachtet. Aus diesen Überlegungen wurde ein neues Modell der Verwaltungsführung, in der Wissenschaft bekannt unter dem Namen «New Public Management (NPM)», lanciert. Als einer der ersten Kantone hat Luzern ein Modell der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)» entwickelt. Mittlerweile beschäftigen sich auch zahlreiche andere Kantone und viele andere Gemeinwesen mit entsprechenden Projekten. Die Zielsetzungen, wie sie die Wissenschaft für das «New Public Management» definiert hat, und die bereits schon im Schlussbericht vom 29. September 2000 (B 73) zur versuchsweisen Einführung des Modells der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» und der «Leistungsorientierten Spitäler» (WOV/LOS-Versuch) erwähnt wurden, sind:

- Der Staat funktioniert wirkungsorientiert und verzichtet dabei auf die Steuerung über einzelne Kostenpositionen. An ihre Stelle treten Zielvorgabe und Wirkungskontrolle.
- Staatliche Leistungseinheiten arbeiten kunden- und bürgerorientiert und lassen sich von ihrer Dienstleistungsphilosophie leiten. Staatliches Handeln wird nach der Kunden- beziehungsweise Bürgerzufriedenheit beurteilt.
- Jedes Verwaltungshandeln ist kostenorientiert. Leistungs- und Ressourcenverantwortung sind dort angesiedelt, wo die Arbeit ausgeführt wird.
- Alle Aktivitäten des Staates müssen zu Leistungen führen, die einer Kundschaft etwas nützen. Diese Leistungen sind öffentliche Güter.

Im Kanton Luzern sind bereits einige Gemeinden (Emmen, Hochdorf, Kriens und Luzern) dazu übergegangen, ihre ganze Verwaltung oder Teile davon nach WOV zu führen. Für die Einführung der WOV und für die damit verbundene Abweichung von finanzhaushaltsrechtlichen Bestimmungen war bisher eine Ausnahmegewilligung des Regierungsrates notwendig. Den Gemeinden steht es inskünftig frei, die ganze Ver-

waltung oder Teile davon nach WOV zu führen. Absatz 1 schafft somit die gesetzliche Grundlage für die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) auf Gemeindeebene. Mit der Einführung der WOV ist ein grundlegender Systemwechsel verbunden. Die Stimmberechtigten werden nicht mehr über die Notwendigkeit einzelner Voranschlagsposten, sondern über Globalbudgets beschliessen. Daher liegt der Beschluss über die Einführung der WOV im Kompetenzbereich der Stimmberechtigten beziehungsweise beim Gemeindeparlament, wenn diese Befugnis im Sinn von § 12 Absatz 1 von den Stimmberechtigten an das Parlament übertragen wurde. Bei der Ausgestaltung der WOV ist die Gemeinde nicht völlig frei. WOV ist in den Gemeinden sinngemäss nach den Grundsätzen des Kantons zu handhaben. Massgebend sind daher die Erfahrungen mit der WOV im Kanton, welche auf die Gemeindeverhältnisse umgesetzt werden sollen. In diesem Zusammenhang beabsichtigt der Kanton, die Grundsätze der WOV in einem Handbuch für die Gemeinden zusammenzufassen.

Jede Gemeinde wird in Zukunft über ein Controlling-System verfügen, das vom Gemeinderat festgelegt wird (§ 18). Wie bereits bei § 5 erwähnt, werden nicht detaillierte Vorgaben über die Ausgestaltung des Controlling-Systems gemacht. Gemäss Absatz 2 ist bei WOV-Gemeinden für diejenigen Teile, die nach WOV geführt werden, ein Controlling-System anzuwenden, das den Führungsprozess der Planung, die Beschlussfassung, die Kontrolle und die Steuerung in den Bereichen Personal, Leistungen und Finanzen umfasst. Mit einem Controlling-System in den Bereichen Finanzen und Leistungen wird gewährleistet, dass die Leistungsaufträge eingehalten und entsprechend überprüft werden können. Das Controlling-System der Gemeinde soll zudem wie im Kanton den Bereich des Personals umfassen (vgl. § 40 des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung vom 13. März 1995, Organisationsgesetz, SRL Nr. 20). Eine WOV-Gemeinde ist daher dafür verantwortlich, dass im Bereich des Personals ein Controlling für den dauernden Soll-Ist-Vergleich von Planung, Steuerung und Überprüfung der Zielerreichung der Personalarbeit erfolgt.

Gemäss Absatz 3 regelt der Regierungsrat das Nähere in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden. Es wird dabei vor allem um Ausführungsbestimmungen zum Leistungsauftrag, zum Controlling und zur Berichterstattung gehen.

2. Stimmberechtigte

a. Grundsätze

§ 8

Dieser Paragraph regelt die allgemein geltenden Grundsätze, welche für die Stimmberechtigten gelten. Die Stimmberechtigten stehen in der Hierarchie der kommunalen Organe zuoberst (vgl. Abs. 1). Innerhalb der festgelegten Zuständigkeitsordnung spielen sie die zentrale Rolle. Im Rahmen des so genannten politischen Führungskreislaufs oder der politischen Führung der Gemeinde stehen ihnen verschiedene Befugnisse zu. Sie beteiligen sich an der politischen Planung, nehmen Wahlen vor, beschliessen über Sachgeschäfte, üben die Kontrolle über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates aus und nehmen die erforderliche Steuerung der Gemeinde wahr (Abs. 2). Auf die einzelnen Teile der politischen Führung wird in den nachfolgenden Bestimmungen eingegangen (vgl. §§ 9 ff.).

Die Gemeinde ist grundsätzlich frei, ob sie die Befugnisse der politischen Führung im Versammlungs- oder im Urnenverfahren ausübt (vgl. Abs. 3). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang allerdings die Regelung des Stimmrechtsgesetzes, wonach für die Wahl des Gemeinderates und des Friedensrichters nur das Urnenverfahren zulässig ist (§ 18 Abs. 3 Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988; SRL Nr. 10). Ebenfalls zugelassen ist die Variante, bei der die Stimmberechtigten alle ihre Befugnisse an der Urne ausüben, wie dies zurzeit in Malters und Hochdorf der Fall ist. Ein Vorbehalt ist, gestützt auf das Urteil des Bundesgerichts vom 9. Juli 2003, bei den Einbürgerungen zu machen. Über diese darf nicht mehr an der Urne entschieden werden. Soweit alle Befugnisse an der Urne wahrgenommen werden, ist die unmittelbare Mitwirkung der Stimmberechtigten an der politischen Führung erschwert. Die Gemeindeordnung hat daher für diese Situation sicherzustellen, dass die Stimmberechtigten die einzelnen Funktionen und Schritte der politischen Führung wirkungsvoll wahrnehmen können (vgl. Abs. 3). Denkbar sind in diesem Zusammenhang öffentliche Informationsveranstaltungen zur Orientierung und mündlichen Behandlung der einzelnen Vorlagen, wie dies in den beiden Gemeinden Malters und Hochdorf gehandhabt wird.

Als weitere Variante können die Stimmberechtigten Befugnisse der politischen Führung im Rahmen der §§ 12 und 13 einem Gemeindeparlament übertragen. Die Gemeinden sind auch nach neuem Gemeindegesetz frei, wann beziehungsweise ab welcher Gemeindegrösse sie ein Gemeindeparlament einsetzen wollen (vgl. Vorbemerkungen zu § 12).

Die nachfolgenden Bestimmungen regeln die Organisation für Gemeinden ohne Gemeindeparlament. Dies sind die Gemeinden mit Gemeindeversammlung sowie diejenigen Gemeinden, in denen die Stimmberechtigten sämtliche Befugnisse an der Urne wahrnehmen. Für die Gemeinden mit Gemeindeparlament enthalten die §§ 12 und 13 Sonderregelungen.

b. Gemeinde ohne Gemeindeparlament

§ 9 Politische Planung

Diese Bestimmung hält die Befugnisse der Stimmberechtigten beim ersten Teil der politischen Führung, der Planung, fest. Gemäss Vernehmlassungsvorlage sollen die Stimmberechtigten früher und umfassender in den politischen Führungskreislauf, somit vermehrt auch in der Planungsphase einbezogen werden, was von der Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser begrüsst wurde. Einerseits können die Stimmberechtigten dadurch in einer Phase zu Gemeindeprojekten Stellung nehmen, in der grundlegende Anpassungen noch möglich sind. Zu einem späteren Zeitpunkt ist dies häufig nicht mehr möglich, ohne gleich ein ganzes Projekt zu Fall zu bringen. Andererseits kann der Gemeinderat die Meinungen, Einwände und Bedenken der Stimmberechtigten in einem frühen Stadium feststellen und allenfalls geeignete Anpassungen bei einem Projekt vornehmen. Dies wiederum wird die Akzeptanz eines Projekts bei den Stimmberechtigten vergrössern.

Absatz 1 verweist auf die verschiedenen Instrumente der Planung, von der kurzfristigen, ein Jahr umfassenden Planung (Voranschlag) über die mittelfristige (Finanz- und Aufgabenplan) bis zur langfristigen Planung (Leitbilder). Zudem können Planungsberichte für Einzelplanungen erstellt werden. Für den Begriff des Finanz- und

Aufgabenplans und das Verfahren bei der Festsetzung des Voranschlags wird auf die Ausführungen zu den §§ 73 ff. sowie 93 ff. verwiesen. Auf das Jahresprogramm wird in den Erläuterungen zu § 20 näher eingegangen. Das Jahresprogramm kann den Stimmberechtigten zusammen mit dem Voranschlag und dem Finanz- und Aufgabenplan vorgelegt werden, ohne dass eine zusätzliche Gemeinde- oder Orientierungsversammlung notwendig ist. Planungsberichte und Leitbilder sind von den Gemeinden nicht zwingend zu erstellen, was mit der Formulierung «allfälliger» Planungsberichte und Leitbilder zum Ausdruck gebracht wird. Soweit jedoch solche bestehen, sind diese den Stimmberechtigten ebenfalls zur Kenntnisnahme vorzulegen.

Die Vernehmlassungsvorlage und auch der vorliegende Entwurf gehen davon aus, dass die Planungsinstrumente nach Absatz 1b–e den Stimmberechtigten mindestens zur «Kenntnisnahme» vorzulegen sind. Die FDP, der Gemeindeschreiberverband, die Agglomerationsgemeinden und die Gemeinde Sursee machten in ihrer Vernehmlassung geltend, die Gemeinden sollten bei der Ausgestaltung des Einbezugs der Stimmberechtigten frei sein. Eine blossе Zustellung der Unterlagen per Post sollte ausreichend sein. Mit diesem Vorschlag könnten zwar sämtliche Stimmberechtigten mit den Unterlagen bedient werden, die mündliche Behandlung der Geschäfte in der Gemeinde- oder in einer Orientierungsversammlung und damit die Möglichkeit einer demokratischen Auseinandersetzung mit den Planungsthemen wäre damit aber nicht gewährleistet. Daher sollen diese Geschäfte für die Gemeinde- oder die Orientierungsversammlung traktandiert werden, wobei die Gemeinden in der Form der Präsentation sowie beim Entscheid, ob sie den Stimmberechtigten vorgängig Unterlagen per Post zustellen wollen, grundsätzlich frei sind. Die blossе Zustellung der Unterlagen per Post, ohne eine Behandlung in der Versammlung, ist jedoch unzureichend. Die Stimmberechtigten sind über diese Geschäfte in geeigneter Weise zu informieren, damit sie Kenntnis nehmen können. Mit dem Begriff «Kenntnisnahme» soll zum Ausdruck gebracht werden, dass über diese Planungsinstrumente – anders als über den Voranschlag – kein rechtlich verbindlicher Beschluss gefasst wird. Die Kenntnisnahme erfolgt in zustimmendem oder ablehnendem Sinn, oder es wird ohne Stellungnahme Kenntnis genommen. Die Stimmberechtigten können diese Geschäfte auch zurückweisen oder Bemerkungen dazu abgeben, die durch entsprechenden Beschluss integrierender Bestandteil der Planungsvorlage werden. Bemerkungen zu den Planungsinstrumenten, die nicht zum Beschluss der Stimmberechtigten erhoben worden sind, werden dagegen nicht integrierender Bestandteil.

Die Formulierung von Absatz 1 und der Hinweis, dass die Beteiligung an der politischen Planung «mindestens» durch die Kenntnisnahme erfolgt, lässt es zu, die Planungsinstrumente der Unterabsätze b–e den Stimmberechtigten in Form einer Konsultativabstimmung zur Beschlussfassung vorzulegen (Abs. 2). Der Entscheid darüber obliegt der einzelnen Gemeinde. Konsultativabstimmungen erfolgen in der spezifischen äusseren Form des Abstimmungsverfahrens. Massgebend sind daher die Bestimmungen über die Sachgeschäfte des Stimmrechtsgesetzes. Konsultativabstimmungen werden durchgeführt, um für das weitere Vorgehen Aufschluss über den Volkswillen zu erhalten. Im Gegensatz zu andern Abstimmungen bewirken sie keinen rechtlich verbindlichen Beschluss der Stimmberechtigten. Es wäre jedoch in einer Demokratie widersprüchlich, das Volk in einer förmlichen Abstimmung konsultativ zu befragen, nachher aber ohne zwingenden Grund anders zu entscheiden. Ein be-

hördlicher Entscheid, der im Gegensatz zum Ergebnis einer Konsultativabstimmung steht, bedarf somit einer qualifizierten Begründung. Es müssen sich die Umstände geändert oder es müssen wesentliche neue Erkenntnisse hinzugetreten sein. Im Kanton Luzern bestand bisher für die Durchführung von Konsultativabstimmungen keine gesetzliche Grundlage (vgl. LGVE 1993 III Nr. 11; Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2295). Diese wird nun mit Absatz 2 geschaffen.

§ 10 Wahlen und Sachgeschäfte

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem bisherigen § 2 des Gemeindegesetzes und regelt den zweiten Teil der politischen Führung, nämlich die Beschlussfassung.

Unterabsatz a

Die Wahl der in Unterabsatz a genannten Organe obliegt zwingend den Stimmberechtigten. Es besteht somit in Gemeinden mit Gemeindeversammlung keine Möglichkeit, die Wahlkompetenz generell oder im Einzelfall auf ein anderes Organ zu übertragen. Anders als bisher ist die Wahl des Gemeinderates in ein bestimmtes Amt (Präsident, Gemeindeammann, Sozialvorsteher) von Gesetzes wegen nicht mehr vorgeschrieben. Die Wahl in ein bestimmtes Amt kann jedoch von den Gemeinden in ihrer Gemeindeordnung vorgesehen werden (vgl. Kap. IV.1.b). Dort, wo die Gemeinden dies vorsehen, ermöglicht die Formulierung von Ziffer 1 den Gemeinden, die Wahl als Ratsmitglied des Gemeinderates und als Amtsträger in einem einzigen Wahlgang vorzunehmen. Gemäss Ziffer 2 soll die Schulpflege wie bisher von den Stimmberechtigten gewählt werden (vgl. § 22). Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage ist neu, dass die Stimmberechtigten gemäss Ziffer 3 das Rechnungsprüfungsorgan, das heisst die Mitglieder der Rechnungskommission wählen, oder allenfalls ein Fachorgan der Verwaltung oder eine externe Revisionsstelle bestimmen (vgl. § 23 Abs. 1). Angesichts der wichtigen Aufsichtsfunktion und der Unabhängigkeit dem Gemeinderat und der Verwaltung gegenüber ist eine demokratische Legitimation des Rechnungsprüfungsorgans gerechtfertigt. Die Stimmberechtigten wählen auch die Mitglieder der neu vorgesehenen Controlling-Kommission, sofern diese zwingend vorgeschrieben ist (WOV-Gemeinde) oder von einer Gemeinde freiwillig eingeführt wurde (vgl. Ausführungen zu § 26). Schliesslich wählen die Stimmberechtigten wie bisher auch das Urnenbüro (Ziff. 4).

Unterabsatz b

Unterabsatz b ist auf das demokratische Staatsverständnis und darauf zurückzuführen, dass die Stimmberechtigten gesetzgebendes Organ sind. Die Ziffern 1 bis 3 wollen daher die Mitwirkung der Stimmberechtigten in einem zentralen Bereich sicherstellen. Gemäss Ziffer 1 ist die Gemeindeordnung den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorzulegen. Sie dürfen und müssen in den grundlegenden Fragen der Organisation ihrer Gemeinde entscheiden. Ziffer 2 weist die Reglemente ebenfalls den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung zu, wobei eine Gesetzesdelegation an den Gemeinderat durch einen Rechtssatz möglich ist. Der Hinweis auf diese Möglichkeit, dem Gemeinderat entsprechende Befugnisse zu übertragen, sowie die Voraus-

setzungen, die dabei erfüllt sein müssen, werden nicht in Ziffer 2 geregelt. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf § 14 Absatz 2 sowie die Ausführungen dazu. Die Regelung von Ziffer 3 ist auf die Neuregelung der Übertragung von Aufgaben und der Zusammenarbeit zurückzuführen (vgl. Teil IV). Danach sind rechtsetzende Verträge sowie die Übertragung von hoheitlichen Befugnissen an Dritte grundsätzlich von den Stimmberechtigten zu genehmigen. Denn den Stimmberechtigten obliegt in der Regel sowohl die Rechtsetzung als auch der Entscheid über den Träger der hoheitlichen Befugnisse. Demzufolge sind auch Vertragsabschlüsse mit solchen Inhalten den Stimmberechtigten zur Genehmigung vorzulegen. Der Gemeinderat kann allerdings durch Rechtssatz für die Befugnisse von Ziffer 3 als zuständig erklärt werden.

Unterabsatz c

Unterabsatz c sieht vor, dass gewisse grundlegende Finanzgeschäfte der Genehmigung der Stimmberechtigten bedürfen.

Gemäss Ziffer 1 sind der Voranschlag, der Steuerfuss und die für die Deckung des Finanzbedarfs notwendige Mittelaufnahme den Stimmberechtigten vorzulegen. Der Voranschlag und der Steuerfuss bilden insoweit eine Einheit, als der Voranschlag den Steuerfuss bestimmt und umgekehrt der Steuerfuss die Ertragsseite des Voranschlags wesentlich beeinflusst. Deshalb sind Voranschlag und Steuerfuss gemeinsam und durch dasselbe Organ zu beschliessen. Einzelne Gemeinden machten in der Vernehmlassung geltend, dass die für die Deckung des Finanzbedarfs notwendige Mittelaufnahme den Stimmberechtigten nicht vorzulegen sei. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass Kredite vor der Einführung des Neuen Rechnungsmodells (NRM) per 1. Januar 1988, heute Harmonisiertes Rechnungsmodell (HRM), jeweils objektbezogen aufgenommen wurden. Das HRM sieht dagegen keine objektbezogene Schuldenbewirtschaftung mehr vor. Dementsprechend wurden die Stimmberechtigten bereits gemäss bisherigem § 2 Absatz 1e Ziffer 4 des Gemeindegesetzes für zuständig erklärt, die Ermächtigung zur Aufnahme von Darlehen zu erteilen. Die Regelung von § 10 Unterabsatz c Ziffer 1 entspricht den bisherigen gesetzlichen Bestimmungen, und es besteht keine Veranlassung, von dieser in der Praxis bewährten Lösung abzuweichen.

Wie bisher sind die Nachtrags-, die Sonder- und die Zusatzkredite gemäss den §§ 82–85 sowie die Rechnung und die Abrechnungen der Sonder- und Zusatzkredite den Stimmberechtigten zur Genehmigung vorzulegen (Ziff. 2 und 3).

Ziffer 4 erwähnt Finanzgeschäfte, die von den Stimmberechtigten zu beschliessen sind, sofern der Wert den Ertrag von $\frac{1}{10}$ Einheit der Gemeindesteuern oder eine in einem rechtsetzenden Erlass festgelegte andere Grösse, die den Gemeindeverhältnissen angemessen ist, übersteigt. Für die Einheit der Gemeindesteuern ist wie bisher der Ertrag der ordentlichen Steuern massgebend. Der Katalog in Ziffer 4 ist nicht abschliessend. Den Gemeinden steht es frei, in ihrer Rechtsordnung zusätzliche Finanzgeschäfte vorzusehen, die von den Stimmberechtigten zu genehmigen sind.

Weggefallen ist die bisherige und in der Vernehmlassungsvorlage noch enthaltene Bestimmung, wonach die Zweckumwandlung von Gemeindevermögen von den Stimmberechtigten zu bewilligen ist (vgl. § 2 Abs. 1e Ziff. 3 GG). Der damalige Gesetzgeber dachte an Vermögenswerte, die der Gemeinde zu einem besondern Zweck übergeben werden, beispielsweise in Form einer Stiftung oder eines Legats. Sowohl

bei der Stiftung als auch beim Legat kann der Zweck der Vermögensübergabe nicht ohne weiteres geändert werden. In der Praxis wurde diese Bestimmung manchmal beigezogen, wenn es um die Umwandlung von Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen oder umgekehrt ging. Da es sich bereits aus andern Gesetzesbestimmungen ergibt, dass diese Geschäfte der Zustimmung der Stimmberechtigten unterliegen, konnte auf eine oft zu Missverständnissen Anlass gebende Bestimmung, wie sie bisher in § 2 Absatz 1e Ziffer 3 GG vorgesehen war, verzichtet werden.

Unterabsatz d

Entscheide über Veränderungen im Gemeindebestand oder im Gemeindegebiet sind für die Entwicklung einer Gemeinde und die künftige Struktur von grosser Bedeutung. Daher sind diese Entscheide den Stimmberechtigten zwingend zur Abstimmung vorzulegen. Zu unterscheiden ist dabei zwischen dem Beschluss über Veränderungen im Gemeindebestand oder im Gemeindegebiet, bei dem es um Grundsatzfragen geht, und der Mitwirkung bei der Ausgestaltung und den Nebenfolgen, die in einem Vertrag oder in einem rechtsetzenden Erlass geregelt werden. Das Verfahren bei Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet ist im Übrigen im fünften Teil geregelt (vgl. §§ 58 ff.). Veränderungen im Gemeindegebiet dürfen dabei nicht mit blossen Grenzbereinigungen verwechselt werden, für welche der Gemeinderat zuständig ist (vgl. Ausführungen zu § 67).

§ 11 Kontrolle und Steuerung

In dieser Bestimmung werden der dritte und der vierte Teil in der politischen Führung, die Kontrolle und die Steuerung, geregelt. Wie sich schon aus § 8 Absatz 2 ergibt, üben die Stimmberechtigten als oberstes Organ der Gemeinde die Kontrolle über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates aus und nehmen die erforderliche Steuerung der Gemeinde wahr. In § 11 wird nun festgehalten, auf welche Weise die Stimmberechtigten diese Kontrolle und Steuerung wahrnehmen.

Die Kontrolle und die Steuerung durch die Stimmberechtigten erfolgen durch die Genehmigung der Rechnung sowie der Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite, die Kenntnisnahme von Berichten des Rechnungsprüfungsorgans und der allfälligen Controlling-Kommission und durch die Kenntnisnahme vom Jahresbericht des Gemeinderates (Abs. 1a–c). Diese Instrumente betreffen das verflossene Jahr, sodass in erster Linie eine Kontrolle über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates erfolgt. Eine Steuerung der Gemeinde mittels dieser Instrumente kann höchstens indirekt erfolgen, indem die Rechnung von den Stimmberechtigten nicht genehmigt wird oder indem die Stimmberechtigten bei der Kenntnisnahme von Planungsberichten Bemerkungen anbringen und der Gemeinderat gestützt darauf seine Planung anpasst. Gemäss Unterabsatz d können die Stimmberechtigten eine Planung oder deren Änderung anregen. Diese Anregungen können nicht rechtlich verbindlich beschlossen, sondern höchstens in Form von Bemerkungen angebracht werden. Die Stimmberechtigten werden bei der Kontrolle und der Steuerung durch das Rechnungsprüfungsorgan oder die allfällige Controlling-Kommission unterstützt. Gerade die Controlling-Kommission, die in WOV-Gemeinden obligatorisch und in den andern Gemeinden fakultativ ist, wird die Steuerungsmöglichkeiten in einer Gemeinde aus Sicht der Stimmberechtigten verstärken und die Steuerung wirksamer machen.

c. Gemeinde mit Gemeindeparlament

Vorbemerkungen

Die Gemeinden sind wie bisher unabhängig von ihrer Grösse frei, ob sie ein Gemeindeparlament einsetzen wollen oder nicht. Heute verfügen die Gemeinden Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern über ein Gemeindeparlament. In diesen Gemeinden sind die Wahlen und die Abstimmungen über Sachgeschäfte im Urnenverfahren durchzuführen. Dies ist zwar nicht mehr wie bisher (§ 63 Abs. 3 GG) ausdrücklich im Gemeindegesetz geregelt, ergibt sich jedoch bereits aus § 8.

Die Einsetzung eines Parlaments ist ein bedeutender Schritt für eine Gemeinde. Ab einer bestimmten Gemeindegrösse ist die Durchführung von Gemeindeversammlungen praktisch schwierig und die Repräsentativität der Ergebnisse solcher Versammlungen – auch angesichts der häufig relativ tiefen Stimmbeteiligung in den Gemeindeversammlungen – nicht immer gegeben. Bereits heute sind die Gemeindeparlamente in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich organisiert. Die Gemeinden mit Gemeindeparlament sollen daher auch in Zukunft weitgehend frei sein, wie sie den Parlamentsbetrieb ausgestalten wollen. Für die Organisation des Parlaments werden daher auch im neuen Gemeindegesetz wenig Vorgaben gemacht.

Das neue Gemeindegesetz beschränkt sich auf zwei Bestimmungen. Den §§ 12 und 13 kommt zentrale Bedeutung in der Kompetenzabgrenzung zwischen den Stimmberechtigten und dem Gemeindeparlament zu. Spricht das Gemeindegesetz von Kompetenzen der «Stimmberechtigten», so können diese grundsätzlich auf ein Gemeindeparlament übertragen werden. Ausgenommen hievon sind die Wahlen und Sachgeschäfte gemäss § 13. Beispielsweise kann die Behandlung der Planungs- und Kontrollinstrumente, nämlich Jahresprogramm und -bericht sowie Finanz- und Aufgabenplan, die gemäss den §§ 19 und 20 den Stimmberechtigten vorzulegen sind, abschliessend auf ein Gemeindeparlament übertragen werden, da diese nicht in § 13 erwähnt wird. Auch das Sachgeschäft der Einführung der WOV für die ganze Verwaltung oder Teile davon (§ 7) kann an ein Gemeindeparlament delegiert werden. Anders sieht es dagegen beispielsweise mit dem Voranschlag aus. Die Beschlussfassung über den Voranschlag kann zwar durch ein Gemeindeparlament erfolgen (§ 12). Dieser Beschluss unterliegt aber gemäss § 13 Absatz 2b dem fakultativen Referendum.

§ 12 Grundsätzliches

Die Stimmberechtigten können einen Teil ihrer Befugnisse bei der politischen Führung dem Gemeindeparlament übertragen (Abs. 1). Auch bei den Gemeinden mit Gemeindeparlament besteht die politische Führung durch die Stimmberechtigten aus vier Teilen, nämlich der Planung, der Wahl und dem Beschluss über Sachgeschäfte sowie der Kontrolle und der Steuerung der Gemeinde (vgl. Ausführungen zu den §§ 9–11). Die Kompetenzen des Gemeindeparlaments und der Stimmberechtigten sind dabei in der Gemeindeordnung festzulegen. Gewisse Befugnisse können von den Stimmberechtigten nicht oder höchstens unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums an das Gemeindeparlament übertragen werden. Diese Befugnisse sind in § 13 geregelt.

Absatz 2 sieht vor, dass die Wahl des Gemeindeparlaments alle vier Jahre nach dem Verhältniswahlverfahren erfolgt, damit die Parlamentsvertretung in der Stimmberechtigten

bevölkerung möglichst breit abgestützt ist. Vollständigkeitshalber wird in Absatz 2 festgehalten, dass die Wahlen des Gemeindeparlaments im gleichen Jahr wie die Gemeinderatswahlen stattfinden. § 96^{bis} der Staatsverfassung hält fest, dass die nächsten Neuwahlen der Gemeindeparlamente 1996 stattfinden. Daraus können die einzelnen Legislaturperioden abgeleitet werden. Amtsantritt ist jeweils der 1. September nach der Wahl.

§ 13 Nicht übertragbare Befugnisse und fakultatives Referendum

Schon das geltende Recht sah in § 63 vor, dass gewisse zentrale Befugnisse der Stimmberechtigten nicht oder nicht abschliessend auf ein Gemeindeparlament übertragen werden dürfen. Diese unübertragbaren Befugnisse der Stimmberechtigten werden neu in § 13 genannt. Inhaltlich lehnen sie sich weitgehend an die Vorgaben des bisherigen Gemeindegesetzes an.

Absatz 1 legt fest, welche Wahlbefugnisse zwingend den Stimmberechtigten zustehen und welche Sachgeschäfte des Gemeindeparlaments aufgrund ihres zentralen Gehalts dem obligatorischen Referendum unterliegen. Die Wahl des Gemeinderates als zentrales Führungsorgan der Gemeinde ist nicht auf das Parlament übertragbar. Da das Gemeindeparlament stellvertretend für die Stimmberechtigten entscheidet, hat die Wahl des Gemeindeparlaments zwingend durch die Stimmberechtigten zu erfolgen. Weiter ist die Gemeindeordnung, welche die Grundzüge der Gemeindeorganisation regelt, zwingend von den Stimmberechtigten zu erlassen. Ausserdem obligen Beschlüsse über die Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet den Stimmberechtigten, weil dies zentrale Beschlüsse über die Entwicklung einer Gemeinde sind. Ausgenommen bleiben die Grenzbereinigungen, die vom Gemeinderat beschlossen werden können (vgl. Ausführungen zu § 67).

In Absatz 2 werden die Beschlüsse des Parlaments aufgeführt, die dem fakultativen Referendum unterliegen. Dabei handelt es sich um die bisher in § 63 Absatz 2 Ziffer 3 geregelten Beschlüsse des Gemeindeparlaments. Es sind dies der Beschluss von Reglementen und die Genehmigungen gemäss § 10 Unterabsatz b Ziffer 3 sowie Beschlüsse über den Voranschlag, den Steuerfuss und die für die Deckung des Finanzbedarfs notwendige Mittelaufnahme. Für Nachtrags-, Sonder- und Zusatzkredite in Unterabsatz c und die in Unterabsatz d genannten Finanzgeschäfte können die Gemeinden in einem rechtsetzenden Erlass festlegen, ab welchem Wert die genannten Geschäfte abschliessend vom Gemeindeparlament beschlossen werden können und ab welchem Wert diese dem fakultativen Referendum unterliegen. Tun sie dies nicht, gelten die im Gesetz genannten Limiten. Wie bei den Gemeinden ohne Gemeindeparlament dient der im Voranschlag für das laufende Rechnungsjahr eingesetzte Steuerertrag als Grundlage für die Bestimmung der Zuständigkeitsgrenzen, ohne dass dies im Gesetz ausdrücklich zu wiederholen ist.

3. Gemeinderat

§ 14 Allgemeine Aufgaben

Als zentrales Führungsorgan trägt der Gemeinderat die Gesamtverantwortung für die Gemeinde. Damit werden in Absatz 1 die bereits heute geltenden Grundsätze verankert. Aus dieser Regelung geht hervor, dass dem Gemeinderat grundsätzlich die strategische Führung der Gemeinde obliegt. Gegenstand der Führung des Gemeinde-

rates ist die Vorausschau und die Koordination von Aktivitäten innerhalb der Gemeinde. Zudem hat er lenkend und planend einzugreifen. Da die Stimmberechtigten oberstes Organ der Gemeinde sind, stehen die Kompetenzen des Gemeinderates unter dem Vorbehalt der Rechte der Stimmberechtigten.

Absatz 2 verweist auf die Rechtsetzungskompetenzen des Gemeinderates. Wie bereits in § 4 Absatz 2 erwähnt, erlässt er Verordnungen. Gegenstand dieser Verordnungen ist einerseits das Vollzugsrecht. Dabei geht es um Ausführungsbestimmungen, die den Vollzug und die Einzelheiten im Rahmen des zu vollziehenden Erlasses ordnen. Diese Befugnis, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, beruht auf der verfassungsgemässen Funktion der Exekutive, die Erlasse zu vollziehen. Andererseits kann der Gemeinderat auch Vorschriften in Form von Verordnungen erlassen, zu deren Erlass er durch Rechtssatz der Stimmberechtigten ermächtigt wurde. Dieses Verordnungsrecht kann den engen Rahmen von Ausführungsbestimmungen sprengen und selbständige Bedeutung haben (vgl. Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat vom 18. April 1977 zur Änderung des Gemeindegesetzes, in: Verhandlungen des Grossen Rates 1977, S. 266). Die Voraussetzungen der Zulässigkeit der Ermächtigung, der so genannten Gesetzesdelegation an die Exekutive, werden dabei nicht ausdrücklich im Gesetz genannt, da sich diese aus Lehre und Praxis ergeben (vgl. BGE 128 I 122). Demnach sind die folgenden vier Voraussetzungen kumulativ zu erfüllen:

- Die Gesetzesdelegation darf nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein.
- Die Gesetzesdelegation muss in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein.
- Die Delegation muss sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken.
- Die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigen Regelungen, müssen in einem Gesetz im formellen Sinn umschrieben sein.

Gemäss Absatz 3 erledigt der Gemeinderat alle Aufgaben, die ihm durch die Rechtsordnung zugewiesen werden oder die keinem andern Organ der Gemeinde übertragen sind. Damit soll es wie bisher möglich sein, dass der Gemeinderat je nach den lokalen Verhältnissen auch im operativen Bereich tätig ist. Zudem wird dem Gemeinderat dadurch eine subsidiäre Generalkompetenz zugewiesen.

§ 15 Organisation

Der Entwurf des Gemeindegesetzes beschränkt sich in Absatz 1 darauf, festzuschreiben, dass der Gemeinderat aus mindestens drei Mitgliedern zu bestehen hat. Der Gemeinderat soll eine Kollegialbehörde und somit wie bisher ein Organ mit mehreren Mitgliedern sein. Eine Ein-Personen-Exekutive wird auch nach künftigen Recht nicht zugelassen.

Die Stimmberechtigten haben daher gemäss Absatz 2 die für ihre Gemeindeverhältnisse angepasste Mitgliederzahl des Gemeinderates in der Gemeindeordnung festzulegen. Eine Wahl in ein Amt (Gemeindepräsident/in, Gemeindeammann/-amtsfrau, Sozialvorsteher/in) ist nicht mehr zwingend vorgesehen. Die Gemeinde kann jedoch, wenn sie dies als notwendig erachtet, in ihrer Gemeindeordnung für ein bestimmtes Amt eine zusätzliche Wahl vorsehen. Mit dieser Lösung können die Gemeinden die für sie geeignete, massgeschneiderte Organisation des Gemeinderates treffen (vgl. Kap. IV.1.b).

Gemäss Absatz 3 bestimmt die Gemeinde die Organisation des Gemeinderates in einem rechtsetzenden Erlass. Die Unterabsätze a–c verweisen auf elementare Fragen der Organisation, die in jeder Gemeinde zu regeln sind, nämlich die Aufgaben der einzelnen Ämter des Gemeinderates; die Geschäfte oder Geschäftsbereiche, für die der Gemeinderat einzelnen Mitgliedern, Ausschüssen des Gemeinderates oder Verwaltungseinheiten der Gemeindeverwaltung selbständige Entscheidungsbefugnisse übertragen kann; die Amtsträgerinnen und Amtsträger, die berechtigt sind, in dringenden Fällen die erforderlichen Anordnungen zu erlassen. Daraus geht unter anderem hervor, dass die Befugnis, dringliche Anordnungen zu treffen, neu nicht mehr auf bestimmte Amtsträgerinnen und Amtsträger beschränkt wird, sondern von der Gemeinde den Gemeinderatsmitgliedern frei zugewiesen werden kann.

Wie bisher sollen die Sitzungen des Gemeinderates nicht öffentlich sein. Der Klarheit halber wurde dieser Grundsatz in Absatz 4 ausdrücklich festgehalten.

§ 16 Wahl

Absatz 1 entspricht inhaltlich dem bisherigen § 3a des Gemeindegesetzes. Demnach wählen die Stimmberechtigten den Gemeinderat nach den Bestimmungen des Stimmrechtsgesetzes alle vier Jahre. Die Amtsdauer in den meisten andern Kantonen beträgt wie im Kanton Luzern vier Jahre. Im Kanton Freiburg beträgt die Amtsdauer fünf Jahre, und im Kanton Bern legen die Gemeinden die Amtsdauer ihrer Organe selbst fest, wobei die Amtsdauer sechs Jahre nicht überschreiten darf. Im Kanton Luzern sprechen praktische Gründe dafür, die Amtsdauer für den ganzen Kanton einheitlich zu regeln (einheitliche kantonale Anordnung der Neuwahl des Gemeinderates und der Gemeindeparlamente, Dauer des Wahlkampfes). Zudem besteht kaum ein Bedürfnis der Gemeinden, die Amtsdauer unterschiedlich regeln zu können. Eine Verlängerung der Amtsdauer kann zwar zu grösserer Kontinuität und damit zu mehr Effizienz bei der Arbeit führen. Wie bereits in der Antwort auf die Motion M 418 von Marianne Kneubühler festgehalten wurde (erheblich erklärt als Postulat am 26. Oktober 1999), tangiert eine längere Amtsdauer auf der andern Seite das Recht des Volkes, innert einer angemessenen Frist die Zusammensetzung des Gemeinderates und eines allfälligen Parlaments neu bestimmen zu können. Zudem ist davon auszugehen, dass bei einer Verlängerung der Amtsdauer die Zahl der Mandatsträgerinnen und -träger noch zunehmen würde, welche vor Ende der Amtsdauer von ihrem Amt zurücktreten. Auf eine Änderung der Amtsdauer im Rahmen der Revision des Gemeindegesetzes, die nur auf die kommunalen Organe beschränkt wäre, wurde daher verzichtet. Allenfalls ist eine Überprüfung der Amtsdauer im Rahmen der Beratung der Verfassungsrevision angezeigt, wenn eine gesamthafte Beurteilung für die kantonalen und die kommunalen Organe möglich ist. Bei Veränderungen im Gemeindebestand ist eine Verlängerung der Amtsdauer ausnahmsweise gerechtfertigt, weshalb sie unter den Voraussetzungen gemäss § 63 zugelassen wird.

Aus der vorliegenden Bestimmung in Verbindung mit § 96^{bis} StV ergeben sich die Wahljahre des Gemeinderates. Gemäss § 96^{bis} StV finden die nächsten Neuwahlen des Gemeinderates 1996 statt. Daraus können die weiteren Wahljahre 2000, 2004, 2008 und alle folgenden abgeleitet werden.

Da ein Bedürfnis für eine einheitliche Regelung der Amtsantritte des Gemeinderates im ganzen Kanton Luzern besteht, wurde diese in Absatz 1 ausdrücklich festgehalten. Der Amtsantritt am 1. September hat sich bewährt. Zwischen der Wahl und

dem Amtsantritt liegt einerseits genügend Zeit für die Gewählten, andererseits reicht die Zeit auch für einen allfälligen zweiten Wahlgang.

Aufgrund der bisherigen Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen im Kanton Luzern war es den Gemeinden bisher nicht möglich, eine Amtszeitbeschränkung für Gemeinderatsmitglieder vorzusehen. Das passive Wahlrecht ist Bestandteil des verfassungsmässig garantierten Stimmrechts, sodass dieses nur durch die Verfassung selbst oder durch ein Gesetz im formellen Sinn eingeschränkt werden kann. Mit Absatz 2 wird nun diese gesetzliche Grundlage geschaffen. Neu können die Gemeinden, wenn sie dies wollen, in einem rechtsetzenden Erlass eine Amtszeitbeschränkung vorsehen.

§ 17 Politische Führung

Als zentralem Führungsorgan der Gemeinde kommt dem Gemeinderat gegenüber den Stimmberechtigten die politische Führung zu. Gemäss Absatz 1 ermöglicht der Gemeinderat den Stimmberechtigten, bei der politischen Führung der Gemeinde in der von der Rechtsordnung vorgeschriebenen Form mitzuwirken (vgl. § 8).

In Absatz 2 wird die politische Führung des Gemeinderates konkretisiert. Er entwickelt im politischen Führungskreislauf die politische Planung, bereitet die Wahlen und Sachgeschäfte zuhanden der Stimmberechtigten vor, informiert diese periodisch in angemessener Weise über seine Tätigkeit und schlägt die erforderlichen Steuerungsmassnahmen vor. In der Planungsphase legt er den Voranschlag und das Jahresprogramm vor und erstellt zuhanden der Stimmberechtigten jährlich einen Finanz- und Aufgabenplan zur Kenntnisnahme (vgl. §§ 19 und 20). Bei der Vorbereitung der Wahlen trifft er die notwendigen Anordnungen nach Stimmrechtsgesetz. Die Vorbereitung der Sachgeschäfte umfasst die Abklärung des Sachverhalts, einen Antrag des Gemeinderates und eine Begründung mit den für den Beschluss erforderlichen Unterlagen. Die rückblickende Information der Stimmberechtigten über die Tätigkeiten des Gemeinderates erfolgt im Rahmen der Rechnung und des Jahresberichts. Zudem steht es dem Gemeinderat frei, darüber hinaus in angemessener Weise über seine Tätigkeiten zu informieren. Da der Gemeinderat die Gesamtverantwortung für die Gemeinde trägt, hat er die erforderlichen Steuerungsmassnahmen zu treffen. Er nimmt eine neue Planung vor oder legt bei Abweichungen zwischen Ist- und Soll-Werten oder aus einem inneren oder äusseren Anlass, der auf die Gemeinde einwirkt, die entsprechenden Anpassungen in der Planung fest.

§ 18 Gesamtverantwortung für die Gemeindeverwaltung

Als zentrales Führungsorgan trägt der Gemeinderat die Gesamtverantwortung für die Gemeindeverwaltung. Er ist im Rahmen des verwaltungsinternen Führungskreislaufs verantwortlich dafür, dass die Gemeinde über eine funktionierende Organisation verfügt. Dabei sorgt der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin im operativen Bereich für rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe. Weiter hat der Gemeinderat im Rahmen seiner Gesamtverantwortung ein wirkungsvolles Controlling-System festzulegen. Da der Kanton den Gemeinden bei der Ausgestaltung des Controlling-Systems erheblichen Spielraum einräumt, trägt der Gemeinderat bei der praktischen Umsetzung dieser Bestimmung die Hauptverantwortung. Dabei ist die Beschreibung dieses Controlling-Systems dem Regierungstatthalter oder der Regierungstatthalterin zur Ausübung der kantonalen Aufsicht einzureichen (§ 101 Unterabs. a).

§ 19 Finanz- und Aufgabenplan

Gemäss Entwurf sollen die Finanzen mit den von der Gemeinde erbrachten Aufgaben im Finanz- und Aufgabenplan miteinander verknüpft dargestellt werden. Als mittelfristiges Planungsinstrument gibt der Plan sowohl über die Aufgaben- als auch über die Finanzentwicklung der Gemeinde in den nächsten Jahren Aufschluss. Mit diesem Instrument können auf mittlere und längere Sicht Veränderungen eingeleitet werden, die über den jährlichen Voranschlag in der Praxis gar nicht erfasst werden könnten oder die zu schwerwiegenden, kurzfristig nicht korrigierbaren Nachteilen in der Verwaltung oder in der Bevölkerung führen müssten. In § 19 wird der Grundsatz festgehalten, dass der Gemeinderat jährlich einen Finanz- und Aufgabenplan erstellt und diesen den Stimmberechtigten zur Kenntnisnahme unterbreitet. Das Verfahren zum Finanz- und Aufgabenplan wird in § 73 geregelt. Der Plan wird den Stimmberechtigten *mindestens* zur Kenntnisnahme vorgelegt (§ 9 Abs. 1c). Wie bereits erwähnt, lässt es die Formulierung von § 9 Absatz 1 zu, dass eine Gemeinde auch die Genehmigung des Finanz- und Aufgabenplans oder anderer Planungsinstrumente durch die Stimmberechtigten vorsehen kann. Bei der Kenntnisnahme können die Stimmberechtigten den Finanz- und Aufgabenplan mit oder ohne Bemerkungen zur Kenntnis nehmen. Für den Begriff der «Kenntnisnahme» und die Abgabe von Bemerkungen wird auf die Erläuterungen zu § 9 Absatz 1 verwiesen. Als Planungsinstrument ist der Finanz- und Aufgabenplan nach der Konsultation der Stimmberechtigten dem Regierungsrat oder der Regierungsrätin zur Ausübung der kantonalen Aufsicht einzureichen (§ 101 Unterabs. b).

§ 20 Jahresprogramm und -bericht

Der Gemeinderat hat die Stimmberechtigten im Rahmen seiner Informationspflicht periodisch und in angemessener Weise über seine Tätigkeiten zu informieren (§ 17 Abs. 2). Das Jahresprogramm dient den Stimmberechtigten als Vorschau auf das kommende Jahr, indem es in übersichtlicher Form die wesentlichen Ziele des Gemeinderates für das Planungsjahr darstellt. Der Jahresbericht informiert die Stimmberechtigten in Form eines Jahresrückblicks über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates. Die Bestimmung hält den Inhalt dieser beiden Instrumente fest. Der formelle Aufbau sowie die Form der Darstellung von Jahresprogramm und -bericht – ob sie beispielsweise integrierender Bestandteil von Voranschlag oder Rechnung sind – werden den Gemeinden überlassen. Das Jahresprogramm mit dem Voranschlag und der Jahresbericht mit der Jahresrechnung sind nach der Konsultation der Stimmberechtigten dem Regierungsrat oder der Regierungsrätin zur Ausübung der kantonalen Aufsicht einzureichen (§ 101 Unterabs. b und c).

4. Schulpflege

Vorbemerkung

Wir sind der Auffassung, dass im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes am Behördenstatus der Schulpflege und den übrigen einschlägigen Bestimmungen des bisherigen Gemeindegesetzes festzuhalten ist. Wir verweisen auf die Ausführungen in Kapitel IV.1.c.

§ 21 Aufgaben, Mitgliederzahl

Da im Gemeindegesetz alle kommunalen Behörden aufgeführt sind, enthält es wie bisher auch grundsätzliche Regelungen zur Schulpflege. Absatz 1 regelt, dass die Schulpflege Verwaltungs- und Aufsichtsbehörde für die Volksschule ist. Die Gemeinde bestimmt in einem rechtsetzenden Erlass die Mitgliederzahl der Schulpflege (Abs. 2).

§ 22 Wahl

Gemäss Absatz 1 wird die Schulpflege alle vier Jahre gewählt. Die Wahl hat im selben Jahr wie die Gemeinderatswahlen zu erfolgen, sodass ein Amtsantritt am 1. August möglich ist. Die Schulpflege tritt ihr Amt einen Monat früher an als der Gemeinderat, damit sie ihre Aufgaben noch vor Schulbeginn aufnehmen kann.

Gemäss § 45 des Gesetzes über die Volksschulbildung arbeiten der Gemeinderat und die Schulpflege eng zusammen. Zur Sicherstellung der Zusammenarbeit zwischen diesen zwei Behörden soll wie bisher ein Mitglied des Gemeinderates von Amtes wegen der Schulpflege angehören (Abs. 2).

5. Kontroll- und Steuerungsinstanzen

Vorbemerkung

Die Gemeinden haben wie bisher zwingend ein Rechnungsprüfungsorgan zu wählen, dessen Aufgabe – dem Namen des Organs entsprechend – sich auf die Prüfung der Gemeinderrechnung hinsichtlich Richtigkeit und Vollständigkeit beschränkt. Grundsätzlich sind die Gemeinden frei, zusätzlich eine vom Rechnungsprüfungsorgan organisatorisch getrennte Controlling-Kommission zur Begleitung der politischen Planung, zur Vorberatung der Rechtsetzung und der Finanzgeschäfte sowie zur Kontrolle der Geschäftstätigkeit des Gemeinderates und zur Steuerung der Gemeinde zu wählen. WOV-Gemeinden sind verpflichtet, eine Controlling-Kommission einzusetzen.

a. Rechnungsprüfungsorgan

§ 23 Grundsätze

Die Stimmberechtigten können als Rechnungsprüfungsorgan eine Rechnungskommission wählen oder ein selbständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung oder eine externe Revisionsstelle bestimmen (Abs. 1). Die Stimmberechtigten können somit zwischen drei Varianten wählen. Entscheiden sich die Stimmberechtigten für die letzte Variante, so bestimmen sie gleichzeitig, welcher Revisionsfirma diese Aufgabe zu übertragen ist. Falls der geschätzte Wert der Dienstleistung den in der Verordnung zum Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen festgelegten Betrag übersteigt, haben die Stimmberechtigten bei der Vergabe die Bestimmungen des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen vom 19. Oktober 1998 einzuhalten (SRL Nr. 733).

Ist eine Rechnungskommission eingesetzt, so amtiert sie gemäss Absatz 2 als Kollegialbehörde. Demnach haben deren Mitglieder als Kommission und nicht als Einzelpersonen aufzutreten, und Beschlüsse der Rechnungskommission ergehen als Beschlüsse des Kollegiums. Wie bisher kann die Rechnungskommission einzelne Prüfungsaufgaben an Ausschüsse oder an Dritte übertragen. Für den Beschluss sind ent-

weder der Gemeinderat oder die Stimmberechtigten entsprechend ihren Finanzkompetenzen zuständig. Die Verantwortung für die Arbeit der Ausschüsse oder der Dritten bleibt in jedem Fall bei der Rechnungskommission. Neu sind nicht nur Teilbereiche übertragbar, sondern es ist möglich, für die ganze Rechnungsprüfung eine externe Revisionsstelle zu bestimmen (Abs. 1). Damit wird dem Anliegen der Motion M 638/2002 von Marianne Kneubühler (erheblich erklärt am 26. November 2002) entsprochen.

Für die externe Revisionsstelle gelten sinngemäss die Bestimmungen des schweizerischen Obligationenrechts über die Aktiengesellschaft (Art. 727 ff. OR; Abs. 3). Anwendbar ist somit auch Artikel 755 OR über die Revisionshaftung nach Aktienrecht. Demnach haftet die externe Revisionsstelle als professionelles Rechnungsprüfungsorgan bei absichtlicher oder fahrlässiger Verletzung der Pflichten. Dagegen sind die Mitglieder der Rechnungskommission und des selbständigen, unabhängigen Fachorgans der Verwaltung für den Schaden gemäss Haftungsgesetz vom 13. September 1988 (SRL Nr. 23) verantwortlich. Das heisst, sie haften nur bei absichtlicher oder grobfahrlässiger Verletzung der Pflichten.

In der Vernehmlassungsvorlage war vorgesehen, dass der Regierungsrat die Anforderungen an die Befähigung zur Rechnungsprüfung regeln kann. Weil den Gemeinden grösserer Spielraum bei der Organisation eingeräumt wird und sie grundsätzlich die Verantwortung für ihre Entscheidungen und Handlungen tragen, steigen auch die Anforderungen an das Rechnungsprüfungsorgan. Auch der Kanton hat ein Interesse daran, dass die Rechnungsprüfung durch ein fähiges Organ erfolgt, besonders weil seine Aufsicht gegenüber den Gemeinden gelockert werden soll (vgl. §§ 99 ff.). Im vorliegenden Entwurf wurde nun aber davon abgesehen, die Anforderungen an die Befähigung zur Rechnungsprüfung durch den Regierungsrat zu regeln. Es liegt in der Verantwortung der einzelnen Gemeinde, die geeigneten Personen aus der Gemeinde zu wählen beziehungsweise ein Fachorgan der Gemeinde oder eine fachlich anerkannte externe Revisionsstelle für die Rechnungsprüfung zu bestimmen, damit die Rechnungsprüfung fachgerecht erfolgen kann. Der Kanton stellt allfällige Mängel bei der Besetzung des Rechnungsprüfungsorgans im Rahmen seiner Aufsicht fest, zumal auch dessen Berichte beim Regierungsstatthalter oder bei der Regierungsstatthalterin einzureichen sind (vgl. § 101 Unterabs. c).

Das Rechnungsprüfungsorgan untersteht bei seiner Tätigkeit der Schweigepflicht. Eine entsprechende Regelung im Gemeindegesetz erübrigt sich jedoch. Für die Rechnungskommission und das Fachorgan der Verwaltung ergibt sich diese aus dem für sie anwendbaren Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis vom 26. Juni 2001 (Personalgesetz, PG; § 1 Abs. 5 in Verbindung mit § 52, SRL Nr. 51). Gemäss Absatz 3 ist für die externe Revisionsstelle Artikel 730 OR massgebend, der die Wahrung der Geschäftsgeheimnisse und der Verschwiegenheit regelt.

§ 24 Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans

Die Tätigkeit des Rechnungsprüfungsorgans beschränkt sich auf die Prüfung der Rechnung sowie der Rechnungsablage über Sonder- und Zusatzkredite hinsichtlich Richtigkeit und Vollständigkeit. Es prüft die richtige Kreditverwendung, die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Buchführung, die Übereinstimmung der Rechnungsablage, der Bücher und der dazugehörigen Register mit den Belegen, das Vorhandensein der Vermögenswerte und die Einhaltung der Bewertungsgrundsätze (Abs. 1 a–d).

Inhaltlich entsprechen diese Aufgaben weitgehend § 79a Absatz 1 a–f des bisherigen Gemeindegesetzes. Anders als bisher hat das Rechnungsprüfungsorgan inskünftig keine Stellungnahme zum Voranschlag und zum Steuerfuss abzugeben. Diese Aufgabe kann neu von einer vom Rechnungsprüfungsorgan organisatorisch getrennten Kommission, der so genannten Controlling-Kommission, ausgeübt werden (vgl. § 26). Da die Aufgaben der Rechnungsprüfung und des Controllings vom Inhalt her grundsätzlich verschieden sind, sind diese von zwei verschiedenen Kommissionen wahrzunehmen. Gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf wurde hingegen auf die personelle Unvereinbarkeit zwischen dem Rechnungsprüfungsorgan und der Controlling-Kommission verzichtet (vgl. § 33 Abs. 1a). In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen zur Vernehmlassungsauswertung (vgl. Kap. IV.1.f).

Absatz 2 sieht vor, dass das Rechnungsprüfungsorgan wie bisher (§ 82 Abs. 4 und § 83 Abs. 2 und 3 GG) einen Prüfungsbericht zur Rechnung und zu den Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite zuhanden des Gemeinderates und der Stimmberechtigten abgibt und einen Antrag über die Genehmigung stellt.

§ 25 Akteneinsichtsrecht und Auskunftspflicht

Damit das Rechnungsprüfungsorgan seiner Funktion nachkommen kann, ist es darauf angewiesen, Einsicht in gewisse Akten und Auskunft von den Gemeindeorganen zu erhalten. Das Rechnungsprüfungsorgan hat dabei kein Recht auf Einsicht in alle Akten der Gemeindeverwaltung, sondern nur in diejenigen, die ihm zur Erfüllung seiner Aufgaben, nämlich der Prüfung der Rechnung und der Rechnungsablage über Sonder- und Zusatzkredite hinsichtlich Richtigkeit und Vollständigkeit dienen. Auch das Befragungsrecht ist nicht umfassend, sondern beschränkt sich auf die Gemeindeorgane und geht nur so weit, als dies der Zweck der Rechnungsprüfung erfordert.

b. Controlling-Kommission

Vorbemerkung

Die Tätigkeit des Rechnungsprüfungsorgans beschränkt sich auf die Prüfung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Rechnung. Es ist den Gemeinden mit Ausnahme der WOV-Gemeinden freigestellt, ob sie zusätzlich eine Controlling-Kommission einsetzen wollen. Wie oben erwähnt, wurde aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses von der personellen Unvereinbarkeit zwischen dem Rechnungsprüfungsorgan und der Controlling-Kommission abgesehen (vgl. § 33 Abs. 1a). Es ist daher möglich, gleichzeitig Einsitz im Rechnungsprüfungsorgan und in der Controlling-Kommission zu nehmen. Nach wie vor sollen jedoch die Funktionen der Rechnungs- von jenen der Controlling-Kommission getrennt sein (vgl. Kap. IV.1.f).

Im Gesetz nicht geregelt ist, dass die Stimmberechtigten oder der Gemeinderat nebst der Controlling-Kommission wie bisher weitere Kommissionen, beispielsweise zur Begleitung einzelner Sachgeschäfte, wählen können. Dies liegt in der Kompetenz der Gemeinden und ist daher im Gesetz nicht ausdrücklich festzuhalten.

§ 26 Aufgaben

Aufgabe der Controlling-Kommission ist es, den politischen Führungskreislauf von der Planung bis zur Steuerung zu begleiten (Abs. 1). Falls eine Controlling-Kommission eingesetzt wird, gibt diese zuhanden des Gemeinderates und der Stimmberechtigten

einen Bericht zum Voranschlag und zum Finanz- und Aufgabenplan ab und stellt diesen einen Antrag über die Genehmigung des Voranschlags (Abs. 2). Gemeinden, welche die Grundsätze von WOV ganz oder teilweise anwenden, sind im Gegensatz zu den andern Gemeinden verpflichtet, eine Controlling-Kommission zu wählen. Nebst den bereits genannten Aufgaben hat die Controlling-Kommission in den WOV-Gemeinden die Leistungsaufträge auf ihre Erfüllung hin zu überprüfen und die Berichte auf ihre Realisierung hin zu kontrollieren (Abs. 3).

§ 27 Informationsrechte

Gemäss § 26 Absatz 1 kann eine Controlling-Kommission zur Begleitung der politischen Planung, zur Vorbereitung der Rechtsetzung und der Finanzgeschäfte, zur Kontrolle der Geschäftstätigkeit des Gemeinderates und zur Steuerung der Gemeinde gewählt werden. Die Aufgaben der Controlling-Kommission sind daher umfassender als diejenigen des Rechnungsprüfungsorgans. Zudem sind sie zu einem grossen Teil im politischen Bereich anzusiedeln. Daher drängt sich eine gegenüber dem Akteneinsichtsrecht und der Auskunftspflicht gemäss § 25 abweichende Regelung auf. Wegen des Prinzips der Gewaltenteilung ist der Gemeinderat für politische Fragen gegenüber den Stimmberechtigten direkt verantwortlich. Die Verwaltung hingegen ist in diesem Bereich nur dem Gemeinderat Rechenschaft schuldig. Daher ist in Absatz 1 vorgesehen, dass der Gemeinderat der Controlling-Kommission die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Akten zur Verfügung stellt.

Gemäss Absatz 2 kann die Gemeinde in einem rechtsetzenden Erlass weitere Regelungen zum Akteneinsichtsrecht treffen und zusätzlich die Auskunftspflicht der Gemeindeorgane regeln. Dies kann vor allem für Gemeinden mit Gemeindeparlament aktuell werden, die für die parlamentarische Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommission bereits heute Informationsrechte kennen, die über diejenigen von Absatz 1 hinausgehen.

6. Gemeindeverwaltung

a. Aufgaben

§ 28

In dieser Bestimmung werden in allgemeiner Form die Aufgaben der Gemeindeverwaltung geregelt. Demnach erfüllt sie die Aufgaben, die ihr durch die Rechtsordnung oder durch einen besondern Auftrag übertragen sind. Sie bereitet die Geschäfte des Gemeinderates vor und führt dessen Beschlüsse aus. Aus der Formulierung von § 28 geht insbesondere auch hervor, dass die Gemeindeverwaltung gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde einen Dienstleistungsauftrag hat.

b. Gemeindeschreiber oder -schreiberin

Vorbemerkung

Die Aufgaben des Gemeindeschreibers und der Gemeindeschreiberin haben sich in den vergangenen Jahren stetig verändert. In den meisten Gemeinden beschränkt sich die Arbeit schon längst nicht mehr auf das Protokollieren der Sitzungen und die Aus-

fertigung von Beschlüssen des Gemeinderates, wie es noch im geltenden Gemeindegesetz in § 53 vorgesehen ist. Die Berufsbezeichnung «Gemeindeschreiber» gibt daher den eigentlichen Aufgabenbereich nur unvollständig wieder. Da jedoch diese Berufsbezeichnung in der Schweiz flächendeckend verwendet wird, wird auf eine Neubezeichnung verzichtet.

Mit dem Wandel der Aufgaben des Gemeindeschreibers und der Gemeindeschreiberin wurde auch der Ausbildungslehrgang im Kanton Luzern neu konzipiert. Der Wandel dieser Aufgaben macht auch eine Anpassung der Bestimmungen über den Gemeindeschreiber und die Gemeindeschreiberin an die heutigen Verhältnisse erforderlich.

§ 29 Aufgaben

Dem Gemeindeschreiber oder der Gemeindeschreiberin kommt in der Gemeinde eine zentrale Rolle zu. Das gute Funktionieren einer Gemeindeverwaltung hängt wesentlich vom Gemeindeschreiber oder von der Gemeindeschreiberin ab. Daher wird in Absatz 1 als Grundsatz festgehalten, dass der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin im Rahmen seiner oder ihrer Befugnisse für rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe zu sorgen hat. Er oder sie hat dabei zusammen mit dem Gemeinderat, der nach § 18 die Gesamtverantwortung trägt, die Einhaltung der Mindestanforderungen nach § 5 Absatz 2b zu garantieren.

Gemäss Absatz 2 sorgt der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin dafür, dass die Beschlüsse und Rechtsgeschäfte der Gemeinde nach den Weisungen des Gemeinderates festgehalten und dokumentiert werden. Diese Bestimmung regelt die Protokollierungspflicht, wobei die Art der Ausführung den Gemeinden überlassen wird. Demzufolge trägt der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin zwar die Verantwortung für das Festhalten der wichtigen Entscheidungen und Rechtsgeschäfte sowie für die Protokollierung. Er oder sie kann jedoch diese Aufgabe auch einer andern Person übertragen.

Wie bisher nimmt der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin an den Sitzungen des Gemeinderates gemäss Absatz 3 mit beratender Stimme teil.

Gemäss Absatz 4 kann der Gemeinderat dem Gemeindeschreiber oder der Gemeindeschreiberin durch Verordnung abweichende Funktionen übertragen, wenn die rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekten Verwaltungsabläufe gewährleistet bleiben. Das Gemeindegesetz schafft mit dieser Regelung für die Gemeinden einen Spielraum bei der Ausgestaltung der Aufgaben des Gemeindeschreibers oder der Gemeindeschreiberin. Je nach Grösse der einzelnen Gemeinde kann nämlich der Aufgabenbereich des Gemeindeschreibers oder der Gemeindeschreiberin sehr unterschiedlich sein. Die Erwartungen einer Stadt an ihren Stadtschreiber oder ihre Stadtschreiberin sehen beispielsweise anders aus als diejenigen einer mittleren oder kleinen Gemeinde an ihren Gemeindeschreiber oder ihre Gemeindeschreiberin. Je nach Gemeindegrösse kommen dem Gemeindeschreiber oder der Gemeindeschreiberin reine Stabsfunktionen oder Linienaufgaben zu. Je grösser die Gemeinde ist, umso bedeutender ist der Anteil der reinen Stabsfunktionen, je kleiner die Gemeinde, umso grösser wird der Anteil an Linienaufgaben sein. In gewissen Gemeinden kann es daher wegen der Grösse angezeigt sein, in einem rechtsetzenden Erlass eine abweichende Lösung zu treffen.

§ 30 Wahl und Voraussetzungen

Der Gemeinderat soll gemäss Absatz 1 wie bisher den Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin wählen. Unter dem Begriff «Wahl» ist dabei die Begründung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses zu verstehen, wobei jedoch keine Wahl auf eine bestimmte Amtsdauer erfolgt (vgl. §§ 8, 11 in Verbindung mit § 2 Unterabs. b PG).

Absatz 2 sieht vor, dass zum Amt zugelassen wird, wer das Fähigkeitszeugnis als Gemeindeschreiber oder Gemeindeschreiberin des Kantons Luzern erworben oder eine vergleichbare Ausbildung abgeschlossen hat. Der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin sorgt für rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe (§ 29 Abs. 1). Ihnen kommt somit eine zentrale Funktion bei der Qualitätssicherung in der Gemeindeverwaltung zu. Daher werden vom Kanton an die Ausbildung zum Gemeindeschreiber oder zur Gemeindeschreiberin sowie an die Wahl in dieses Amt bestimmte Voraussetzungen geknüpft, damit das heutige gute Niveau auch in Zukunft gehalten werden kann. Der Regierungsrat regelt in der Verordnung über die Ausbildung zum Gemeindeschreiber oder zur Gemeindeschreiberin vom 18. September 2001 (SRL Nr. 60) die Mindestanforderungen an diesen Lehrgang. Gemäss § 1 Absatz 1 der Verordnung ist die erfolgreiche Absolvierung des Lehrgangs Verwaltungsmanagement, Fachrichtung Recht, des Vereins Verwaltungsweiterbildung Zentralschweiz (VWBZ) – neben einem Jahr Praxiserfahrung – Voraussetzung für das Erlangen des Fähigkeitszeugnisses. Diese Ausbildung wurde kürzlich neu konzipiert und an die aktuellen Verhältnisse angepasst. Damit besteht Gewähr, dass der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin den heute gestellten Anforderungen gewachsen ist.

Nach bisheriger Regelung konnte der Regierungsrat die Prüfung *ausnahmsweise* erlassen, wenn aufgrund der Ausbildung und der bisherigen Tätigkeit angenommen werden konnte, dass der Bewerber oder die Bewerberin die erforderlichen Kenntnisse besitzt (§ 12 Abs. 2 GG). Neu ist vorgesehen, dass als gleichwertige Alternative zum Fähigkeitszeugnis zum Amt auch zugelassen wird, wer eine vergleichbare Ausbildung abgeschlossen hat. Dabei liegt es im Verantwortungsbereich des Gemeinderates, über die Vergleichbarkeit einer Ausbildung zu entscheiden (vgl. Kap. IV.1.e). Zusätzlich wird die bisherige Regelung flexibilisiert, indem bei der Besetzung der Stelle des Substituten oder der Substitutin nicht mehr zwingend die Gemeindeschreiber- oder Substituten- oder Substitutin-berausbildung vorausgesetzt wird.

c. Gemeindearchiv

Vorbemerkung

Das bisherige Gemeindegesetz enthält in den §§ 53 Absatz 3 und 59 Grundsatzbestimmungen zum Gemeindearchiv. Zudem besteht eine kantonale Verordnung zu den Gemeindearchiven vom 4. Januar 1994, welche die Organisation und Verwaltung des Schriftgutes in den Gemeindearchiven regelt (SRL Nr. 587). Die Gemeindearchive sind jedoch vom Geltungsbereich des kantonalen Gesetzes über das Archivwesen vom 16. Juni 2003 ausgeschlossen (vgl. SRL Nr. 585; Botschaft B 155 des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über das Archivwesen vom 28. Januar 2003). Da es sich bei der Archivierung um eine Organisationsfrage handelt, soll die gesetzliche Grundlage im Gemeindegesetz bleiben.

§ 31 Grundsätze

Gemäss Schlussbericht der Arbeitsgruppe 2 von Luzern '99, «Gemeindereform für ein neues Führungssystem und eine neue Aufgabenzuteilung Kanton und Gemeinden», vom 11. Januar 2000 soll das Gemeindearchiv als obligatorische Gemeindeaufgabe (G 2) ausgestaltet sein. Gestützt darauf wird in Absatz 1 jede Gemeinde verpflichtet, ein Archiv mit ihren archivwürdigen Unterlagen zu führen. Dazu gehören auch die Unterlagen der Gemeinde- und Zweckverbände, die bei den einzelnen Mitgliedsgemeinden aufbewahrt werden. Ein ausdrücklicher Hinweis, dass diese Unterlagen ebenfalls im Archiv zu führen sind, erübrigt sich.

Die Gemeinde hat im Rahmen der eigenen Organisation festzulegen, wer innerhalb der Gemeindeverwaltung für die Führung des Gemeindearchivs verantwortlich zeichnet. Die ausdrückliche Regelung dieser Frage im Gesetz ist nicht zwingend. Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage wurde daher die Bestimmung gestrichen, wonach der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin für diese Aufgabe zuständig ist. Insoweit ist die Gemeinde daher frei, wen sie für diese Aufgabe als verantwortlich bezeichnet.

Die Zweckbestimmung in Absatz 2 entspricht § 2 des kantonalen Archivgesetzes, da die Archivierung auf beiden Staatsebenen denselben Zwecken dient.

§ 32 Sicherung und Benutzung des Archivguts

Mit dem Verweis werden die Fragen rund um die Verwaltung der Unterlagen, die Ablage ins Gemeindearchiv, die Schutzfristen, die Einsichtnahme in die Unterlagen sowie den Rechtsschutz und die Strafen geregelt. Für Gemeinden massgebend sind insbesondere die Bestimmungen der §§ 5–19 des kantonalen Archivgesetzes.

7. Gemeinsame Bestimmungen

§ 33 Unvereinbarkeiten

Der Paragraph schreibt vor, welche Ämter und Funktionen von einer Person nicht gleichzeitig ausgeübt werden können und also miteinander unvereinbar sind. Anders als die «Nichtwählbarkeit» schliessen die Unvereinbarkeitsgründe die Wählbarkeit und damit die Wahl nicht aus. Wird der Unvereinbarkeitsgrund beseitigt, kann das Amt angetreten werden (Hangartner/Kley, a.a.O., N 224). Die Unvereinbarkeiten sollen einerseits die Gewaltenteilung innerhalb der Gemeinde sicherstellen. Andererseits ist es für gewisse Gemeindeorgane aufgrund ihrer Funktion besonders wichtig, unabhängig und ohne Interessenkonflikte entscheiden oder ihre Kontrolltätigkeiten ausüben zu können. Für diese Organe wurden in § 33 Unvereinbarkeitsgründe festgelegt.

So ist beispielsweise die Funktion im Rechnungsprüfungsorgan und die Mitgliedschaft in der Controlling-Kommission mit einem Amt als Gemeinderat oder einer Anstellung bei der Gemeinde unvereinbar (Unterabs. a). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass auch Lehrpersonen, die in der entsprechenden Gemeinde wohnen und tätig sind, als Angestellte im Sinn von Unterabsatz a zu qualifizieren sind. Sie werden von der Gemeinde angestellt, unterliegen jedoch nicht der Personalrechtsordnung der Gemeinde. Lehrpersonen können gemäss Unterabsatz a nicht Mitglied des Rechnungsprüfungsorgans oder einer Controlling-Kommission sein, weil der Bereich der Bildung einen wesentlichen Teil in der Gemeindeführung und im Vor-

anschlag ausmacht. Die Unvereinbarkeitsvorschriften lassen es jedoch zu, dass von der Gemeinde angestellte Lehrpersonen nach wie vor in den Gemeinderat gewählt werden und diese beiden Ämter gleichzeitig ausüben können.

Unvereinbar sind weiter wie bisher das Amt des Gemeindeschreibers oder der Gemeindeschreiberin mit dem Amt des Gemeinderates (Unterabs. b). Auch die zwei Behördenfunktionen der Schulpflege und des Gemeinderates sind unter Vorbehalt von § 22 Absatz 2 miteinander unvereinbar (Unterabs. c). Aus der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive ergibt sich zudem die Regelung, dass ein Amt im Gemeindeparlament mit einem Amt im Gemeinderat nicht vereinbar ist (Unterabs. d).

Absatz 2 sieht vor, dass die Unvereinbarkeitsgründe wegen Verwandtschaft und Schwägerschaft gemäss § 17 der Staatsverfassung auch im Verhältnis des Rechnungsprüfungsorgans und der Controlling-Kommission gegenüber dem Gemeinderat gelten. Daher können Verwandte und Verschwägerte nicht gleichzeitig Mitglied des Rechnungsprüfungsorgans und des Gemeinderates sein und nicht gleichzeitig Einsitz in der Controlling-Kommission und im Gemeinderat nehmen.

Gemäss Absatz 3 können die Gemeinden weitere Unvereinbarkeitsgründe im Sinn von Absatz 1 oder Absatz 2 vorsehen. Diese sind in einem rechtsetzenden Erlass festzuhalten.

§ 34 Vereidigung

Neu findet keine Amtsübergabe in Anwesenheit des Regierungstatthalters oder der Regierungstatthalterin mehr statt, wie sie bisher in § 56 des Gemeindegesetzes vorgesehen war. Die Amtsübergabe ist von den Gemeinden selbst zu organisieren. Auf eine Belehrung über die Rechte und Pflichten bei der Neuwahl in ein Amt kann jedoch nicht verzichtet werden. Diese wird im Rahmen der Vereidigung durch den Regierungstatthalter oder die Regierungstatthalterin stattfinden.

Absatz 1 hält fest, welche Organe zu vereidigen sind. Gemäss Absatz 2 steht es den Gemeinden frei, auch die Mitglieder der Gemeindeparlamente vereidigen zu lassen. Die Gemeinden können dabei wählen, ob sie diese Organe nur bei der erstmaligen Wahl oder bei jeder Wiederwahl vereidigen wollen. Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden ihre bisherige Praxis weiterführen werden.

§ 35 Zeichnungsbefugnis

Die Gemeinde hat in einem rechtsetzenden Erlass zu regeln, wem die Zeichnungsbefugnis innerhalb der Gemeinde zusteht (Abs. 1). Zudem hält Absatz 2 als Mindestvorschrift die Regelung fest, die in den Gemeinden bei der Unterzeichnung von Gemeinderatsbeschlüssen bisher praktiziert wird, nämlich die Unterzeichnung durch ein Gemeinderatsmitglied sowie durch den Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin beziehungsweise dessen oder deren Stellvertretung.

§ 36 Ausstand

Die Ausstandspflicht soll die unverfälschte, von persönlichen Interessen losgelöste Meinungsbildung oder -kundgabe ermöglichen. Die Unbefangenheit der Verwaltung und der politischen Gremien ist ein wichtiger Garant für das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden. Die Ausstandspflichtigen sollen kein Stimmrecht haben und ausüben, sie sollen die politische Entscheidungsfindung nicht beeinflussen, und sie sollen

keinen Einfluss auf die Stimmabgabe Dritter ausüben (Daniel Arn, Die Ausstandspflicht im bernischen Gemeinderecht, BVR 1989, S. 120 f.). § 14 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG, SRL Nr. 40) legt Ausstandsgründe für diejenigen Amtsträgerinnen und Amtsträger fest, die einen Entscheid fällen oder instruieren sollen. Diese Bestimmung ist gemäss § 6 Absatz 1b VRG auf Gemeindebehörden und die andern Instanzen der Gemeindeverwaltungen, somit auf den Gemeinderat, die Schulpflege und den Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin, anwendbar. Das Gemeindegesetz enthielt bisher keine Ausstandsregelungen. In Anlehnung an § 54 des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Grossen Rates vom 28. Juni 1976 (Grossratsgesetz; SRL Nr. 30) regelt das Gemeindegesetz neu die Ausstandspflicht von Gemeindeorganen, auf welche die Ausstandsregelungen des VRG nicht direkt anwendbar sind, bei denen jedoch eine unabhängige und unverfälschte Entscheidungsfindung ebenfalls besonders wichtig ist. Dies sind das Gemeindeparlament, das Rechnungsprüfungsorgan, die Controlling-Kommission und weitere Kommissionen (Abs. 1a und b). Zudem gelten die Ausstandsgründe auch für Personen, die an einem Sachgeschäft in irgendeiner Form mitwirken und auf den Ausgang des Verfahrens Einfluss nehmen können (Abs. 1c). Zu beachten ist, dass diese Sachgeschäfte bestimmte natürliche oder juristische Personen betreffen müssen. Bei Geschäften, welche die ganze oder Teile der Gemeinde, andere öffentlich-rechtliche Organisationen oder eine allgemein umschriebene Mehrheit von Personen betreffen, namentlich bei rechtsetzenden Erlassen, besteht keine Ausstandspflicht (Abs. 2).

Absatz 3 regelt die Situation, in der das Organ einer Gemeinde wegen Ausstands oder aus andern Gründen (Krankheit oder Abwesenheit) nicht beschlussfähig ist. Der Regierungstatthalter oder die Regierungstatthalterin regelt das weitere Vorgehen. Er oder sie kann beispielsweise die Ansetzung eines neuen Sitzungstermins anordnen. Beim Gemeindeparlament ist zudem denkbar, dass das betreffende Geschäft auf Anordnung des Regierungstatthalters oder der Regierungstatthalterin vom Gemeinderat den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird, wie dies bereits heute teilweise in Gemeinden mit Parlament vorgesehen ist. Bereits das geltende Gemeindegesetz sah in § 51 vor, dass der Regierungstatthalter oder die Regierungstatthalterin an Stelle des Organs handeln kann, beispielsweise wenn der Gemeinderat oder die Schulpflege beschlussunfähig ist.

III. Gemeindeinitiative

Vorbemerkung

Das Verfahren der Gemeindeinitiative ist bisher in zwei Erlassen geregelt. Ein Teil des Verfahrens – die Gestaltung und die Einreichung der Unterschriftenlisten bei der Gemeindekanzlei, die Erhaltung, die Ungültigkeit und der Rückzug der Initiative – ist im Stimmrechtsgesetz in den §§ 128–146 normiert. Die Behandlung der Initiative in Gemeinden ohne und mit Gemeindeparlament wird im Gemeindegesetz geregelt (§§ 46–46d GG). Die Bestimmungen der Verfassungs- und der kantonalen Gesetzesinitiativen sind nach derselben Systematik auf zwei Gesetze aufgeteilt, nämlich auf

das Grossratsgesetz und das Stimmrechtsgesetz. Die Systematik der Regelungen zur Gemeindeinitiative sowie die Aufteilung auf das Stimmrechts- und das Gemeindegesetz wurden aus diesem Grund beibehalten.

Die bisherigen Bestimmungen zur Gemeindeinitiative gemäss den §§ 46–46d haben sich in den Gemeinden seit Jahren bewährt. Ein einheitlicher Verfahrensablauf bei der Behandlung von Gemeindeinitiativen ist für alle Beteiligten von grossem Interesse. Zudem gehören Gemeindeinitiativen in den Gemeinden nicht zu den Alltagsgeschäften, sodass eine relativ ausführliche Regelung im Gemeindegesetz für die Gemeinden angezeigt ist. Die bisherigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes wurden daher übernommen.

Zur Verdeutlichung wird statt von der «Gemeindebehörde» neu vom «Gemeinderat» gesprochen. Wo die Gemeinde in der Gemeindeordnung eine abweichende Regelung treffen kann, nämlich bei der Unterschriftenzahl, wird neu ausdrücklich darauf hingewiesen (bisher § 46 Abs. 4 in Verbindung mit § 62 Abs. 2a, neu § 37 Abs. 4). Gemäss geltendem Recht konnte in der Sonderorganisation zusätzlich von § 46 Absatz 3 (Form) und § 46b (Rückzug) abgewichen werden (vgl. § 62 Abs. 2 GG). Es ist jedoch nicht ersichtlich, inwiefern eine Abweichung von diesen Bestimmungen durch die Gemeinden nötig werden sollte. Daher wurde bei diesen Bestimmungen darauf verzichtet, eine abweichende Regelung in der Gemeindeordnung zuzulassen.

§ 37 Gegenstand, Form, Unterschriftenzahl

Gegenstand der Gemeindeinitiative sind Sachgeschäfte der Gemeinde, welche in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen (Abs. 1). Eine Gemeindeinitiative kommt daher nicht für Wahlen, sondern nur für Sachgeschäfte in Frage. Zudem kann eine Gemeindeinitiative nur zur Behandlung von Gemeindegeschäften verlangt werden, die im Kompetenzbereich der Stimmberechtigten liegen. Von diesen Sachgeschäften fallen jene ausser Betracht, die nach Gesetz periodisch zu behandeln sind und nach der Beschlussfassung nicht mehr geändert werden können (Voranschlag, Steuerfuss, Genehmigung der Rechnungen; Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat zum Entwurf eines Stimmrechtsgesetzes vom 16. April 1985, in: Verhandlungen des Grossen Rates 1985, S. 323). Aus diesen Überlegungen wurde daran festgehalten, dass die Gemeindeinitiative für Beschlüsse über den Voranschlag und den Steuerfuss, für die Nachtragskredite und die Genehmigung von Rechnungen und Abrechnungen unzulässig ist (Abs. 2b–d). Auch die Bestimmung, dass die Gemeindeinitiative betreffend die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht unzulässig ist, wurde beibehalten. Die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht ist gemäss Bundesgerichtspraxis eine individuell-konkrete Anordnung, die alle Merkmale einer Verfügung erfüllt. Materiell gesehen handelt es sich um einen Akt der Rechtsanwendung (Bundesgerichtsentscheid vom 9. Juli 2003, 1P.1/2003, Erwägung 3.3). Da es sich demzufolge nicht um einen politischen Entscheid handelt, kann er auch nicht mittels Gemeindeinitiative rückgängig gemacht werden (Abs. 2a).

Gemäss Absatz 3 sind bei der Gemeindeinitiative zwei Formen denkbar, nämlich die Anregung (nicht-formulierte Initiative) und der Entwurf (formulierte Initiative). Die Initianten haben sich für eine dieser beiden Formen zu entscheiden. Mischformen sind unzulässig. Die formulierte Initiative lässt der Behörde bei einer Annahme – anders als die nicht-formulierte Initiative – keinen Umsetzungsspielraum offen. Für die meisten Sachgeschäfte der Gemeinde eignet sich allein die Anregung. Die Form

des Entwurfs ist nur sinnvoll, wenn der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Reglementen oder die Änderung der Gemeindeordnung verlangt werden.

Wie bisher erfordert das Zustandekommen einer Gemeindeinitiative die gültigen Unterschriften von einem Zehntel der Stimmberechtigten, abgerundet auf den nächsten Zehner, mindestens aber 10 und höchstens 500 (Abs. 4). Dieses Quorum entspricht in seiner Höhe den Anforderungen anderer Kantone (vgl. Art. 15 Abs. 1 Gemeindegesetz des Kantons Bern) und erscheint auch heute noch für die meisten Gemeinden als angemessen. Wie bisher soll es jedoch den Gemeinden möglich sein, die Zahl der notwendigen Unterschriften in der Gemeindeordnung abweichend zu regeln. Gerade für grössere Gemeinden könnte es angezeigt sein, die Unterschriftenzahl heraufzusetzen.

§ 38 Erhaltung und Erledigung

Für die Erhaltung des Zustandekommens einer Gemeindeinitiative ist wie bisher der Gemeinderat zuständig (Abs. 1). Ein Volksbegehren kommt nach § 142 des Stimmrechtsgesetzes zustande, wenn innert der Sammlungsfrist Unterschriftenlisten eingereicht werden, welche die vorgeschriebene Mindestzahl gültiger Unterschriften enthalten.

In den Absätzen 2–6 werden die einzelnen Schritte und Möglichkeiten bei der Behandlung der zustande gekommenen Gemeindeinitiative geregelt. In Gemeinden mit Gemeindeparlament ist für die Behandlung der Initiative § 42 massgebend.

§ 39 Rückzug

Mit dem Rückzugsrecht steht den Initiantinnen und Initianten einerseits die Möglichkeit offen, auf eine Änderung der politischen Verhältnisse seit Einreichung der Initiative zu reagieren. Andererseits sollen die Behörden einen Anreiz haben, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, und so den Rückzug der Initiative bewirken können. Die vorliegende Bestimmung sieht daher vor, dass die auf den Unterschriftenlisten ermächtigten Personen die Initiative vorbehaltlos oder zugunsten eines Gegenentwurfs des Gemeinderates zurückziehen können.

§ 40 Erstreckung der Fristen

Dieser Paragraph ermöglicht es, die Fristen für die Behandlung der Initiative gemäss § 38 zu verlängern. Unter Umständen können sich diese Fristen als zu knapp erweisen, beispielsweise wenn ein Gegenentwurf erarbeitet werden soll. Aus Gründen der Legitimation liegt die Fristerstreckung für Gemeinden ohne Gemeindeparlament nicht im Kompetenzbereich des Gemeinderates, sondern in dem des Regierungstatthalters oder der Regierungstatthalterin (für Gemeinden mit Gemeindeparlament vgl. § 42).

§ 41 Anwendbarkeit des Stimmrechtsgesetzes

Wie bereits erwähnt, ist das Verfahren der Gemeindeinitiative heute in zwei Erlassen geregelt (vgl. Vorbemerkung zur Gemeindeinitiative). In Absatz 1 wird daher für den ersten Teil des Verfahrens – Gestaltung der Unterschriftenlisten, deren Einreichung bei der Gemeindeganzlei, Erhaltung – auf die Regelung der §§ 128–144 des Stimmrechtsgesetzes verwiesen.

Absatz 2 regelt die Art des Abstimmungsverfahrens. Beschlossen die Stimmberechtigten die Sachgeschäfte in der Gemeindeversammlung, so wird auch im Versammlungsverfahren über die Gemeindeinitiative abgestimmt. Erfolgt die Abstimmung über Sachgeschäfte an der Urne, wird auch über die Gemeindeinitiative an der Urne abgestimmt.

§ 42 Vorgehen in Gemeinden mit Gemeindeparlament

In Gemeinden mit Gemeindeparlament ist dieses zuständig für die Behandlung der Gemeindeinitiative (Abs. 1). Das Verfahren richtet sich dabei sinngemäss nach den §§ 82a ff. des Grossratsgesetzes. Das Gemeindeparlament ist demzufolge zuständig für die Ungültigerklärung, die Annahme oder Ablehnung der Initiative, für die Behandlung eines Gegenentwurfs sowie die Erstreckung der Fristen.

IV. Übertragung von Aufgaben, Zusammenarbeit

1. Allgemeines

Vorbemerkung

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Gemeinden unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen frei entscheiden können, ob sie eine Aufgabe allein, zusammen mit andern Gemeinden oder durch einen externen Leistungserbringer erfüllen wollen. Sie entscheiden auch grundsätzlich frei über die Form der Zusammenarbeit und ob diese in Form eines Vertrags, einer Beteiligung an einem externen Leistungserbringer, in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form erfolgen soll. Im Gesetz wird entsprechend der Tendenz der vergangenen Jahre neu ausdrücklich auch die Übertragung einer Aufgabe auf einen externen Leistungserbringer geregelt. Die Gemeinde kann beispielsweise privatrechtliche Organisationsformen errichten oder Private mit der Aufgabenerfüllung betrauen. In diesem Zusammenhang wird von «Privatisierung», «Outsourcing» oder «Contracting Out» gesprochen, wobei die Terminologie in der Lehre nicht einheitlich ist.

Die Gemeinde bleibt Aufgabenträgerin, unabhängig davon, ob sie die Aufgabe allein, mit andern Gemeinden oder durch einen externen Leistungserbringer erfüllt. Sie hat daher die Aufgabenerfüllung zu überwachen und trägt weiterhin die Gesamtverantwortung. Dieser Grundsatz wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich unterstützt. Einige Gemeinden verlangen jedoch, dass eine abschliessende Übertragung von Gemeindeaufgaben an eine Region über einen Mehrzweckverband ermöglicht werden sollte. Auf diesen umstrittenen Punkt wurde in Kapitel IV.1.g eingegangen.

Die Gemeinde ist weitgehend frei, wie sie die gemeindeinternen Kompetenzen der Übertragung von Aufgaben und der Zusammenarbeit regelt. Vorbehalten bleiben die Rechte der Stimmberechtigten gemäss den §§ 10 und 13. Daher sind sehr viele Varianten denkbar, und zwar von einer Konzentration aller Zuständigkeiten bei der Gemeindeversammlung beziehungsweise beim Gemeindeparlament über eine Konzentration möglichst aller Zuständigkeiten beim Gemeinderat bis zu entsprechenden Mischformen. Die Gemeinde hat insbesondere die Zuständigkeiten bei Vertragsab-

schlüssen, die Gründung von gemeinsamen Leistungserbringern, die Mitwirkung bei der Führung der gemeinsamen Leistungserbringer (Wahl, Ermächtigung, Informationspflicht) und die Finanz- und Rechtsetzungskompetenzen zu regeln.

§ 43 Zusammenarbeitsformen und übertragbare Aufgaben

Absatz 1 dieser Bestimmung hält die möglichen Formen einer Zusammenarbeit fest. Daraus geht hervor, dass die Gemeinden unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen frei sind, ob sie die Aufgaben allein oder gemeinsam mit andern Gemeinden erfüllen oder sie einem externen Leistungserbringer übertragen. Die Formulierung «unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen» wurde aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens eingefügt. Sie weist zunächst darauf hin, dass Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes oder von Spezialgesetzen die Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten können und die Gemeinden daher in diesen Fällen nicht frei sind, wie sie eine Aufgabe erfüllen wollen. Aufgrund der Vernehmlassung des VLG wurde ein zusätzlicher Paragraph in das Gesetz aufgenommen, wonach die Einwohnergemeinden unter gewissen Umständen gezwungen werden können, einer gemeinsamen Organisation beizutreten, welche übergeordnete gemeinsame Interessen wahrnimmt (vgl. § 45). Zudem geht aus § 53 hervor, dass die zuständige kantonale Behörde eine Gemeinde aufgrund einer spezialgesetzlichen Grundlage zum Beitritt zu einem Gemeindeverband oder einen Gemeindeverband zur Aufnahme einer Gemeinde verpflichten kann. Die Einschränkung von Absatz 1 ist jedoch noch aus einem weiteren Grund angezeigt. Das Finanzdepartement weist in seiner Vernehmlassung auf verschiedene Bestimmungen in der Steuergesetzgebung hin, in denen der Gesetzgeber eine Aufgabe bewusst einem bestimmten Organ der Gemeinde zuweisen und die Erfüllung durch ein anderes Organ der Gemeinde oder die Übertragung auf einen externen Leistungserbringer ausschliessen wollte. Diese Bestimmungen sind massgebend und verbindlich für die Organisation der Gemeinde. Andere Vorschriften überlassen es den Gemeinden, ob sie eine bestimmte Aufgabe selbst erfüllen oder an einen externen Leistungserbringer übertragen wollen (vgl. die Beispiele in Kap. IV.1.d). Ob eine gesetzliche Bestimmung die Gemeinden verpflichtet, eine Aufgabe selbst zu erfüllen, das heisst die Übertragung an einen externen Leistungserbringer untersagt, oder eine andere Trägerschaft zulässt, geht oft nicht ohne weiteres aus dem Wortlaut hervor und ist deshalb durch Auslegung zu ermitteln. Bei künftigen Gesetzesrevisionen und im Rahmen des Projekts Aufgabenzuteilung Kanton–Gemeinden wird die Möglichkeit zur Auslagerung an externe private Leistungserbringer geprüft und tendenziell ausgeweitet werden.

Bei der Übertragung von Aufgaben an externe Leistungserbringer ist die Gemeinde an rechtsstaatliche Grundsätze gebunden. Die Übertragung einer Gemeindeaufgabe bedarf insbesondere einer Rechtsgrundlage, die für die Gemeinde denn auch schon aus Gründen der Rechtssicherheit gerechtfertigt erscheint. Das Gemeindegesetz enthält in diesem Zusammenhang vorbehaltlich der §§ 46 und 47 keine Regelung. Es ist aufgrund allgemeiner rechtsstaatlicher Grundsätze im Einzelfall zu entscheiden, in welcher rechtlichen Form die Gemeinde eine Aufgabe übertragen will. Möglich sind die Formen des Erlasses, der Verfügung oder des Vertrags. Wenn die Gemeinde eine bisher von ihr erfüllte Aufgabe auf Private überträgt, so ist zudem der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität zu beachten. Das bedeutet, dass die Auswahl

der privaten Trägerschaften nach sachlichen Kriterien erfolgen muss. Wenn die Aufgabe nicht allen daran interessierten Privaten übertragen werden kann, muss ein korrektes Auswahlverfahren durchgeführt werden, das «wohl den Anforderungen eines Submissionsverfahrens zu genügen hat» (Jaag, Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Zürich 2000, S. 42).

Absatz 2 hält fest, dass die demokratischen Führungs- oder Kernfunktionen der Gemeinde, nämlich die Befugnisse der Stimmberechtigten sowie die politischen Führungsaufgaben des Gemeinderates und der Schulpflege, nicht ausgelagert werden können. Damit wird verhindert, dass die Gemeinde durch Auslagerung von Aufgaben in ihrer Funktion ausgehöhlt wird.

§ 44 Grundsätze

Die Grundsätze der Absätze 1–3 gelten für die Übertragung von Aufgaben auf einen externen Leistungserbringer und für alle Formen der Zusammenarbeit. Mit der Regelung von § 44 soll eine «Flucht» in privatrechtliche Gesellschaften und Gemeindeverbände verhindert werden.

Absatz 1 hält fest, dass die Gemeinde Aufgabenträgerin bleibt, auch wenn sie die Aufgabe nicht mehr selber erbringt. Sie hat daher die Aufgabenerfüllung zu überwachen und trägt die Gesamtverantwortung, wie wenn sie die Aufgabe selbst erfüllen würde. Als Aufgabenträgerin hat sie sicherzustellen, dass sie die übertragenen Aufgaben nach Ablauf einer angemessenen Frist wieder selber ausführen oder sie einem andern externen Leistungserbringer zur Ausführung übertragen kann. Zu beachten ist, dass der externe Leistungserbringer, soweit er öffentliche Aufgaben der Gemeinde ausführt, gemäss allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen dem öffentlichen, dem für die Gemeinde geltenden Recht unterstellt ist. Damit unterliegt er den allgemeinen rechtsstaatlichen Bindungen, namentlich dem Legalitätsprinzip, dem Willkür- und dem Gleichheitsgebot sowie den Freiheitsrechten (Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, N 28 zu Art. 64). Zudem ist der Leistungserbringer in gleicher Weise wie die Gemeinde verpflichtet, das Amtsgeheimnis zu wahren und die Datenschutzvorschriften zu beachten. Für die Gründe, die gegen eine abschliessende Übertragung von Aufgaben der Gemeinden samt Verantwortung auf eine Region sprechen, verweisen wir auf die Ausführungen in Kapitel IV.1.g.

Gemäss Absatz 2 gelten die Befugnisse der Stimmberechtigten und die Pflichten des Gemeinderates bei der politischen Führung der Gemeinde bei übertragenen Aufgabenbereichen sinngemäss. Daher stehen den Stimmberechtigten bei den übertragenen Aufgaben sinngemäss die gleichen Mitwirkungsrechte bei der politischen Führung zu wie bei den Aufgaben, welche die Gemeinden selber erfüllen. Der Gemeinderat trägt die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgabe hinsichtlich Qualität, Quantität, Preis und Leistung, wie wenn die Aufgabe von der Gemeinde selbst ausgeführt würde. Er hat bei der Aufgabenerfüllung ein geeignetes Controlling durchzuführen und hat den Stimmberechtigten oder dem Parlament über die Erfüllung der übertragenen Aufgaben Rechenschaft abzulegen.

Auch der Rechtsmittelweg ändert sich gemäss Absatz 3 nicht, wenn eine Aufgabe an einen externen Leistungserbringer übertragen ist. Erlässt ein Organ dieses Leistungserbringers einen Entscheid im Sinn des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, ist es auch für Einsprachen zuständig. Im Übrigen kann das Rechtsmittel er-

griffen werden, das gegen den Entscheid der Gemeinde zulässig wäre. Das heisst, der Betroffene kann gleich viele Instanzen anrufen, wie wenn die Gemeinde die Aufgaben selbst erfüllt hätte. Ein Weiterzug des Entscheids des Leistungserbringers an diejenige Instanz der Gemeinde, an deren Stelle der Leistungserbringer gehandelt hat, ist daher ausgeschlossen.

§ 45 Interessenwahrung der Einwohnergemeinden

Dieser Paragraph wurde aufgrund der Vernehmlassung des VLG in den Gesetzesentwurf aufgenommen. Massgebend für diese Ergänzung des Gemeindegesetzes ist einerseits, dass eine Organisation, welche die gemeinsamen Interessen der Einwohnergemeinden wahrnimmt und diese auch gegenüber dem Kanton vertritt, für die Gemeinden eine wichtige Funktion erfüllt. Andererseits ist es auch für den Kanton von grossem Interesse, bei Gemeindefragen und für allfällige Verhandlungen einen Ansprechpartner zu haben, der die Interessen der Gemeinden repräsentativ vertritt. Mit dem neuen Gemeindegesetz erhalten die Gemeinden zudem mehr Organisationsfreiheiten. Dementsprechend steigt der Koordinationsbedarf unter den einzelnen Gemeinden, der von einer gemeinsamen Organisation wahrzunehmen ist.

Gemäss Absatz 1 können sich die Einwohnergemeinden zur Wahrung von übergeordneten gemeinsamen Interessen in einer Organisation zusammenschliessen. Solange der VLG die übergeordneten Interessen wahrnimmt, steht er für diese gemeinsame Organisation. Er ist in der kantonalen Gesetzgebung bereits an verschiedenen Stellen aufgeführt (vgl. § 15 Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002, SRL Nr. 610; § 50 VBG). Daher erscheint es sinnvoll, eine Bestimmung über eine entsprechende Organisation der Gemeinden zur gemeinsamen Interessenwahrung auch in das Gemeindegesetz aufzunehmen. Aus Absatz 1 geht hervor, dass es sich um übergeordnete, gemeinsame Interessen handeln muss. Zusammenschlüsse, welche nur Partikularinteressen einer Region oder bestimmte Sachgebiete betreffen, fallen daher nicht unter den Anwendungsbereich dieser Bestimmung. Die Rechtsform der Organisation wurde bei der Formulierung bewusst offen gelassen.

Gemäss Absatz 2 können drei Viertel der Einwohnergemeinden beim Regierungsrat den Antrag stellen, dass sämtliche Einwohnergemeinden zum Beitritt in diese Organisation zu verpflichten seien. Diese Bestimmung stellt sicher, dass nur eine bei den Gemeinden breit abgestützte Organisation den Antrag auf eine Beitrittsverpflichtung stellen kann. Da die Organisation die Gemeinden nur repräsentativ vertreten und ihre Interessen wahren kann, wenn alle Gemeinden Mitglied sind, rechtfertigt sich die Beitrittsverpflichtung und der Eingriff in die Gemeindeautonomie.

Die Beitrittsverpflichtung kann auf Antrag von einem Drittel der Einwohnergemeinden vom Regierungsrat aufgehoben werden, beispielsweise wenn sich die Gemeinden von dieser Organisation nicht mehr vertreten fühlen.

2. Verträge

Vorbemerkung

Bei den Verträgen wird zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verträgen unterschieden. Massgebliches Unterscheidungskriterium ist der Gegenstand der geregelten Rechtsbeziehungen oder Rechtsverhältnisse. Es kommt also auf die Funktion der Regelung oder die damit verfolgten Inte-

ressen an. Wenn die Materie vom öffentlichen Recht geregelt wird, das öffentliche Interesse direkt betroffen ist oder eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird, so liegt ein öffentlich-rechtlicher Vertrag vor (LGVE 2002 II Nr. 44, E. 2c). Die Wahl der privatrechtlichen Vertragsform erfolgt im Hinblick auf die Erreichung eigener Interessen der Vertragsparteien und verfolgt nur mittelbar öffentliche Interessen. Nicht relevant für die Rechtsnatur der Verträge ist die Organisationsform oder die Stellung der an einem Rechtsverhältnis beteiligten Rechtssubjekte (Häfelin/Müller, a.a.O., N 1057 ff.).

§ 46 Privatrechtliche Verträge

Die Gemeinde kann mit andern öffentlichen Gemeinwesen (z. B. andern Gemeinden) oder mit Privaten privatrechtliche Verträge (Verträge des Obligationenrechts oder Innominatverträge) abschliessen (Abs. 1).

Absatz 2 hält fest, was nicht Gegenstand eines privatrechtlichen Vertrags sein kann. So sind Rechtssätze und die Übertragung von hoheitlichen Befugnissen wegen ihres Inhalts nur in Form von öffentlich-rechtlichen Verträgen (oder in Erlassen der Gemeindeverbände) möglich.

§ 47 Öffentlich-rechtliche Verträge

Das geltende Gemeindegesetz enthält heute schon die Möglichkeit, dass Gemeinden mit andern Gemeinwesen öffentlich-rechtliche Verträge abschliessen (Gemeindeverträge; §§ 64 ff. GG). Neu werden im Entwurf auch ausdrücklich öffentlich-rechtliche Verträge mit Privaten geregelt. Von der Lehre anerkannt ist, dass hoheitliche Befugnisse an Private übertragen werden können, was in der Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags erfolgen kann (Abs. 1).

Absatz 2 regelt, dass die Gemeinde durch öffentlich-rechtliche Verträge einfache Gesellschaften des öffentlichen Rechts gründen kann. Dies ist in der Praxis vor allem dann von Bedeutung, wenn es um gemeinsam zu erfüllende öffentliche Aufgaben geht, die einer einfachen Gesellschaft übertragen werden können. Die Bestimmungen der einfachen Gesellschaft gemäss den Artikeln 530 ff. OR sind als kantonales öffentliches Recht anwendbar.

Im Zusammenhang mit den öffentlich-rechtlichen Verträgen ist darauf hinzuweisen, dass bei einer Auseinandersetzung zwischen Gemeinden über Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Verträgen das Verwaltungsgericht einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist (§ 162 Abs. 1a VRG). Die Gemeinden haben daher, wenn sie eine besondere Materie durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag regeln wollen, diesen Rechtsschutzaspekt im Auge zu behalten.

3. Gemeindeverband und Zweckverband

Vorbemerkungen

1. Mitwirkung der Gemeinde bei der Führung des Gemeindeverbands

Bei den Gemeindeverbänden besteht nach bisherigem Gemeindegesetz keine gesetzlich verankerte Führung der delegierten Person (Gemeindevertretung) durch die Gemeinde im Gemeindeverband. Die Delegierten entscheiden daher oft unabhängig, und der Einfluss der Gemeinde auf bevorstehende Entscheide ist eher klein. Das neue Gemeindegesetz sieht vor, dass die Gemeindevertretung einem Controlling

durch das nach Gemeinderecht zuständige Organ unterliegt und dass die Gemeinde ihre eigene Vertretung in der Delegiertenversammlung steuert. Mit der Wahl der Gemeindevertretung werden dieser Ziele vorgegeben. Vor wichtigen Entscheidungen des Gemeindeverbands kann vorgesehen werden, dass die Vertretung Ermächtigungen für ihr Handeln einzuholen hat. Zudem ist die Gemeindevertretung verpflichtet, die Gemeinde periodisch über die Verbandstätigkeiten zu informieren. Durch die Mitwirkung der Gemeinde soll die demokratische Meinungs- und Willensbildung grundsätzlich vor den wichtigen Entscheidungen des Gemeindeverbands in jeder Gemeinde erfolgen. Die demokratische Mitsprache der Gemeinden wird dadurch zeitlich vorverlegt und wirksamer ausgestaltet.

2. Flexibilisierung des Gemeindeverbands

Der Gemeindeverband soll für die Zusammenarbeit bezüglich grosser und kleiner Aufgaben in gleicher Weise geeignet sein. Daher sieht der Entwurf eine einfache Gründung vor. Die Statuten sind dem Kanton nicht mehr zur Genehmigung einzureichen. Zudem beschränkt sich der Gesetzesentwurf gegenüber der heutigen Lösung auf eine vereinfachte Minimalorganisation mit einer Delegiertenversammlung (bestehend aus mindestens einer Gemeindevertretung), einer Verbandsleitung (bestehend aus mindestens einer Person) und einer Kontrollstelle. Dadurch werden flexible, sachgerechte Konstruktionen möglich. Als Beispiel zu nennen ist ein Gemeindeverband ohne hoheitliche Befugnisse, mit verwaltungsinternen Tätigkeiten und mit bescheidenem Finanzbedarf, der im Kompetenzbereich des Gemeinderates handelt. Dieser kann vom Gemeinderat gegründet und abschliessend geführt werden. Anders sieht es bei einem Gemeindeverband mit grossem Finanzbedarf und/oder hoheitlicher Tätigkeit aus. In diesem Fall haben die Stimmberechtigten mehr Mitspracherechte.

3. Keine Sonderbestimmungen für Regionen und Agglomerationen

Bei der Vorbereitung des Gesetzesentwurfs wurde die Frage diskutiert, ob für bestehende oder zukünftige Zusammenarbeitsformen von Regionen und Agglomerationen Sonderbestimmungen zu erlassen sind. Bei Informationsanlässen und in der Vernehmlassung war die Meinung vorherrschend, dass die Variante eines Verbands mit mehreren Aufgaben für die Aufgabenregelung in der Region und in der Agglomeration vorerst genügt. Wie bereits in Kapitel IV.1.g dargelegt wurde, kann das Anliegen der Agglomerationsgemeinden, der Entlebucher Gemeinden und der Stadt Sursee, dass sich Gemeindeaufgaben abschliessend auf einen Gemeindeverband übertragen lassen müssten, nicht im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes behandelt werden. Die Übertragung von Aufgaben der Gemeinde samt Verantwortung auf eine Region ist zuerst auf Verfassungsstufe zu klären.

4. Abgrenzung Gemeindeverband–Zweckverband; gesetzliche Grundlage für Gemeinde- oder Zweckverband mit mehreren Aufgaben

Die Gemeinde kann zusammen mit andern Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer öffentlicher Aufgaben Gemeindeverbände gründen (§ 48). Für die Beteiligung des Kantons an Verbänden bestand bisher keine allgemeine gesetzliche Grundlage. Einzig das Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs und

des schienengebundenen Güterverkehrs vom 21. Mai 1996 (öVG; SRL Nr. 775) enthält eine Regelung für die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Agglomerationsgemeinden, welche die Form des Verbands vorsieht (vgl. dort § 31). Da sich zwei staatsrechtliche Ebenen (Kanton und Gemeinden) an einem gemeinsamen Rechtsträger beteiligen, wurde in diesem Gesetz eine neue Struktur geschaffen. Der Verband, bei dem sich nicht nur Gemeinden, sondern auch der Kanton beteiligt, wird seit Inkrafttreten des öVG «Zweckverband» genannt. Diese Begriffsunterscheidung zwischen «Gemeindeverband» und «Zweckverband» wurde im vorliegenden Gesetzesentwurf übernommen.

Im Kanton Luzern kann neu ein Gemeinde- oder ein Zweckverband für die Erfüllung von mehreren, miteinander nicht verwandten Aufgaben gegründet werden (§ 49, § 56 Abs. 2 in Verbindung mit § 49). Es wird nicht mehr verlangt, dass die durch den Verband erfüllten Aufgaben dem gleichen oder einem verwandten Sachgebiet angehören müssen.

Neben Gemeinde- und Zweckverbänden mit mehreren Aufgaben gibt es auch andere Organisationsformen, in denen Verbände die regionale Koordination von Aktivitäten vornehmen (z. B. Plattform «Lebensraum Region Sempachersee»).

5. Öffentlich-rechtliche Streitsachen zwischen Gemeinde- oder Zweckverbänden und Gemeinden

Gemeinde- und Zweckverbände sind wie Gemeinden Gemeinwesen im Sinn des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (§ 1 Abs. 1a und d). Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen diesen Gemeinwesen können mit verwaltungsgerichtlicher Klage ans Verwaltungsgericht gezogen werden. Eine Ergänzung dieser bereits geltenden Rechtsmittelordnung ist nicht notwendig.

a. Gemeindeverband

§ 48 Rechtsnatur

Die Absätze 1 und 2 dieser Bestimmung entsprechen inhaltlich dem bisherigen § 65 des Gemeindegesetzes. Neu ist, dass einem Gemeindeverband mehrere öffentliche Aufgaben übertragen werden können, die nicht miteinander verwandt sein müssen (vgl. § 49). Mitglieder eines Gemeindeverbands können – im Gegensatz zum Zweckverband – nur Gemeinden sein.

Absatz 3 hält fest, dass die Statuten, die rechtsetzenden Erlasse und die gestützt darauf gefassten Beschlüsse des Gemeindeverbands dem Recht und den Beschlüssen der Mitgliedsgemeinden vorgehen. Absatz 3 entspricht weitgehend der bisherigen Regelung in § 65e Absatz 1 GG. Aufgrund dieser Bestimmung kann ein Gemeindeverband die gemeindeinterne Zuständigkeitsordnung der Verbandsgemeinden in seinem Tätigkeitsbereich ändern oder einheitlich festlegen.

§ 49 Gemeindeverband mit mehreren Aufgaben

Ein Gemeindeverband kann nicht nur für die Erfüllung einer einzigen Aufgabe, sondern auch für die Erfüllung einer Mehrzahl von Aufgaben, die nicht miteinander verwandt sein müssen, gegründet werden. Anders als bisher wird somit nicht mehr verlangt, dass die durch den Verband erfüllten Aufgaben dem gleichen oder verwandten

Sachgebiet angehören müssen (§ 65o Abs. 1 GG). In andern Kantonen wird für diese Rechtsform der Begriff «Mehrzweckverband» verwendet. Da nicht nur Zweckverbände, sondern auch Gemeindeverbände mit mehreren Aufgaben zulässig sind (§ 49 und § 56 Abs. 2 in Verbindung mit § 49), ist der in andern Kantonen verwendete Begriff «Mehrzweckverband» für den Kanton Luzern missverständlich. Das Gesetz geht daher vom Begriff des «Gemeindeverbands oder des Zweckverbands mit mehreren Aufgaben» aus.

Verbände mit mehreren, nicht verwandten Aufgaben werden in vielen andern Kantonen zugelassen und in der Praxis eingesetzt (Kantone Aargau, Bern, Graubünden, Jura, Neuenburg, St. Gallen, Schaffhausen, Waadt und Zürich). Im Kanton Luzern besteht bei den Regionalplanungsverbänden bereits heute die Tendenz, Gemeindeverbände mit mehreren, mehr oder weniger verwandten Zwecken zuzulassen. Inskünftig sollen bei Verbänden mit mehreren Aufgaben vermehrt Lösungen mit Blick auf den Gesamtzusammenhang getroffen werden können. Zudem besteht für die Gemeinden der Agglomeration Luzern oder für andere Gemeinden die Möglichkeit, sich in Form eines Gemeindeverbands mit mehreren Aufgaben zu organisieren und damit gemeinsam gegen aussen aufzutreten.

Das Luzerner Modell des Verbands mit mehreren Aufgaben sieht wie ein Teil der andern Kantone vor, dass sich nicht alle Mitglieder an allen Aufgabenbereichen beteiligen müssen (Abs. 1). Eine entsprechende Regelung ist in den Statuten zu treffen. In diesem Fall wird zwischen obligatorischen und freiwilligen Aufgaben unterschieden. Gemäss Absatz 2 wird über Aufgabenbereiche mit freiwilliger Beteiligung eine eigene Rechnung geführt, da sich nicht alle Gemeinden daran beteiligen müssen und demzufolge zur Mitfinanzierung verpflichtet sind. Diesen Gemeinden kommt bei den freiwilligen Aufgaben auch kein Stimmrecht zu.

§ 50 Organe

Diese Bestimmung legt im Sinn einer Mindestregelung fest, über welche Organe ein Gemeindeverband verfügen muss. Die Festlegung der Mitgliederzahl der einzelnen Organe wird den Gemeindeverbänden damit weitgehend überlassen und ist in den Statuten zu regeln (§ 51 Abs. 1c). Damit wird erreicht, dass der Gemeindeverband für die Zusammenarbeit bei grossen, aber auch kleinen Aufgaben mit vereinfachter Organisation geeignet ist.

Für die Delegiertenversammlung ist vorgesehen, dass jede Verbandsgemeinde mit mindestens einem Mitglied vertreten sein muss. Anders als im geltenden Gemeindegesetz hat die Delegiertenversammlung nicht mehr mindestens dreimal so viele Mitglieder wie der Vorstand zu zählen (§ 65h Abs. 1 GG). Neu ist zudem, dass die Delegiertenversammlungen öffentlich sind. Diese Bestimmung soll der grösseren Transparenz in Gemeindeverbänden dienen und das Controlling unterstützen, dem die Gemeindevertretung unterliegt.

Die Verbandsleitung besteht neu aus mindestens einer Person. Die bisherige Regelung, wonach der Vorstand mindestens drei Mitglieder umfasst (§ 65i GG), wurde fallen gelassen.

Für die Kontrollstelle sind die in diesem Gesetz in § 24 umschriebenen Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans massgebend.

Die Stimmberechtigten sind gegenüber dem geltenden Recht nicht mehr zwingend als Organ vorgesehen. Vor allem bei Gemeindeverbänden mit kleineren Aufgaben ist eine Beteiligung der Stimmberechtigten nicht erforderlich, beispielsweise bei verwaltungswirtschaftlichen Tätigkeiten und bei Aufgaben im Kompetenzbereich des Gemeinderates.

§ 51 Statuten

Aus Absatz 1 geht hervor, welche Bestimmungen mindestens in den Statuten enthalten sein müssen. Die Unterabsätze a–i sind mit dem bisherigen § 65a Absatz 1 des Gemeindegesetzes vergleichbar. Zusätzlich wurden im Katalog die wichtigen Beschlüsse im Sinn von § 54 Absatz 2 aufgenommen, bei denen die Gemeindevertretung Ermächtigungen für die Stimmabgabe von der Gemeinde einzuholen hat (vgl. Ausführungen zu § 54 Abs. 2).

Absatz 2 sieht vor, dass die Statuten gegebenenfalls Bestimmungen enthalten, welche die Delegiertenversammlung oder die Verbandsleitung ermächtigen, Rechtsätze zu erlassen (Unterabs. a). Zudem können die Statuten festlegen, dass der Gemeindeverband befugt ist, Entscheide im Sinn des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege zu erlassen (Unterabs. b). Gemeindeverbände sollen anstelle der Verbandsgemeinden öffentliche Aufgaben erfüllen können. Deshalb sollen ihnen auch die gleichen Rechtsetzungs- und Entscheidbefugnisse wie den Verbandsgemeinden zustehen. Im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege werden denn auch die Gemeindeverbände zu den mit Entscheid- und Rechtsetzungsbefugnissen ausgestatteten Gemeinwesen gerechnet (§§ 1 Abs. 1d und 6 Abs. 1c VRG). Bereits das bisherige Gemeindegesetz sah in § 65e Rechtsetzungs- und Entscheidbefugnisse des Gemeindeverbands vor.

Neu ist die Regelung in Absatz 3. Aufgrund des Ergebnisses in der Vernehmlassung ist das Initiativ- und Referendumsrecht zwingend in den Statuten vorzusehen und zu regeln, sofern die Stimmberechtigten Organ sind (vgl. Kap. IV.1.h).

Absatz 4 weist daraufhin, dass die vereinsrechtlichen Bestimmungen gemäss Artikel 60 ff. des Zivilgesetzbuches subsidiär, das heisst, falls eine entsprechende Regelung in den Statuten fehlt, zur Anwendung gelangen.

§ 52 Gründung und nachträglicher Beitritt

Absatz 1 enthält die Voraussetzungen, die für die Gründung eines Gemeindeverbands oder für einen Beitritt zu einem Gemeindeverband erfüllt sein müssen. Die Gemeinden genehmigen den Statutenentwurf und bewilligen die von ihnen zu leistenden Geld- und Sacheinlagen. Das kommunale Recht regelt unter Vorbehalt der §§ 10, 13 und 14 Absatz 3, wer gemeindeintern für diese Beschlüsse zuständig ist. Der Gemeinderat ist zuständig, falls keine hoheitlichen Befugnisse übertragen werden und wenn die Ausgabenkompetenz des Gemeinderates nicht überschritten wird. Die Gemeinden bezeichnen zudem ihre Vertretung in der Delegiertenversammlung und erteilen ihr die für die Gründung erforderliche Ermächtigung.

Absatz 2 enthält den Mindestinhalt des Gründungsbeschlusses. Gemäss Gesetzesentwurf unterliegen weder der Erlass noch die Änderung der Statuten der Genehmigung durch den Regierungsrat oder durch eine andere kantonale Instanz. Daher ist eine relativ ausführliche gesetzliche Regelung für die Gründung des Gemeindever-

bands gerechtfertigt. Gemäss Absatz 2 entsteht der Gemeindeverband durch Gründungsbeschluss, der mindestens den Willen, den Gemeindeverband zu gründen und als öffentlich-rechtliche Körperschaft zu bestehen, die Annahme der Statuten, die Bestellung der Verbandsleitung und der Kontrollstelle sowie allfällige Bestimmungen über Geld- und Sacheinlagen enthalten muss. Damit entspricht das Gründungsverfahren weitgehend der Gründung von privatrechtlichen Körperschaften.

Absatz 3 regelt den nachträglichen Beitritt einer Gemeinde zum Gemeindeverband. Dieser erfolgt durch den Aufnahmebeschluss der Delegiertenversammlung, wobei die Absätze 1 und 2 auf den nachträglichen Beitritt sinngemäss Anwendung finden.

§ 53 Verpflichtung zum Beitritt oder zur Aufnahme

Die Gründung von Gemeindeverbänden und der nachträgliche Beitritt sollen grundsätzlich der eigenen Initiative und dem freien Entscheid der Gemeinden überlassen bleiben. Bereits das geltende Gemeindegesetz sieht jedoch vor, dass der Grosse Rat einer Gemeinde den Beitritt zu einem Gemeindeverband oder einem Gemeindeverband die Aufnahme einer Gemeinde vorschreiben kann (§ 65c GG). Auch im Gesetzesentwurf ist vorgesehen, dass eine Gemeinde zum Beitritt oder ein Gemeindeverband zur Aufnahme einer Gemeinde verpflichtet werden kann. Eine Verpflichtung zum Beitritt oder zur Aufnahme kann beispielsweise gerechtfertigt sein, wenn dies im Gesamtinteresse des Gemeindeverbands liegt und das Fernbleiben einer Gemeinde es verunmöglichlicht, den Zweck des Verbands zu erfüllen. Allerdings soll von dieser Bestimmung nur mit Zurückhaltung Gebrauch gemacht werden.

Anders als bisher ist die Bestimmung von § 53 nicht direkt anwendbar, sondern bedarf einer ausdrücklichen spezialgesetzlichen Grundlage, gegen die das Referendum möglich ist. Diese Regelung ist vom System her vergleichbar mit Artikel 12 Absatz 1 des in der Beratung befindlichen Bundesgesetzes über den Finanzausgleich. Dort sind diejenigen Aufgabenbereiche aufgelistet, in denen der Bundesrat die Kantone zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten kann (BB1 2002 S. 2479 f. und 2569 f.). Über die im Zusammenhang mit dem eidgenössischen Finanzausgleich stehende Verfassungsänderung wird voraussichtlich in einer Volksabstimmung im Jahr 2004 entschieden.

Im Spezialgesetz ist die zuständige kantonale Behörde zu bestimmen, die eine Gemeinde zum Beitritt oder einen Gemeindeverband zur Aufnahme einer Gemeinde verpflichten kann. Der Grosse Rat ist daher nicht mehr in allen Fällen zuständige Behörde.

Mit der Regelung der Abgeltungspflicht der beitretenden Gemeinde soll zum Ausdruck gebracht werden, dass sich die beitretende Gemeinde in das Angebot des Gemeindeverbands «einzukaufen» hat und nicht entschädigungslos Mitglied werden kann.

Das Gesundheits- und Sozialdepartement beantragte in seiner Vernehmlassung eine Ergänzung von Absatz 1. Gemäss seinem Antrag sollen zwei Drittel der Verbandsgemeinden durch eine entsprechende Gesetzesänderung einen Zwangsbeitritt der übrigen Gemeinden durchsetzen können. Von einer solchen Ergänzung wurde abgesehen. Es wäre systemfremd, wenn die Verbandsgemeinden eine andere, hierarchisch gesehen gleichberechtigte Gemeinde zum Beitritt verpflichten könnten. Ein

Zwangsbeitritt kann nur von einer hierarchisch höher gestellten Instanz, der zuständigen kantonalen Behörde, angeordnet werden.

Absatz 2 umschreibt das Verfahren für den Fall, dass der vorgeschriebene Beitritt oder die Aufnahme innert angesetzter Frist nicht zustande kommt. Massgebend sind die Regeln über die Ersatzvornahme gemäss den §§ 212 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.

§ 54 Mitwirkung der Gemeinde im Gemeindeverband

Wie bereits erwähnt, bleibt die Gemeinde Aufgabenträgerin, auch wenn sie die Aufgabe nicht selbst erfüllt. Im Gemeindeverband stehen daher der Gemeinde verschiedene Mitwirkungsrechte zu, die durch ihre Gemeindevertretung ausgeübt werden. Als Aufgabenträgerin ist die Gemeinde für die Erfüllung der Aufgabe verantwortlich. Aus diesem Grund unterliegt die Gemeindevertretung einem Controlling der Gemeinde. In der vorliegenden Bestimmung werden einerseits diese Mitwirkungsrechte und andererseits das Controlling der Gemeinde gegenüber ihrer Gemeindevertretung geregelt. Das Controlling erfolgt dabei durch dasjenige Organ, das für entsprechende Entscheide nach Gemeinderecht zuständig ist.

Absatz 1 bestimmt, wie die Gemeinde bei den Beschlüssen des Gemeindeverbands durch ihre Vertretung mitwirkt. Die Gemeinde wählt die Vertretung, gibt ihr Ziele vor und kontrolliert deren Tätigkeit (Unterabs. a). Sie kann durch ihre Vertretung in der Delegiertenversammlung Anträge stellen, insbesondere auf Änderung der Statuten, gegebenenfalls auf Erlass von Rechtsätzen und auf die Auflösung des Gemeindeverbands (Unterabs. b). Vor wichtigen Beschlüssen des Gemeindeverbands gemäss Absatz 2 erteilt die Gemeinde ihrer Vertretung die erforderlichen Ermächtigungen (Unterabs. c). Zu beachten ist dabei, dass die Gemeinde durch die Ermächtigung grundsätzlich nur die Stimmabgabe ihrer Gemeindevertretung, den Entscheid der Delegiertenversammlung jedoch nicht direkt beeinflussen kann.

Gemäss Absatz 2 informiert die Gemeindevertretung die Gemeinde einerseits periodisch über die Verbandstätigkeiten. Damit soll der Wissensaustausch zwischen der Gemeindevertretung und den Verbandsgemeinden sichergestellt werden. Gleichzeitig ermöglicht dies der Gemeinde, die Tätigkeit ihrer Gemeindevertretung zu kontrollieren. Andererseits holt die Gemeindevertretung von der Gemeinde vor wichtigen Beschlüssen die erforderlichen Ermächtigungen ein. Bei der Festlegung, wann die Gemeindevertretung bei der Gemeinde eine Ermächtigung einzuholen hat, sind die Gemeindeverbände und die Gemeinden weitgehend frei. Sie können in ihren Statuten oder in der Rechtsordnung der Gemeinden selbst bestimmen, für welche Beschlüsse eine Ermächtigung einzuholen ist. Durch die Ermächtigung können die Gemeinden ihre Mitwirkungsrechte im Gemeindeverband verstärkt ausüben.

Wichtige Beschlüsse, bei denen eine Ermächtigung der Gemeindevertretung vorausgesetzt wird, können beispielsweise sein: bedeutende Planungsbeschlüsse, Beschlüsse über Beiträge der Gemeinde gemäss Voranschlag des Gemeindeverbands, Beschlüsse über weitere Sach- und Geldeinlagen der Gemeinde, soweit es sich nicht um Ausgaben handelt, für die keine Nachtrags- oder Zusatzkredite verlangt werden müssen, oder Beschlüsse über die Aufnahme neuer Verbandsmitglieder, die Genehmigung des Jahresberichts und der Jahresrechnung des Gemeindeverbands.

Die Gemeindevertretung hat ihr Amt entsprechend der Ermächtigung auszuüben, es sei denn, die Ermächtigung betreffe eine rechtswidrige Handlung. In der Praxis werden jedoch die Ermächtigungen das Abstimmungsverhalten von Delegierten nicht in jedem Punkt regeln, sondern nur Leitplanken dafür setzen. Beispielsweise wird eine Ermächtigung erteilt, dass die Gemeindevertretung einem Geschäft nur dann zustimmen darf, wenn dieses Ausgaben nicht über einen bestimmten Betrag hinaus zur Folge hat. Die Kontrolle, dass die Delegierten entsprechend der Ermächtigung abstimmen, kann einerseits in der Delegiertenversammlung direkt erfolgen, indem diese neu öffentlich sind (§ 50 Unterabs. a). Andererseits hat die Gemeindevertretung die Gemeinde periodisch über die Verbandstätigkeiten und dabei auch über ihr Abstimmungsverhalten zu informieren (§ 54 Abs. 2). Hält sich eine Gemeindevertretung bei ihrer Stimmabgabe nicht an die Ermächtigung, so bleibt der Beschluss des Gemeindeverbands verbindlich. Dies ist zwar im Gemeindegesetz nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich jedoch aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes. Zudem würde es der Rechtssicherheit widersprechen, wenn ein Beschluss unter Berufung darauf, dass eine Stimmabgabe nicht entsprechend der Ermächtigung abgegeben worden ist, nachträglich wieder aufgehoben werden könnte. In der Praxis wird das Erfordernis zur Ermächtigung bei einer angemessenen Ausgestaltung und Handhabung, wie Erfahrungen im Kanton Bern zeigen, kaum zu Schwierigkeiten führen.

§ 55 Haftung

Die Haftungsregelung entspricht weitgehend der bisherigen Bestimmung von § 65n GG. Absatz 1 regelt das Aussenverhältnis, die Haftung des Gemeindeverbands gegenüber Gläubigern. Der Gemeindeverband ist eine Körperschaft des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. § 48 Abs. 2). Daher haftet für die Verbindlichkeiten des Gemeindeverbands in erster Linie das Verbandsvermögen. Erst wenn das Verbandsvermögen keine ausreichende Deckung bietet, haften die Verbandsgemeinden gegenüber Gläubigern solidarisch.

In Absatz 2 geht es um das Innenverhältnis und die Haftung der Gemeinden untereinander. Massgebend ist in erster Linie die Regelung in den Statuten. Denkbar ist beispielsweise eine interne Haftung nach dem Anteil der bestehenden Verpflichtungen der einzelnen Gemeinden. Enthalten die Statuten keine Regelung, haften die Verbandsgemeinden unter sich anteilmässig nach ihrer Stimmkraft im Gemeindeverband.

b. Zweckverband

§ 56 Begriff

Wenn Gemeinden und der Kanton öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und Mitglieder eines Verbands sind, wird von einem «Zweckverband» gesprochen (Abs. 1; vgl. Vorbemerkungen vor § 48, Ziff. 4).

Beteiligt sich der Kanton zusammen mit Gemeinden an einem gemeinsamen Verband, dann verzichtet er auf die Anordnungs- und Aufsichtsbefugnisse, weil er gegenüber den Gemeinden als gleichgeordnetes Gemeinwesen auftritt. Die Vorschriften des Gemeindeverbands gelten auch für den Zweckverband, soweit nicht ein Spezialgesetz abweichende Vorschriften enthält. Was die Beschlussfassung und die Vertre-

tung des Kantons anbelangt, so finden die Regeln für die interkantonalen Vereinbarungen sinngemäss Anwendung (Abs. 2). Für die Frage der innerkantonalen Mitwirkung des Grossen Rates und der allfälligen erforderlichen Ermächtigungen ist daher nach dem gleichen Verfahren wie bei Verwaltungsvereinbarungen und bei Konkordaten zu verfahren.

4. Interkantonale Verhältnisse

§ 57

Diese Bestimmung entspricht der bisherigen Regelung von § 65t GG. Bei Verträgen zwischen Gemeinden oder Gemeinde- und Zweckverbänden mit interkantonalen Verhältnissen ist nach wie vor die Genehmigung des Regierungsrates notwendig. Diese bildet eine notwendige Voraussetzung dafür, dass der Vertrag, der Gemeinde- oder der Zweckverband auf dem Gebiet des Kantons als rechtsgültig anerkannt wird. Eine Lockerung dieser Regelung ist nicht angezeigt. Interkantonale Verträge und Verbände unter Gemeinden betreffen das Hoheitsgebiet und die Hoheitsgewalt des Kantons. Diese Verträge oder Verbände können je nach Inhalt die Hoheitsgewalt des Kantons einschränken. Zudem sind aufgrund der interkommunalen Vereinbarung unter Umständen übergeordnete Fragen auf Kantonsebene zu regeln. Für die Regelung dieser Fragen ist die Form der Verwaltungsvereinbarung, also nicht diejenige des Konkordats, angemessen. Auch in andern Kantonen ist für den Abschluss von interkantonalen Verträgen oder Verbänden die Genehmigung des Kantons vorgesehen.

V. Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet

Vorbemerkung

In Teil V des Gesetzes werden allgemeine gesetzliche Grundlagen für Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet geschaffen. Das Gesetz unterscheidet zwischen Veränderungen im *Gemeindebestand* und im *Gemeindegebiet*. Bei Veränderungen im *Gemeindebestand* werden Gemeinden neu gegründet oder aufgelöst, und zwar entweder durch Vereinigung oder durch Teilung von Gemeinden. Bei Veränderungen im *Gemeindegebiet* werden Grenzen verlegt, beispielsweise durch Gebietsabtretungen oder Grenzvereinbarungen. Die Gemeinden werden lediglich vergrössert oder verkleinert, ohne dass Gemeinden neu gegründet oder aufgelöst werden. Die Unterscheidung zwischen Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet ist massgebend für das Verfahren und die zuständigen Behörden in den Gemeinden sowie im Kanton.

1. Veränderungen im Gemeindebestand

§ 58 Begriff

In dieser Bestimmung wird der Begriff der Veränderung im Gemeindebestand definiert. Bei Veränderungen im Gemeindebestand werden Gemeinden neu gegründet oder aufgelöst, und zwar entweder durch Vereinigung oder durch Teilung von Gemeinden. Veränderungen im Gemeindebestand sind in verschiedenen Formen möglich:

- a. Vereinigung von Gemeinden:
 1. Übernahme einer Gemeinde (so genannte Absorption)
 2. Bildung einer neuen Gemeinde (so genannte Kombination)
- b. Teilung einer Gemeinde:
 1. Teilung einer Gemeinde und Vereinigung mit andern Gemeinden
 2. Teilung einer Gemeinde in verschiedene neue und selbständige Gemeinden, ohne Vereinigung mit andern Gemeinden

§ 59 Einleitung des Verfahrens

Aus diesem Paragraphen geht hervor, dass das Verfahren durch einen blossen Gemeinderatsbeschluss, aber auch durch Beschluss der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung beziehungsweise an der Urne oder mit einer Gemeindeinitiative eingeleitet werden kann.

§ 60 Vertrag, rechtsetzender Erlass

Wie in den Erläuterungen zu § 10 Unterabsatz d ausgeführt, ist es Sache der Stimmberechtigten, den Beschluss über die Veränderung im Gemeindebestand zu fassen. Zusätzlich haben die Stimmberechtigten auch über die Genehmigung des Vertrags über die Ausgestaltung und die Nebenfolgen der Veränderung im Gemeindebestand zu befinden. Rechtlich sind dies zwei verschiedene Beschlüsse. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass die beiden Beschlüsse den Stimmberechtigten oft zusammengefasst in einer einzigen Abstimmungsfrage zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

Wenn mehrere Gemeinden bei der Vereinigung oder Teilung (mit anschliessender Vereinigung mit andern Gemeinden) beteiligt sind, regeln die Gemeinden die Ausgestaltung und die Nebenfolgen in einem Vertrag (Abs. 1). Wird eine Gemeinde in mehrere selbständige Gemeinden aufgeteilt, ohne dass ein Vertragspartner vorhanden ist, werden die Ausgestaltung und die Nebenfolgen in einem rechtsetzenden Erlass festgelegt (Abs. 2). Der Kanton wird den interessierten Gemeinden bei der Ausgestaltung und der Regelung des Vertrags oder des rechtsetzenden Erlasses behilflich sein und ihnen eine Liste mit den zu regelnden Nebenfolgen zur Verfügung stellen.

§ 61 Mitwirkung des Kantons

Die Gemeinden können nicht in eigener Kompetenz über Veränderungen im Gemeindebestand beschliessen. Die in der Verfassung vorgesehenen Mitwirkungsrechte des Kantons bleiben vorbehalten. Die geltende Staatsverfassung sieht vor, dass Änderungen der Gemeindeeinteilung auf dem Weg der Gesetzgebung vorzunehmen sind, für die der Grosse Rat zuständig ist (vgl. § 94^{bis} StV). Zum Sonderfall der Kirchgemeinden wird auf § 94^{bis} Absatz 2 StV verwiesen.

§ 62 Rechtsnachfolge

Wortlaut und Inhalt von Absatz 1 entsprechen weitgehend der bisherigen Regelung von § 24b Absatz 2 GG, worin die Folgen der Vereinigung von Bürgergemeinden mit Einwohnergemeinden geregelt sind. Diese Regelung hat sich bewährt, sodass sie dem Grundsatz nach auch für die Vereinigung von Gemeinden übernommen wird. Demnach wird die vereinigte Gemeinde durch Universalsukzession Gesamtrechtsnachfolgerin der aufgelösten Gemeinde, was die Rechte und Pflichten sowie das Vermögen

mit den Aktiven und Passiven betrifft (Abs. 1). Bei der Teilung einer Gemeinde ist die Zuteilung der Rechte und Pflichten sowie des Vermögens mit Aktiven und Passiven der aufzulösenden Gemeinde einzeln zu regeln und auch einzeln zu übertragen (Abs. 2). Anders als in Absatz 1 findet daher bei einer Teilung eine Singularsukzession statt. Ein allfälliger finanzieller Wertausgleich ist im Vertrag oder im rechtsetzenden Erlass zu regeln.

§ 63 Amtsdauer der Gemeindeorgane

Dieser Paragraph lehnt sich an das Gesetz über die Amtsdauer von Behörden und weiteren Organen bei der Vereinigung oder Teilung von Einwohnergemeinden vom 16. Juni 2003 an (SRL Nr. 156), das am 1. Januar 2004 in Kraft treten wird, mit dem vorliegenden Gesetz jedoch wieder aufgehoben werden soll (§ 115). Mit der vorliegenden Regelung werden Vereinigungen und Teilungen während der Amtsdauer der Organe ermöglicht. In diesen Situationen gilt der Grundsatz, dass die Amtsdauer der Gemeindeorgane mit der Vereinigung oder Teilung der Gemeinden endet (Abs. 1). Zu den Organen, die in der Gemeinde auf eine bestimmte Amtsdauer gewählt sind, gehören nebst dem Gemeinderat auch die Schulpflege, die Rechnungskommission, das Urnenbüro, die Friedensrichterinnen und -richter, die Betreibungsbeamtinnen und -beamten, die Mitglieder des Gemeindeparlaments sowie weitere auf Amtsdauer gewählte Organe.

Ausnahmsweise soll die Verlängerung der Amtsdauer bis zum Zeitpunkt der Vereinigung oder Teilung möglich sein (Abs. 2). Erste Voraussetzung für eine solche Verlängerung ist die Zustimmung der Stimmberechtigten zur Vereinigung oder Teilung der Gemeinde. Als zweite Voraussetzung haben die Stimmberechtigten durch separaten Beschluss die Amtsdauer von Behörden und Organen zu verlängern, für deren Wahl sie zuständig sind. Bei der Verlängerung der Amtsdauer des Gemeinderates, des Friedensrichters und der Friedensrichterin und eines allfälligen Gemeindeparlaments ist zudem vorgesehen, dass diese bis spätestens 30. Juni des Vorwahljahres zu beschliessen ist (Abs. 2, Satz 2). Die Festlegung der Wahldaten erfolgt jeweils im Juni des Vorwahljahres. Die Wahlen der Friedensrichterinnen und Friedensrichter, des Gemeindeparlaments sowie des Gemeinderates erfolgen im gleichen Jahr (§ 96^{bis} StV und § 12 Abs. 2 des Entwurfs). Zu beachten ist dabei, dass die Neuwahl der Friedensrichterinnen und Friedensrichter am gleichen Tag stattfindet wie die Neuwahl der Amtsgerichte (§ 31 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 28. Januar 1913; SRL Nr. 260), vor den Neuwahlen des Gemeinderates. Die Kandidierenden und die politischen Parteien müssen rechtzeitig wissen, ob eine Neuwahl stattfindet oder ob die Amtsdauer verlängert wird. Aus diesem Grund und auch damit die Wahlenordnung vom Kanton ordnungsgemäss und rechtzeitig erlassen werden kann, ist über eine allfällige Verlängerung der Amtsdauer für den Gemeinderat und den Friedensrichter oder die Friedensrichterin bis spätestens 30. Juni des Vorwahljahres zu beschliessen.

§ 64 Wahl der neuen Gemeindeorgane

Nach dem Beschluss der Stimmberechtigten über die Veränderung im Gemeindebestand geht es in einem weiteren Schritt um die Wahl der Organe der vereinigten oder geteilten Gemeinden. Damit diese von Anfang an funktionsfähig sind, hat die Wahl

vor dem Inkrafttreten der Vereinigung oder Teilung stattzufinden, somit in einem Zeitpunkt, in dem die vereinigte Gemeinde oder die geteilten Gemeinden noch gar nicht bestehen. Mit andern Worten werden Organe für eine (noch) nicht existierende Gemeinde gewählt. Zur Klärung von allfälligen Rechtsunsicherheiten hält daher dieser Paragraph fest, dass die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden die neuen Organe vor der Vereinigung oder Teilung wählen (Abs. 1). Ist der Gemeinderat zuständiges Wahlorgan (Betreibungsbeamter oder Betreibungsbeamtin, Gemeindegemeinschaftsmitglied, Gemeindegemeinschaftsmitgliedin sowie weitere Gemeindegemeinschaftsmitarbeitende), kann dieser die Wahl der Organe frühestens ab seinem Amtsantritt, somit erst nach Inkrafttreten der Vereinigung oder Teilung, vornehmen. Es empfiehlt sich, diese Wahlen für die konstituierende Sitzung zu traktandieren.

Für die Bildung der Wahlkreise sind die Verhältnisse nach der Vereinigung oder Teilung massgebend. Bei einer Vereinigung bilden daher die beteiligten Gemeinden bereits bei der Wahl einen einzigen Wahlkreis (Abs. 2).

§ 65 Gemeindebürgerrecht

Die Regelung von Absatz 1 soll verhindern, dass es Bürgerinnen und Bürger gibt, die ein Bürgerrecht einer Gemeinde besitzen, die nicht mehr existiert. Ab dem Zeitpunkt der Vereinigung erwerben sie daher von Gesetzes wegen das Bürgerrecht der vereinigten Gemeinde.

Bei der Teilung einer Gemeinde kann für die Regelung des Bürgerrechts bei auswärtigen Bürgerinnen und Bürgern nicht am Wohnsitz angeknüpft werden. Daher ist im Vertrag oder im rechtsetzenden Erlass eine für die konkrete Situation angepasste Lösung zu finden und zu entscheiden, welches Bürgerrecht die Bürgerinnen und Bürger der aufgelösten Gemeinde erhalten (Abs. 2).

§ 66 Verzicht auf Abgaben

Aufgrund der Vereinigung von Gemeinden oder der Teilung einer Gemeinde werden verschiedene Änderungen in amtlichen Registern und persönlichen Dokumenten notwendig. So sind beispielsweise im Grundbuch die Grundstücke und die beschränkten dinglichen Rechte auf das Grundbuch der vereinigten Gemeinde umzuschreiben. Die Ausweise der Bürgerinnen und Bürger der aufgehobenen Gemeinde sind ebenfalls anzupassen. Diese Änderungen können Abgaben und Auslagen auslösen. Im Kanton Luzern sollen wie in andern Kantonen keine Abgaben und Auslagen erhoben werden, die im Zusammenhang mit der Vereinigung oder Teilung stehen und sich aus zwingend notwendigen und unaufschiebbaren Handlungen ergeben (Abs. 1). Aus diesem Grund ist die Änderung im Grundbuch nach der Anmeldung steuer- und gebührenfrei vorzunehmen. Dagegen ist die Anpassung persönlicher Dokumente grundsätzlich aufschiebbar. Die in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten werden daher vom Kanton nicht übernommen. Im Bereich des Zivilstands- und Bürgerrechtswesens sowie im Passwesen gilt der Grundsatz, dass niemand gezwungen werden kann, wegen einer Vereinigung oder Teilung seine persönlichen Dokumente anzupassen. Erst wenn ein Dokument regulär zu erneuern ist, weil es ungültig wird oder verfällt, wird es kostenpflichtig mit den neuen Angaben ausgestellt beziehungsweise ergänzt. Den betroffenen Personen steht es frei, den Ersatz des Dokuments unverzüglich zu verlangen.

Die Erhebung von Abgaben des eidgenössischen Rechts liegt im Kompetenzbereich des Bundes. Daher bleibt diese gemäss Absatz 2 vorbehalten (beispielsweise im Zusammenhang mit Änderungen des Handelsregisters).

2. Veränderungen im Gemeindegebiet

§ 67 Begriff

Bei Veränderungen im Gemeindegebiet werden Grenzen verlegt, ohne dass Gemeinden neu gegründet oder aufgelöst werden. Die Bestimmungen über die Grenzberichtigung in § 26 des Geoinformationsgesetzes vom 8. September 2003 (SRL Nr. 29) bleiben dabei allerdings vorbehalten. Für blosse Grenzberichtigungen ist nach dem Geoinformationsgesetz der Gemeinderat zuständig. Lehre und Rechtsprechung gehen von einer Grenzberichtigung aus, wenn es sich um eine bloss technische Berichtigung handelt, deren Ziel eine klarere, zweckmässigere Grenze ist. Es geht um Grenzkorrekturen, bei denen die Grenzlinienführung im Vordergrund steht. Sie umfasst auch stets nur ein sehr beschränktes Gebiet (Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, N 994 und Botschaft zum Geoinformationsgesetz, S. 44). Die Abgrenzung zwischen einer Grenzberichtigung und einer Veränderung im Gemeindegebiet dürfte trotz der einheitlichen Definition in Lehre und Rechtsprechung in der Praxis vereinzelt zu Problemen führen. Es wird im Einzelfall durch Auslegung zu ermitteln sein, ob die Veränderung im Gemeindegebiet im Kompetenzbereich der Stimmberechtigten oder wegen ihrer untergeordneten Bedeutung im Kompetenzbereich des Gemeinderates liegt.

§ 68 Verfahren

Das Verfahren bei Veränderungen im Gemeindegebiet ist mit demjenigen bei Veränderungen im Gemeindebestand identisch. Die Ausgestaltung und die Nebenfolgen der Veränderungen im Gemeindegebiet sind in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln. Dieser Vertrag ist, wie bei Veränderungen im Gemeindebestand, den Stimmberechtigten zur Genehmigung vorzulegen (Abs. 1).

Wegen ihrer relativ geringen Bedeutung sollen Veränderungen im Gemeindegebiet nicht dem Grossen Rat, sondern dem Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Dieser genehmigt den Beschluss, sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen des Kantons oder der Nachbargemeinden entgegenstehen (Abs. 2).

VI. Finanzhaushalt der Gemeinden

1. Allgemeines

§ 69 Grundsätze

Die Grundsätze für die Führung des Finanzhaushalts in den Gemeinden bleiben mit zwei Ausnahmen unverändert. Neu ist der Grundsatz der Vorteilsabgeltung (Verursacherprinzip) nicht mehr massgebend. Für gewisse – insbesondere finanzschwache – Gemeinden ist es unmöglich, der Bevölkerung zum Beispiel die tatsächlichen Kosten

für die Siedlungsentwässerung, die aufgrund der topografischen Lage sehr hoch sein können, zu übertragen. Ferner ist der Finanzhaushalt neu auch nach dem Grundsatz der Stetigkeit zu führen. Das heisst, dass der Finanzhaushalt stets nach den gleichen Grundsätzen (Inhalt, Bewertung, Gliederung und Vergleichbarkeit) geführt werden soll. Im Übrigen ist der Finanzhaushalt jederzeit im Rahmen der verfügbaren Mittel und der vorhandenen Ressourcen zu führen.

Die Stimmberechtigten entscheiden, ob sie die ganze Verwaltung oder Teile davon nach den Grundsätzen der WOV führen wollen. Entscheidet sich eine Gemeinde für die Einführung der WOV, so sind sinngemäss die WOV-Grundsätze des Kantons anzuwenden (vgl. § 7 und die Erläuterungen dazu).

§ 70 Verbände, Anstalten und Körperschaften

Die Bestimmungen über den Finanzhaushalt gelten sinngemäss auch für die Gemeinde- und die Zweckverbände sowie für die Anstalten und die Körperschaften öffentlichen Rechts der Gemeinden. Der Regierungsrat kann allerdings einzelne Verbände, Anstalten und Körperschaften von der Verpflichtung gemäss Absatz 1 ausnehmen.

2. Finanzordnung

a. Gemeindehaushalt

§ 71 Bestandteile der Finanzbuchhaltung

Die Finanzbuchhaltung ist weiterhin nach dem Kontenrahmen des HRM zu führen. Dieser Kontenplan hat sich bewährt. Allerdings ist beabsichtigt, den Umfang des HRM-Kontenrahmens zu vereinfachen. Damit bleibt gewährleistet, dass den Gemeinden im Zusammenhang mit der flächendeckenden Einführung der KORE kein allzu grosser Mehraufwand entsteht. Die Finanzbuchhaltung wird weiterhin für finanzstatistische Zwecke benötigt. Der Regierungsrat wird dazu in Zusammenarbeit mit dem VLG die notwendigen Weisungen erlassen. Im Übrigen ist die Erarbeitung eines neuen Handbuchs «Rechnungswesen für die Luzerner Gemeinden» geplant, das die Gemeinden bei der Anwendung des neuen Rechts unterstützen soll.

b. Finanz- und Aufgabenplan

§ 73 Inhalt

Der neue Finanz- und Aufgabenplan gibt sowohl über die Aufgaben- als auch über die Finanzentwicklung der Gemeinde Auskunft. Er umfasst fünf Jahre und ist jährlich im Sinn einer rollenden Planung zu erstellen. Das erste Jahr ist identisch mit dem Voranschlagsjahr. Der Finanz- und Aufgabenplan wird an der Gemeindeversammlung traktandiert, und die Stimmberechtigten können ihn mit oder ohne Bemerkungen zur Kenntnis nehmen. Das Gesetz lässt offen, zu welchem Zeitpunkt der Finanz- und Aufgabenplan den Stimmberechtigten vorgelegt wird. Es ist daher möglich, dieses Instrument zusammen mit der Rechnung im Frühling oder zusammen mit dem Voranschlag im Herbst zu präsentieren.

c. Voranschlag

§ 74 Form des Voranschlags

Die Gemeinden können zwischen drei Varianten wählen, wie sie den Stimmberechtigten den Voranschlag unterbreiten wollen (HRM-Modell, Modell KORE oder Modell WOV). Der Entscheid über die Form des Voranschlags hat neu auch Auswirkungen auf die Rechnungsablage, welche in der gleichen Form zu erfolgen hat. Der Regierungsrat bestimmt in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, welche Mindestanforderungen an die Form des Voranschlags gestellt werden.

§ 75 Zusätzliche Erfordernisse für den Voranschlag nach dem Modell der KORE

Die Daten für die Statistik sollen der KORE entnommen werden können.

§ 76 Zusätzliche Erfordernisse für den Voranschlag nach WOV

Hier sind die Erfordernisse des kantonalen WOV-Modells festgehalten.

§ 77 Kosten der Leistungen

Da die Einführung der KORE gesamtschweizerisch stark zunimmt, wird auch in den Gemeinden des Kantons Luzern die KORE flächendeckend eingeführt. Die KORE erlaubt einen Kostenvergleich sowie eine genaue Bemessung der Anteile des Staats und der Gemeinden bei Verbundaufgaben, und sie bringt eine einheitliche Bemessungsgrundlage für die interkommunalen Entschädigungen.

§ 78 Vollständigkeit des Voranschlags

Die Bestimmungen haben gegenüber dem geltenden Gemeindegesetz keine Änderung erfahren (vgl. §§ 71 Abs. 2 und 73 Abs. 2 GG). Es wird deshalb auf die bisherige Praxis verwiesen.

§ 79 Haushaltgleichgewicht

Neben der Verzinsung und der Abschreibung der Investitionen sind neu auch die Folgekosten zu berücksichtigen. Die tragbare Belastung der Nettoinvestitionen für die Laufende Rechnung wird gestützt auf § 91 in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden durch die Festsetzung der Bandbreiten der Finanzkennzahlen definiert.

d. Kredite

§§ 80–85

Die Gemeinden können den Voranschlag in Zukunft nach dem Modell der WOV unterbreiten. Die Bestimmungen über die Voranschlags- und Nachtragskredite wurden deshalb mit Vorschriften zum Globalbudget ergänzt (vgl. §§ 82 Abs. 3 und 83 Abs. 2). Im Übrigen wird auf die bisherige Praxis verwiesen.

e. Rechnungsablage

§ 86 Allgemeines

Die Rechnungsablagen für die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung müssen in der gleichen Form wie der Voranschlag dargestellt werden. Da die Gemeinden auch in Zukunft Anstalten oder Betriebe ohne Rechtspersönlichkeit – wie zum Beispiel Kieswerke – haben werden, deren Rechnungen nicht in die Gemeinderechnung eingegliedert sind, sind diese weiterhin separat darzustellen.

§ 87 Rechnungsablage in Gemeinden mit WOV

Neben den in § 86 enthaltenen Angaben müssen Gemeinden mit WOV auch die finanzstatistischen Daten ausweisen können, die sich im Prinzip nach dem HRM richten. Da auch Gemeinden mit WOV ihre Finanzbuchhaltung nach dem HRM führen, können diese statistischen Daten ohne grossen Zusatzaufwand generiert werden.

§ 88 Bewertung und Abschreibung der Aktiven

Gegenüber dem bisherigen Recht soll die buchmässige Aufwertung von Finanzvermögen nicht mehr unzulässig sein. Im Zusammenhang mit Vereinigungen von Gemeinden oder andern besondern Umständen kann es allerdings notwendig sein, die Positionen des Finanzvermögens neu zu bewerten. Solche Aufwertungen bedürfen jedoch der Bewilligung des Regierungsrates, wobei diese Bewilligungen mit grosser Zurückhaltung erteilt werden sollen.

In Absatz 5 wird geregelt, was mit dem die Grenze von einem Drittel des Ertrags der Gemeindesteuern übersteigenden Bilanzfehlbetrag passieren muss. Dieses Befinden ist im nächstfolgenden Voranschlag vollumfänglich als zusätzliche Abschreibung zu budgetieren. In diesem Voranschlag sind auch die Ausgleichsvorschriften gemäss § 79 einzuhalten.

§ 89 Rechnungsüberschüsse

Inskünftig wird es möglich sein, frei verfügbares Eigenkapital zu bilden oder Vorfinanzierungen zu tätigen. Dies selbst dann, wenn noch Verwaltungsvermögen abzuschreiben ist. Das aus dem Ertragsüberschuss gebildete, frei verfügbare Eigenkapital kann auch in Zukunft zum Beispiel für Steuerrabatte verwendet werden.

§ 90 Vermögensanlagen und Vermögensverwaltung

Die Bestimmung hat gegenüber dem geltenden Gemeindegesetz keine Änderung erfahren. Es wird deshalb auf die bisherige Praxis verwiesen.

f. Finanzkennzahlen und Gemeindefinanzstatistik

§ 91 Finanzkennzahlen

Die Finanzkennzahlen werden in Zusammenarbeit mit dem VLG festgelegt und in die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden aufgenommen. Es wird dabei auf die Gegebenheiten, die Bedürfnisse und die Rahmenbedingungen möglichst aller Gemeinden Rücksicht genommen. Es soll eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts der Gemeinden sichergestellt werden.

§ 92 Gemeindefinanzstatistik

Der Gemeindefinanzstatistik kommt in Zukunft grössere Bedeutung zu. Die Finanzkennzahlen ergeben sich aus der Gemeindefinanzstatistik. Um aussagekräftige Zahlen zu erhalten, sind einheitliche Bemessungsgrössen festzulegen. Die Berechnung muss durch das Amt für Statistik vorgenommen werden.

3. Verfahren

a. Verfahren beim Voranschlag

§ 93 Beschluss des Voranschlags und Festsetzung des Steuerfusses

Über den Voranschlag und den Steuerfuss muss in Zukunft in allen Gemeinden bis spätestens Ende Dezember beschlossen werden. Mit andern Worten, es gibt keine so genannten «Frühjahresbudgets» mehr.

§ 94 Ablehnung des Voranschlags oder des beantragten Steuerfusses

Wird der Voranschlag oder der beantragte Steuerfuss abgelehnt, hat der Gemeinderat bis spätestens Ende Februar des Voranschlagsjahres die überarbeiteten Versionen des Voranschlags oder des Steuerfusses zum Beschluss vorzulegen.

b. Verfahren bei der Rechnungsablage

§ 95 Genehmigung der Rechnung

Die Bestimmungen wurden gegenüber denjenigen im geltenden Gemeindegesetz stark vereinfacht.

§ 96 Nichtgenehmigung der Rechnung

An der Gemeindeversammlung wird das Traktandum «Gemeinderechnung» nicht mehr von der Präsidentin oder vom Präsidenten der Rechnungskommission geleitet, sondern neu von dem von der Gemeindebehörde als zuständig bezeichneten Mitglied des Gemeinderates (vgl. Änderung von § 100 StRG im Anhang 1).

c. Rechnungsablage über Sonder- und Zusatzkredite

§§ 97 und 98

Die Bestimmungen haben gegenüber dem geltenden Gemeindegesetz grundsätzlich keine Änderung erfahren. Es wird deshalb auf die bisherige Praxis verwiesen.

VII. Kantonale Aufsicht*Vorbemerkung*

Wie bereits erwähnt, wurde im Zusammenhang mit dem Projekt Gemeindereform 2000+ ein neues Führungs- und Steuerungsmodell entwickelt. Dieses sieht vor, dass jede Gemeinde über ein Controlling-System verfügt, das die demokratischen, rechts-

staatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen erfüllt (vgl. Ausführungen zu § 5 Abs. 2). Der Kanton trägt die Gesamtverantwortung und hat die Einhaltung der Mindestanforderungen durch entsprechende Kontrollen zu garantieren und durchzusetzen. Er ist verantwortlich, dass sich die Tätigkeiten aller Gemeinden im Rahmen dieser Mindestanforderungen bewegen. Dem Kanton kommt hingegen gegenüber den Gemeinden keine umfassende Führungsaufgabe im Sinn eines Controllings (Planung, Entscheid, Kontrolle und Steuerung) zu, und es erfolgt auch keine Kontrolle der inhaltlichen Richtigkeit und Zweckmässigkeit der Beschlüsse in den Gemeinden. Die bisherigen kantonalen Vorprüfungen und Genehmigungen der Gemeindeordnungen sind mit dem neuen Führungs- und Steuerungsmodell grundsätzlich nicht mehr vereinbar und sollen daher wegfallen.

Die Bestimmungen der kantonalen Aufsicht gehen von dieser Zielsetzung des neuen Führungs- und Steuerungsmodells aus. Durch die neu gestaltete kantonale Aufsicht erhalten die Gemeinden mehr Handlungsfreiheit und gleichzeitig mehr Verantwortung.

1. Allgemeines

§ 99 Zweck

Dieser Paragraph stellt den Systemwechsel in der kantonalen Aufsicht dar.

In Absatz 1 wird der Grundsatz festgehalten, dass jede Gemeinde über ein Controlling-System verfügen muss, das die demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen erfüllt. Mit der kantonalen Aufsicht soll überprüft werden, ob die Gemeinde über ein solches System verfügt und ob sie dieses anwendet. Der Kanton verzichtet darauf, inhaltliche Vorgaben für dieses Controlling-System zu definieren und beschränkt sich auf die Kontrolle der Mindestanforderungen. Dadurch wird der Gemeinde ermöglicht, ein auf ihre Verhältnisse angepasstes Controlling-System zu entwickeln und anzuwenden.

Gemäss Absatz 2 soll die Aufsicht die Gemeinde primär bei der eigenverantwortlichen Qualitätssicherung unterstützen. Die Aufsicht dient der Gemeinde als Kontrolle des eigenen Controlling-Systems. Die Kontrollberichte des Regierungsstatthalters und der Regierungsstatthalterin richten sich daher in erster Linie an die Gemeinde. Falls notwendig, kann die Gemeinde gestützt auf diese Berichte in eigener Verantwortung Korrekturmassnahmen treffen.

Absatz 3 regelt die Grundzüge des Vorgehens, wenn die Mindestanforderungen von der Gemeinde nicht erfüllt werden. Der Kanton ist für die Durchsetzung der Mindestanforderungen verantwortlich. Dementsprechend sorgt er mit aufsichtsrechtlichen Massnahmen für die Behebung der Mängel. Auf die einzelnen aufsichtsrechtlichen Massnahmen wird in den Erläuterungen zu § 103 näher eingegangen.

§ 100 Geltungsbereich

§ 2 umschreibt den allgemeinen Geltungsbereich des Gemeindegesetzes. Da der Geltungsbereich der kantonalen Aufsicht mit § 2 nicht deckungsgleich ist, ist er in § 100 besonders zu regeln.

Alle Gemeinden samt ihren Organen, ausgenommen die Kirchgemeinden, die einer Landeskirche unterstellt sind, unterstehen der kantonalen Aufsicht (Abs. 1a). Es

geht dabei um die Einwohner- und die Bürgergemeinden sowie die christkatholische Kirchgemeinde der Stadt Luzern. Kirchgemeinden, die einer Landeskirche unterstellt sind, nämlich die römisch-katholischen und die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden, unterliegen der landeskirchlichen Aufsicht (§ 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Kirchenverfassung). Korporationen fallen nicht unter den Geltungsbereich des neuen Gemeindegesetzes und unterstehen daher auch nicht der kantonalen Aufsicht gemäss den §§ 99 ff. (vgl. § 2 Abs. 1). Auf sie sind die Bestimmungen der staatlichen Aufsicht des bisherigen Gemeindegesetzes anwendbar (§§ 84–91 GG, vgl. Anhang 1).

Unterabsatz b sieht vor, dass auch die Gemeindeverbände der kantonalen Aufsicht unterstehen. Bereits das geltende Gemeindegesetz hält in § 65r Absatz 1 fest, dass die Gemeindeverbände der gleichen staatlichen Aufsicht wie die Gemeinden unterstehen. Die Gemeindeverbände sind Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. § 48 Abs. 2). Zudem besorgen sie Aufgaben im öffentlichen Interesse, und ihre Geschäfte können eine grössere finanzielle Tragweite als manche Gemeindeaufgaben erreichen. Anders sieht es aus für den Zweckverband, bei dem der Kanton Mitglied ist. Im Bereich der Zuständigkeit des Zweckverbands verzichtet der Kanton auf seine Aufsichts- und Verfügungsbefugnis. Sein Mitspracherecht ist auf sein Stimmrecht im Zweckverband beschränkt. Vorbehalten bleiben spezialgesetzliche Regelungen zur Aufsicht über die Zweckverbände.

§ 101 Dokumentationspflicht

Die Aufsichtsorgane sollen aufgrund der eingereichten Prüfungsunterlagen in die Lage versetzt werden, die vorgeschriebene kantonale Aufsicht wahrzunehmen. Daher sind diejenigen Unterlagen einzureichen, mit denen überprüft werden kann, ob die Gemeinde über ein Controlling-System verfügt, das die demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen erfüllt. Aus der Beschreibung des Controlling-Systems soll hervorgehen, dass die Gemeinde über ein solches System mit den Schritten Planung, Entscheid, Kontrolle und Steuerung verfügt und dieses anwendet. Die vom Kanton verlangten Unterlagen sind von den Gemeinden für die Qualitätssicherung ohnehin von Gesetzes wegen zu erstellen. Für die Gemeinden entsteht daher im Zusammenhang mit der kantonalen Aufsicht kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand.

§ 102 Prüfungsumfang

In dieser Bestimmung geht es um den Umfang der Prüfung. Dieser wird dem Grundsatz nach bereits in § 99 festgehalten. Demnach stellt die kantonale Aufsicht sicher, dass jede Gemeinde über ein Controlling-System verfügt, das die demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen gemäss § 5 Absatz 2 und § 102 Absatz 1 erfüllt. Dieser Grundsatz wird in der vorliegenden Bestimmung konkretisiert.

Gemäss Absatz 1 prüft das Aufsichtsorgan, ob die Gemeinde über ein den Mindestanforderungen entsprechendes Controlling-System verfügt. Die Mindestanforderungen sind in den Unterabsätzen a bis c festgehalten. Zur Beschreibung dieser Mindestanforderungen wird auf die Ausführungen zu § 5 verwiesen. Zu beachten ist, dass das Aufsichtsorgan nicht nur überprüft, ob ein solches Controlling-System mit den genannten Mindestanforderungen vorhanden ist, sondern auch, ob dieses System richtig

angewandt wird. Es kontrolliert demzufolge die Organisation und die Führungsprozesse sowie die tatsächlichen Abläufe.

Dem Aufsichtsorgan steht hingegen keine Prüfung der Zweckmässigkeit zu (Abs. 2). Im Rahmen der Überprüfung der rechtsstaatlichen Mindestanforderungen nimmt das Aufsichtsorgan auch keine Normenkontrolle vor. Die Kontrolle der kommunalen Erlasse erfolgt auf Klage oder auf Beschwerde hin durch die jeweils zuständigen Instanzen. Zudem kann das Verwaltungsgericht auf Antrag überprüfen, ob bestimmte Rechtssätze verwaltungsrechtlichen Inhalts in Erlassen der Gemeinwesen verfassungs- oder gesetzwidrig sind oder sonstwie einem übergeordneten Rechtssatz widersprechen (§ 188 Abs. 1 VRG). Es ist davon auszugehen, dass die abstrakte Normenkontrolle gemäss § 188 VRG nicht unverhältnismässig zunehmen wird, da die Gemeinden bei komplexen Fragen wie bis anhin externe Beratung beziehen werden.

§ 103 Massnahmen

Wie erwähnt, beschränkt sich die kantonale Aufsicht auf die Kontrolle der Mindestanforderungen. Daher können aufsichtsrechtliche Massnahmen nur verfügt werden, wenn eine Gemeinde diese Anforderungen nicht erfüllt (Abs. 1).

In Absatz 2 werden die aufsichtsrechtlichen Massnahmen abschliessend aufgezählt. Die in Spezialgesetzen vorgesehenen Aufsichtsmassnahmen bleiben vorbehalten. Die Massnahmen der Unterabsätze a–d sind weitgehend mit den Massnahmen des bisherigen Gemeindegesetzes identisch. Neu ist die Möglichkeit der Amtsenthebung (vgl. § 108). Aus Artikel 5 der Bundesverfassung ergibt sich, dass die Massnahmen in Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit verfügt werden müssen. Das Aufsichtsorgan wägt dabei die kantonalen Interessen an der Durchsetzung der Mindestanforderungen gegen die Interessen der Gemeinde an der Organisationsautonomie ab. Demnach ist eine Massnahme zu treffen, die möglichst schonend, aber dennoch wirksam ausfällt.

Unterabsatz a regelt die aufsichtsrechtliche Massnahme der Weisung. Weisungen können erteilt werden, um einen rechtswidrigen Zustand in einer Gemeinde beheben zu lassen. Die Beanstandungen können alle Bereiche der Verwaltung und der Gemeindeorganisation sowie alle Organe der Gemeinde, ausgenommen die Stimmberechtigten, betreffen.

In Unterabsatz b ist die ersatzweise Anordnung eines Beschlusses oder einer Handlung eines Gemeindeorgans geregelt. Stellt sich heraus, dass die Gemeindeorgane nicht bereit oder nicht in der Lage sind, Beschlüsse oder Handlungen selbst zu treffen, ist das Aufsichtsorgan berechtigt, diesen Beschluss oder die Handlung ersatzweise anzuordnen. Das Aufsichtsorgan lässt die Aufgabenerfüllung ersatzweise für die Gemeinde sicherstellen.

In Unterabsatz c ist die neue Massnahme der Amtsenthebung aufgeführt, die in den Ausführungen zu § 108 näher erläutert wird.

Unterabsatz d regelt die schwerwiegendste Massnahme, den Entzug der Selbstverwaltung und die Einsetzung einer kantonalen Verwaltung, deren Aufgaben vom Regierungsrat umschrieben werden. Die Organe der Gemeinde werden dadurch in ihrer Funktion sistiert oder ihrer Funktion enthoben. An ihre Stelle wird eine oder werden mehrere Personen eingesetzt, deren Aufgaben durch den Regierungsrat umschrieben werden. Nötig werden dürfte diese Massnahme, wenn eine Gemeinde unfä-

hig ist, ihre Aufgaben zu erfüllen, sei es wegen äusserer Umstände (Naturkatastrophen, Unglücksfälle) oder innerer Gründe (Unvermögen oder Fehlen der Organe). Da es sich um einen sehr grossen Eingriff in die Gemeindeautonomie handelt, kann eine kantonale Verwaltung nur eingesetzt werden, wenn keine andere, weniger einschneidende aufsichtsrechtliche Massnahme den festgestellten Missstand in der Gemeinde beheben kann. Zudem ist die Massnahme wegen des Verhältnismässigkeitsprinzips nur so lange aufrecht zu erhalten, bis die Gemeinde wieder selbst in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erfüllen.

§ 104 Aufsichtsorgane, Zuständigkeiten

Als kantonale Aufsichtsorgane sind der Regierungsrat und der Regierungstatthalter sowie die Regierungstatthalterin vorgesehen. Gegenüber der heutigen Lösung kommt dem zuständigen Departement im Bereich der Aufsicht keine selbständige Entscheidungskompetenz mehr zu. Aus den Verfahrensbestimmungen in den §§ 106 und 107 ergibt sich, dass der Regierungstatthalter oder die Regierungstatthalterin für die leichteren Fälle zuständig sind und sie daher die Massnahme einer Weisung verfügen können, währenddem der Regierungsrat sämtliche aufsichtsrechtlichen Massnahmen gemäss § 103 Absatz 2a–d anordnen kann.

§ 105 Fachaufsicht

In verschiedenen Spezialgesetzen ist eine Fachaufsicht vorgesehen. Diese Fachaufsicht bleibt vorbehalten. Ziel wird es allerdings sein, bei Gesetzesrevisionen die Fachaufsicht in den verschiedenen Spezialgesetzen soweit als möglich aufzuheben. Zu beachten ist zudem, dass die Fachaufsicht gemäss dem neuen Führungs- und Steuerungsmodell grundsätzlich nicht mehr generell und von Amtes wegen, sondern im Allgemeinen bloss noch im Klage- oder Beschwerdeverfahren zur Anwendung gebracht werden soll.

2. Verfahren

§ 106 Verfahren vor dem Regierungstatthalter oder der Regierungstatthalterin

Wie bisher findet durch den Regierungstatthalter oder die Regierungstatthalterin eine regelmässige Untersuchung der Gemeinden statt. Diese beschränkt sich in Zukunft allerdings auf die Einhaltung der Mindestanforderungen. Die Planungs- und Kontrollunterlagen sind jährlich zu prüfen. Dagegen sind die organisationsrechtlichen Unterlagen, wie die Gemeindeordnung und die Beschreibung des Controlling-Systems, nur zu prüfen, sofern diese seit der letzten Untersuchung eine Änderung erfahren haben. Die Unterlagen gemäss § 101 sind Voraussetzung für die Überprüfbarkeit der Mindestanforderungen. Sind diese unvollständig oder zu wenig aussagekräftig, ist der Regierungstatthalter oder die Regierungstatthalterin berechtigt, den aufsichtsrechtlich erheblichen Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären (Abs. 1).

Der Regierungstatthalter oder die Regierungstatthalterin hält die Ergebnisse der Kontrolle in einem Bericht fest. Wenn keine aufsichtsrechtlichen Mängel festgestellt werden, hält er oder sie dies im Bericht fest und stellt diesen dem Gemeinderat zuhänden der Stimmberechtigten und sowie dem zuständigen Departement zu. Im Kontrollbericht können Bemerkungen angebracht werden (Abs. 2).

Werden erhebliche Mängel festgestellt, wird der betroffenen Gemeinde das rechtliche Gehör gewährt. Die Mängel werden im Kontrollbericht festgehalten und dem Gemeinderat zuhänden der Stimmberechtigten sowie dem zuständigen Departement zugestellt. Der Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin kann Weisungen erlassen (Abs. 3).

Falls andere aufsichtsrechtliche Massnahmen angezeigt erscheinen, ist der Kontrollbericht nach der Gewährung des rechtlichen Gehörs dem Gemeinderat zuhänden der Stimmberechtigten sowie – zur Veranlassung der erforderlichen Schritte – dem Regierungsrat zuzustellen (Abs. 4).

§ 107 Verfahren vor dem Regierungsrat

Wenn die Sache vom Regierungsstatthalter oder der Regierungsstatthalterin an den Regierungsrat überwiesen worden ist, hat dieser je nach Fall verschiedene Möglichkeiten zu handeln. Er kann das Verfahren einstellen, an den Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin zur Erledigung zurückweisen, weitere Sachverhaltsabklärungen anordnen oder eine aufsichtsrechtliche Massnahme verfügen (Abs. 1).

In Absatz 2 ist vorgesehen, dass der Regierungsrat mit der Klärung des Sachverhalts das Justiz- und Sicherheitsdepartement beauftragen und falls notwendig eine Administrativuntersuchung anordnen kann. Die Administrativuntersuchung ist eine förmliche Untersuchung, die der Klärung eines Sachverhalts dient und bei der auch prozessuale Beweismassnahmen getroffen werden können. Eine Administrativuntersuchung kann grundsätzlich bei jeder Unregelmässigkeit angeordnet werden. Sie steht aber vor allem bei komplexeren Sachverhalten oder schwerwiegenden Unregelmässigkeiten, bei denen sich verantwortungsrechtliche Fragen stellen, im Vordergrund.

Die betroffene Gemeinde hat die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsrat zu tragen (Abs. 3).

§ 108 Amtsenthebung

Die Stimmberechtigten wählen verschiedene Gemeindeorgane auf eine bestimmte Amtsdauer (Gemeinderat, Schulpflege, Gemeindeparlament, Rechnungs- und Controlling-Kommission). Das Amt dieser Organe endet daher ordentlicherweise mit dem Ablauf der Amtsdauer. Mit der vorliegenden Bestimmung soll es ermöglicht werden, eine auf Amtsdauer gewählte Person vorläufig im Amt einzustellen oder sie ihres Amtes zu entheben. Voraussetzung sind schwere oder wiederholte strafbare Handlungen oder Amtspflichtverletzungen. Einmalige Bagatelldelikte sind demzufolge kein ausreichender Anlass für eine vorläufige Einstellung im Amt oder eine Amtsenthebung. Das Verbleiben im Amt muss zudem mit den öffentlichen Interessen der Gemeinde unvereinbar sein, weil beispielsweise die Glaubwürdigkeit der auf Amtsdauer gewählten Person in Mitleidenschaft gezogen wird oder weil die entsprechende Person wegen eines Vorfalls nicht mehr frei und unabhängig entscheiden kann. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, hat der Regierungsrat die Möglichkeit, die Person vorläufig im Amt einzustellen oder sie ihres Amtes zu entheben (Abs. 1).

Bei der Amtsenthebung einer Person, die im Mehrheitswahlverfahren gewählt wurde, setzt der Gemeinderat eine ausserordentliche Neuwahl für den Rest der Amtsdauer an. Für Personen, die im Verhältniswahlverfahren gewählt wurden (zur-

zeit alle Gemeindeparlamente), bestimmt der Gemeinderat die Ersatzperson nach den Regeln für die Nationalratswahlen (Abs. 2).

§ 109 Gemeindebeschwerde

Diese Bestimmung lehnt sich im Wesentlichen an die bisherige Regelung von § 91 des Gemeindegesetzes an. Der Gemeindebeschwerde wird neben den andern Rechtsmitteln auch inskünftig selbständige Bedeutung zukommen. Allerdings ist die Gemeindebeschwerde ein ausserordentliches Rechtsmittel, das ausserhalb des Instanzenzuges steht, der durch die Verwaltungsbeschwerde und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gebildet wird. Wie bisher ist sie subsidiäres Rechtsmittel und kommt daher nur zur Anwendung, sofern kein anderes Rechtsmittel ergriffen werden kann.

Mit der Gemeindebeschwerde können Beschlüsse der Gemeindeorgane (Stimm-berechtigte, Gemeindeparlament, Gemeinderat und weitere Organe mit Beschlusskompetenz) und der Gemeindeverbände beim Regierungsrat angefochten werden. Wie schon im Gesetz über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Verkehr vorgesehen ist, ist die Gemeindebeschwerde gegen Beschlüsse eines Zweckverbands an das Verwaltungsgericht zu richten, da der Kanton am Zweckverband beteiligt ist (Abs. 1).

Anfechtbar sind Beschlüsse. Als Beschluss im weitesten Sinn lässt sich bezeichnen, was eine Behörde durch Abstimmung annimmt oder ablehnt. Unser Rat hat jedoch in seiner langjährigen Praxis die mit der Gemeindebeschwerde anfechtbaren Beschlüsse enger begrenzt. Nach seiner Rechtsprechung setzt die Anfechtung durch die förmliche Gemeindebeschwerde einen Beschluss voraus, welcher Rechtswirkungen nach aussen zur Folge hat (LGVE 1999 III Nr. 5).

Das heutige Gemeindegesetz enthält keine ausdrückliche Regelung zur Beschwerdebefugnis. § 91 Absatz 5 GG erklärt aber das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege als sinngemäss anwendbar. Massgebend ist daher an sich § 129 Absatz 1a VRG. Nach dieser Bestimmung sind Parteien oder beiladungsberechtigte Dritte des vorinstanzlichen Verfahrens zur Einreichung eines Rechtsmittels befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheids ein schutzwürdiges Interesse dartun. Unser Rat hat in seiner bisherigen Praxis diese Bestimmung wegen der Besonderheit der Gemeindebeschwerde ausdehnend ausgelegt. Zur Einreichung einer Gemeindebeschwerde ist gemäss dieser Praxis jedermann berechtigt, der ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung hat. Unter schutzwürdigen Interessen werden dabei nicht nur die rechtlich geschützten, sondern auch die wirtschaftlichen, ideellen und sogar die rein tatsächlichen Interessen von Beschwerdeführern verstanden. Erforderlich ist jedoch eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung des Beschwerdeführers zum Streitgegenstand. Dieser muss davon mehr als irgendjemand oder die Allgemeinheit betroffen sein (LGVE 1992 III Nr. 2). Die Verfolgung bloss allgemeiner Interessen der Öffentlichkeit ohne persönliche Betroffenheit reicht daher nicht aus. Nur wer vom angefochtenen Beschluss im Sinn eines Nachteils oder einer Beeinträchtigung persönlich betroffen ist, hat ein Rechtsschutzinteresse, welches zur Einreichung einer Gemeindebeschwerde legitimiert (Thomas Willi, Funktion und Aufgaben der Gemeindebeschwerde im System der Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern, 1989, S. 156 f.). Entsprechend der bisherigen Praxis wird die Beschwerdebefugnis in Absatz 2 neu ausdrücklich geregelt. Demgemäss ist zur Einrei-

chung der Gemeindebeschwerde gegen einen Beschluss befugt, wer ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.

Gemäss Absatz 3 beträgt die Beschwerdefrist zehn Tage seit der angefochtenen Volksabstimmung, seit Zustellung oder seit öffentlicher Bekanntgabe des angefochtenen Beschlusses. Wird ein Beschluss sowohl zugestellt als auch veröffentlicht, so ist gemäss bisheriger Praxis § 163 Absatz 1 des Stimmrechtsgesetzes analog anwendbar, wonach für alle Adressaten die öffentliche Bekanntmachung als Beginn des Fristenlaufs zur Anwendung kommt (vgl. Willi, a.a.O., S. 175).

Wie bisher kommt der Beschwerde grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung zu. Die Beschwerdeinstanz (Regierungsrat, Verwaltungsgericht) oder das instruierende Departement können diese jedoch anordnen (Abs. 4). Wird Gemeindebeschwerde erhoben, wird somit die Wirksamkeit und damit die Vollstreckbarkeit des Beschlusses nicht automatisch aufgeschoben.

In Absatz 5 werden die Beschwerdegründe aufgezählt. Gemäss Gesetzesentwurf können mit der Gemeindebeschwerde die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts oder die unrichtige Rechtsanwendung, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens, gerügt werden (Unterabs. a und b). Auf den bisherigen Beschwerdegrund der «schwerwiegenden Beeinträchtigung des Finanzhaushalts der Gemeinde oder des Zweckverbands» (§ 91 Abs. 4c GG) wurde dagegen verzichtet. Dieser Beschwerdegrund stammt aus einer Zeit, als im Gemeindegesez bloss rudimentäre Vorschriften über den Finanzhaushalt der Gemeinde enthalten waren. Seither wurden die Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden verfeinert. Gemäss § 69 Absatz 1 des vorliegenden Entwurfs ist jede Gemeinde verpflichtet, den Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu führen. Führt ein Entscheid eines kommunalen Organs zu Ausgaben, die als eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Finanzhaushalts zu betrachten sind, so sind damit immer auch einer oder mehrere dieser Grundsätze verletzt. Insofern stellt eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Finanzhaushalts eine Rechtsverletzung dar, die gemäss § 109 Absatz 5b gerügt werden kann. Damit kommt dem bisherigen Rügegrund von § 91 Absatz 4c keine selbständige Bedeutung mehr zu, sodass im vorliegenden Gesetz auf diese Bestimmung verzichtet werden kann (vgl. Willi, a.a.O., S. 173).

Für Fragen, die in den Absätzen 1–5 nicht geregelt werden, ist sinngemäss das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege anwendbar. Wie bisher ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig. In der Vernehmlassung forderten einige Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei neu zuzulassen. Zwar wird in Artikel 29a der Bundesverfassung (der von der Bundesversammlung noch nicht in Kraft gesetzt worden ist) die Rechtsweggarantie statuiert, wonach jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat. Der Rechtsweggarantie unterstehen aber nur Fälle, die sich für eine gerichtliche Beurteilung eignen. Ausgenommen sind Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter, wie Hoheitsakte der Regierung oder referendumsfähige Beschlüsse des Parlaments (vgl. Kiss/Koller, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 2002, Art. 191b BV, Rz. 9 ff.; Hanspeter Walter, Justizreform, in: Die neue Bundesverfassung, Symposien zum schweizerischen Recht, Zürich 2002, S. 132). Solche Entscheide werden wie bisher der Gemeindebeschwerde unter-

liegen. Da sie sich für die gerichtliche Beurteilung nicht eignen, wäre es falsch, für sie die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorzusehen. Alle andern Entscheide werden in Zukunft aufgrund der Rechtsweggarantie gerichtlich anfechtbar sein. Sie werden daher wegen deren Subsidiarität (vgl. Abs. 1) nicht mehr Gegenstand einer Gemeindebeschwerde sein. Im Übrigen übt der Regierungsrat bei der Behandlung einer Gemeindebeschwerde eine Funktion der Verwaltungs- und Gemeindeaufsicht aus. Oberste Instanz in diesen Funktionen ist nach der Staatsverfassung der Regierungsrat. Deshalb darf ihm hier das Verwaltungsgericht nicht übergeordnet werden.

VIII. Schlussbestimmungen

§ 110 Erlass einer Gemeindeordnung

Der Entwurf sieht vor, dass inskünftig jede Gemeinde eine Gemeindeordnung zu erlassen hat (§ 6 Abs. 1). Aus § 110 Absatz 1 geht hervor, dass den Einwohnergemeinden und der christkatholischen Kirchgemeinde eine Übergangsfrist für den Erlass einer Gemeindeordnung bis zum 1. Januar 2008 eingeräumt wird (für die Kirchgemeinden der Landeskirchen vgl. § 111). Die Einwohnergemeinden sollen rechtzeitig vor den kommunalen Neuwahlen über die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen verfügen. Was die Bürgergemeinden betrifft, wird vermutlich am 1. Januar 2005 nur noch die Bürgergemeinde Ufhusen bestehen (vgl. Erläuterungen zu § 2). Die Staatsverfassung (§ 28 Abs. 2 und 3), das Bürgerrechtsgesetz (§ 30) und § 112 des vorliegenden Gesetzes enthalten die notwendigen Regelungen zur Bürgergemeinde. Daher und weil die Bürgergemeinde Ufhusen über keine eigene Behördenorganisation verfügt, besteht für sie kein Bedarf, ihre Organisation in einer Gemeindeordnung zu regeln.

Absatz 2 enthält eine Regelung, wie vorzugehen ist, wenn eine Gemeinde innert dieser Frist keine Gemeindeordnung erlässt. Das Vorgehen lehnt sich an die Anordnungsmöglichkeiten des Regierungsrates im Raumplanungs- und Baurecht (vgl. § 18 Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989; SRL Nr. 735) an. Der Regierungsrat kann anstelle der Gemeinde und auf ihre Kosten die erforderlichen Massnahmen und Regelungen treffen.

Für die Zeit ab Inkrafttreten dieses Gesetzes bis zum Erlass der Gemeindeordnung sieht Absatz 3 vor, dass die Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962 in Kraft bleiben. Die Bestimmungen über die Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet sowie jene über den Finanzhaushalt treten sofort in Kraft, weil diese Bestimmungen nicht vom Erlass einer Gemeindeordnung abhängen.

§ 111 Landeskirchen

Soweit das landeskirchliche Recht keine Regelungen zur Organisation, zur Zusammenarbeit und zum Finanzhaushalt enthält, gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes sinngemäss. Die Landeskirchen werden daher ihr Recht an das vorliegende Gesetz anpassen müssen. Bis zur Anpassung, längstens jedoch bis 31. Dezember 2007, gelten für die Kirchgemeinden der Landeskirchen die Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962. Da das neue Gesetz auf die bisherigen gesetzlichen

Regeln für die kirchlichen Stiftungen verzichtet, werden die Landeskirchen für die Stiftungen eigene gesetzliche Grundlagen zu schaffen haben, weshalb für diese die gleiche Regelung wie für die Kirchgemeinden der Landeskirchen gilt. Der Regierungsrat kann in begründeten Fällen die Frist von § 111 erstrecken.

§ 112 Bürgergemeinden

Die Bestimmungen der §§ 24a und 24b des bisherigen Gemeindegesetzes haben sich bei Vereinigungen der Bürger- mit der Einwohnergemeinde bewährt. Daher sollen sie auch bei einer allfälligen Vereinigung der Bürger- mit der Einwohnergemeinde Ufhusen anwendbar sein (Abs. 1).

Absatz 2 lehnt sich an die Regelung von § 9 Absatz 2 des bisherigen Gemeindegesetzes an, wonach der Sozialvorsteher (neu: ein Gemeinderatsmitglied) unter Aufsicht des Gemeinderates das Vermögen der Bürgergemeinde verwaltet.

§ 113 Statuten der Gemeinde- und der Zweckverbände

Für den Austritt einer Verbandsgemeinde aus einem Gemeindeverband war bisher die Genehmigung des Regierungsrates notwendig (§ 65p Abs. 3 GG). Im neuen Gesetz ist die Genehmigung des Regierungsrates weder für die Statuten noch für den Austritt einer Verbandsgemeinde vorgesehen. Die Gemeinde- und die Zweckverbände haben daher die Statutenbestimmungen, insbesondere die Regelung über den Austritt einer Verbandsgemeinde, an die neuen Regelungen der §§ 48 ff. anzupassen, damit der Investitionsschutz der verbleibenden Verbandsgemeinden aufrecht erhalten werden kann. Solange die Statuten noch nicht angepasst und in Kraft getreten sind, gelten die Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962. Die Bestimmungen über den Finanzhaushalt treten für die Gemeinde- und die Zweckverbände sofort in Kraft.

§ 114 Einführung der Anlagebuchhaltung und des Nachweises der Kosten

Die Anlagebuchhaltung muss zuerst erstellt werden. Für diese Arbeiten benötigen die Gemeinden daher eine Übergangsfrist. Eine Übergangsfrist ist aber auch für den Nachweis der Kosten gemäss § 77 nötig. Diesen Nachweis können die Gemeinden erst dann erbringen, wenn sie die KORE eingeführt haben. Es ist ihnen deshalb eine Übergangsfrist bis längstens 1. Januar 2009 zu gewähren.

§ 115 Aufhebung eines Erlasses

Mit der Regelung der Amtsdauer der Gemeindeorgane bei Veränderungen im Gemeindebestand in § 63 kann das Gesetz über die Amtsdauer von Behörden und weiteren Organen bei der Vereinigung oder Teilung von Einwohnergemeinden vom 16. Juni 2003 (SRL Nr. 156) aufgehoben werden.

§ 116 Änderung von Erlassen

Im Anhang 1 werden die Änderungen von Erlassen aufgeführt, die im Zusammenhang mit der Totalrevision des Gemeindegesetzes stehen. Zu den einzelnen Änderungen sind folgende Hinweise angezeigt:

a. Bürgerrechtsgesetz

Der Verweis auf § 24a des bisherigen Gemeindegesetzes und auf die Vereinigung der Bürgergemeinde mit der Einwohnergemeinde wurde gestrichen.

b. Stimmrechtsgesetz

Die Zuständigkeit für eine Amtstätigkeit wird nicht einem bestimmten Gemeinderatsmitglied oder dem Gemeindeschreiber beziehungsweise der Gemeindeschreiberin zugewiesen, sondern offener formuliert, sodass den Gemeinden mehr Spielraum eingeräumt wird.

c. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Als Gemeinwesen im Sinne des VRG werden nebst den Zweckverbänden neu die Gemeindeverbände aufgeführt. Damit sind die Behörden der Gemeinde- und der Zweckverbände dem VRG unterstellt (§ 1 Abs. 1d und § 6 Abs. 1c VRG).

Absatz 1 von § 28 VRG ist überholt: dort ist vorgesehen, dass die Behörde ihre Vorladungen, Entscheide und andern Mitteilungen durch den Gemeindeammann stellt. Die Bestimmung wurde an § 74 des Gesetzes über die Zivilprozessordnung vom 27. Juni 1994 (ZPO; SRL Nr. 260a) angepasst.

d. Gemeindegesetz

Die Korporationsgemeinden fallen nicht unter den Geltungsbereich des neuen Gemeindegesetzes. Bis zu einer Regelung in einem Spezialgesetz sind die Bestimmungen des bisherigen Gemeindegesetzes auf sie anwendbar. Das bisherige Gemeindegesetz erhält neu den Namen «Gesetz über die Korporationsgemeinden».

e. Gesetz über die Kirchenverfassung

In das Gesetz über die Kirchenverfassung wurde neu § 1 Absatz 5 eingefügt, der gleich wie die Regelung von § 2 Absatz 2 des neuen Gemeindegesetzes lautet. Demnach gelten die Bestimmungen des Gemeindegesetzes sinngemäss, soweit das Recht der Landeskirche keine Regelungen zur Organisation, zur Zusammenarbeit und zum Finanzhaushalt enthält.

Im neuen Gemeindegesetz wird nicht mehr von Gemeinden mit Sonderorganisation gesprochen, sodass die §§ 3 Absatz 1 Ziffer 3 und 4 Absatz 3 angepasst werden mussten.

f. Gesetz über die öffentlichen Beurkundungen

§ 5 Absatz 1c musste angepasst werden, da im neuen Gemeindegesetz nicht mehr von Gemeinden mit Sonderorganisation gesprochen wird.

Der Kreis der Beglaubigungsbeamten sowie der Protestbeamten wurde offener formuliert und auf die vom Gemeinderat bezeichneten Angestellten der Gemeindeverwaltung ausgedehnt.

g. Gesetz über die Gerichtsorganisation

Bereits in einem früheren Zeitpunkt wurde im Gemeindegesetz die Bestimmung über die Ersatzmitglieder im Gemeinderat (Gemeinderatssuppleante) aufgehoben. Zudem wurde anstelle des Begriffs «Gemeinderatsschreibers» die heutige Bezeichnung «Gemeindeschreiber» eingefügt.

h. Gesetz über die Schulzahnpflege

Die Bezeichnung «Zweckverband» wird der neuen Terminologie entsprechend durch die Bezeichnung «Gemeindeverband» ersetzt.

i. Wassernutzungs- und Wasserversorgungsgesetz

Der Verweis auf das Gemeindegesetz vom 9. Oktober 1962 wurde aktualisiert. Zudem wurde der Verweis auf das Gesetz über die Korporationsgemeinden ergänzt, da die Wasserversorgung in verschiedenen Gemeinden von den Korporationsgemeinden besorgt wird.

j. Gesetz über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr

Die Verweise auf das bisherige Gemeindegesetz und entsprechende Bestimmungen wurden aktualisiert.

k. Sozialhilfegesetz

Die Führung des Sozialamtes wurde offener definiert, weil das Amt des Sozialvorstehers im Gemeindegesetz nicht mehr ausdrücklich vorgesehen ist.

§ 117 Inkrafttreten

Es ist vorgesehen, das Gemeindegesetz auf den 1. Januar 2005 in Kraft zu setzen. Aus den Schlussbestimmungen geht hervor, dass gewisse Bestimmungen des bisherigen Gemeindegesetzes auch nach dem 1. Januar 2005 bis zu einem bestimmten Zeitpunkt in Kraft bleiben. Es ist daher davon auszugehen, dass das neue Gemeindegesetz gestaffelt in Kraft tritt.

VII. Finanzielles

Mit dem vorliegenden Gesetz kommen verschiedene Neuerungen auf die Gemeinden zu. Teilweise werden diese Neuerungen in der Einführungsphase zu einem verwaltungswirtschaftlichen Mehraufwand innerhalb der Gemeinden führen. Jede Gemeinde ist verpflichtet, spätestens auf den 1. Januar 2008 eine eigene Gemeindeordnung zu erlassen (§§ 6 Abs. 1 und 110 Abs. 1). Die Erarbeitung dieser Gemeindeordnung sowie die in diesem Zusammenhang zu entscheidenden Grundsatzfragen der Gemeindeorganisation dürfen nicht unterschätzt werden. Zudem werden sich bei der Einführung des Gesetzes wegen der Neuerungen weitere Fragen für die Gemeinden ergeben. Der Mehraufwand aufgrund der Einführung des Gesetzes ist nicht bezifferbar und kann je nach Gemeinde und Aufwand unterschiedlich hoch ausfallen. Der Kanton wird die Gemeinden in der Einführungsphase des Gesetzes beratend begleiten und ihnen beispielsweise Checklisten für die Erarbeitung der Gemeindeordnungen zur Verfügung stellen.

Die Gemeindeordnungen, die Statuten der innerkantonalen Gemeindeverbände und die Gemeindeverträge unterliegen neu keiner kantonalen Genehmigung und damit auch keiner Vorprüfung mehr. In diesen Bereichen erfolgt daher die Beratung des Kantons nicht mehr im gleichen Ausmass wie bisher. Die Gemeinden werden deshalb

bei diesen Fragen vermehrt auf externe Beratungen oder auf das Wissen anderer Gemeinden zurückgreifen müssen. Auf Seiten des Kantons wird der teilweise Wegfall der kantonalen Genehmigungen und Vorprüfungen zu einer Entlastung des Regierungsrates, des Grossen Rates und der Verwaltung führen. Diese Entlastung ist allerdings heute noch nicht bezifferbar.

Im Bereich des Finanzhaushalts wird insbesondere die Einführung der KORE sowie die Führung der Anlagebuchhaltung für die Gemeinden einen gewissen Mehraufwand bringen. Wir werden jedoch alles daran setzen, auf der anderen Seite das HRM zu vereinfachen, damit insgesamt möglichst wenig zusätzliche Buchungsarbeit entstehen wird. Die Einführung der KORE wird in den meisten Gemeinden auch neue Lösungen beziehungsweise Ergänzungen für die Informatik bedingen. Standardapplikationen wurden bereits für die KORE-Pilotgemeinden entwickelt, die mit diesen Programmen arbeiten und gute Erfahrungen gemacht haben. Selbstverständlich werden diese Standardapplikationen auch den übrigen Gemeinden zur Verfügung gestellt.

Für jene Gemeinden, die WOV anwenden wollen, wird sich durch die zusätzlichen internen Steuerungsinstrumente ein zusätzlicher Aufwand ergeben. Die Einführung der WOV ist für die Gemeinden aber freiwillig.

Es ist in diesem Zusammenhang aber auch zu beachten, dass erst die Einführung der KORE die notwendige Kostentransparenz bringen wird, die für die Führung des Finanzhaushalts der Gemeinden notwendig ist (Lastenausgleichszahlungen, Festlegung von Gebühren, Budgetsteuerung). In diesem Sinn kann die flächendeckende Einführung der KORE auch als Vorinvestition für die zielgerichtete finanzielle Führung der Gemeinden betrachtet werden.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Gesetzesentwurf zuzustimmen.

Luzern, 14. Oktober 2003

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Markus Dürr
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 150

Gemeindeggesetz

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

gestützt auf die §§ 87–89 der Staatsverfassung vom 29. Januar 1875,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 14. Oktober 2003,
beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 *Gegenstand*

Das Gesetz regelt die Grundzüge der Organisation, der Zusammenarbeit und des Finanzhaushalts der Gemeinden sowie die kantonale Aufsicht über die Gemeinden.

§ 2 *Geltungsbereich*

¹ Das Gesetz ist anwendbar auf die Einwohnergemeinden und die Bürgergemeinden des Kantons Luzern.

² Für die römisch-katholischen und die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden, die ihren Landeskirchen unterstellt sind, gilt das eigene landeskirchliche Recht. Soweit dieses keine Regelungen zur Organisation, zur Zusammenarbeit und zum Finanzhaushalt enthält, gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes sinngemäss.

³ Für die christkatholische Kirchgemeinde gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes sinngemäss.

§ 3 *Rechtsstellung der Gemeinden*

¹ Die Gemeinden sind öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften.

² Sie haben im Rahmen des übergeordneten Rechts auf ihrem Gemeindegebiet hoheitliche Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse.

³ Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Ihr Umfang wird durch die kantonale und die eidgenössische Gesetzgebung bestimmt.

⁴ Im Kanton Luzern bestehen die im Anhang aufgeführten Einwohnergemeinden.

§ 4 *Rechtsetzung der Gemeinden*

¹ Die Gemeinde erlässt im Rahmen des übergeordneten Rechts für ihren Aufgabebereich rechtsetzende Erlasse, welche die Rechte und Pflichten der natürlichen und der juristischen Personen in ihrem Gebiet, die Organisation der Gemeinde und das Verfahren vor den Behörden ordnen.

² Die Stimmberechtigten beschliessen rechtsetzende Erlasse in der Form einer Gemeindeordnung und von Reglementen; der Gemeinderat erlässt Verordnungen.

II. Organisation der Gemeinde

1. Allgemeines

§ 5 *Organisationskompetenz*

¹ Die Gemeinde beschliesst über ihre Organisation und ihr Controlling-System in eigener Kompetenz und Verantwortung. Die zwingenden Bestimmungen dieses Gesetzes bleiben vorbehalten.

² Die Gemeindeorganisation und das Controlling-System haben folgende Mindestanforderungen zu erfüllen:

- a. demokratische Führung der Gemeinde,
- b. rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe,
- c. gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts.

§ 6 *Kommunales Organisationsrecht*

¹ Die Gemeinde regelt die Grundzüge ihrer Organisation in der Gemeindeordnung. Die Gemeindeordnung geht dem übrigen kommunalen Recht vor.

² Die Gemeinde regelt die Zuständigkeiten ihrer Organe und Verwaltungseinheiten in einem rechtsetzenden Erlass.

§ 7 *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*

¹ Die Stimmberechtigten können die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV), sinngemäss nach den Grundsätzen des Kantons, für die ganze Verwaltung oder Teile davon beschliessen.

² Die Gemeinde hat für jene Teile der Verwaltung, die nach WOV geführt werden, ein Controlling-System anzuwenden, das den Führungsprozess der Planung, Beschlussfassung, Kontrolle und Steuerung in den Bereichen Personal, Leistungen und Finanzen umfasst.

³ Der Regierungsrat regelt das Nähere in einer Verordnung.

2. Stimmberechtigte

a. Grundsätze

§ 8

¹ Die Stimmberechtigten sind das oberste Organ der Gemeinde.

² Die Stimmberechtigten wirken bei der politischen Führung der Gemeinde mit. Sie beteiligen sich an der politischen Planung, nehmen Wahlen vor, beschliessen über Sachgeschäfte, üben die Kontrolle über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates aus und nehmen die erforderliche Steuerung der Gemeinde wahr.

³ Die Stimmberechtigten üben die Befugnisse nach Absatz 2 im Versammlungs- oder im Urnenverfahren aus. Werden diese an der Urne ausgeübt, stellt die Gemeindeordnung sicher, dass die Stimmberechtigten sie wirkungsvoll wahrnehmen können.

⁴ Die Stimmberechtigten können die Befugnisse nach Absatz 2 im Rahmen der §§ 12 und 13 einem Gemeindeparlament übertragen.

b. Gemeinde ohne Gemeindeparlament

§ 9 *Politische Planung*

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

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

² Der Gemeinderat kann die Planungsbeschlüsse gemäss Absatz 1b–e einer Konsultativabstimmung unterstellen, sofern dies in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde vorgesehen ist. Konsultativabstimmungen sind nach den Bestimmungen über die Sachgeschäfte des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 durchzuführen.

§ 10 *Wahlen und Sachgeschäfte*

Die Stimmberechtigten haben mindestens folgende Befugnisse:

- a. Wahl
 1. des Gemeinderates,
 2. der Schulpflege,
 3. des Rechnungsprüfungsorgans und der allfälligen Controlling-Kommission,
 4. des Urnenbüros.

- b. Rechtsetzung:
 - 1. Beschluss der Gemeindeordnung,
 - 2. Beschluss von Reglementen,
 - 3. Genehmigung rechtsetzender Verträge sowie der Übertragung von hoheitlichen Befugnissen an Dritte, soweit nicht der Gemeinderat durch einen Rechtssatz als zuständig erklärt wird.
- c. Finanzgeschäfte:
 - 1. Beschluss über den Voranschlag, den Steuerfuss und die für die Deckung des Finanzbedarfs notwendige Mittelaufnahme,
 - 2. Beschluss über die Nachtrags-, Sonder- und Zusatzkredite,
 - 3. Genehmigung der Rechnung sowie der Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite,
 - 4. Genehmigung folgender Geschäfte, sofern der Wert den Ertrag von $\frac{1}{10}$ Einheit der Gemeindesteuern oder eine in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde festgelegte andere Grösse übersteigt:
 - Erwerb, Veräusserung und Belastung von Grundstücken,
 - Leistung von Eventualverpflichtungen,
 - Abschluss von Konzessionsverträgen,
 - Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften;
 der im Voranschlag für das laufende Rechnungsjahr eingesetzte Steuerertrag dient als Grundlage bei der Bestimmung der Zuständigkeitsgrenze.
- d. Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet:
 - Beschluss über Veränderungen im Gemeindebestand oder im Gemeindegebiet und Mitwirkung bei der Ausgestaltung der Nebenfolgen.

§ 11 *Kontrolle und Steuerung*

¹ Die Stimmberechtigten haben mindestens folgende Kontroll- und Steuerbefugnisse über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates:

- a. Genehmigung der Rechnung sowie der Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite,
- b. Kenntnisnahme von den Berichten des Rechnungsprüfungsorgans und der allfälligen Controlling-Kommission,
- c. Kenntnisnahme vom Jahresbericht des Gemeinderates,
- d. Anregung einer Planung oder einer Änderung der Planung.

² Das Rechnungsprüfungsorgan und die allfällige Controlling-Kommission unterstützen die Stimmberechtigten bei der Kontrolle und Steuerung.

c. Gemeinde mit Gemeindeparlament

§ 12 Grundsätzliches

¹ Die Stimmberechtigten können dem Gemeindeparlament in der Gemeindeordnung ihre Befugnisse bei der politischen Planung, bei den Wahlen und Sachgeschäften, bei der Kontrolle über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates und bei der Steuerung der Gemeinde unter Vorbehalt von § 13 übertragen.

² Sie wählen das Gemeindeparlament im Verhältniswahlverfahren nach den Bestimmungen des Stimmrechtsgesetzes alle vier Jahre, im gleichen Jahr wie den Gemeinderat. Das neu gewählte Gemeindeparlament tritt sein Amt am 1. September nach der Wahl an.

§ 13 Nicht übertragbare Befugnisse und fakultatives Referendum

¹ Den Stimmberechtigten müssen folgende Befugnisse vorbehalten bleiben:

- a. Wahl des Gemeinderates und des Gemeindeparlaments,
- b. Beschluss der Gemeindeordnung,
- c. Beschluss über Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet.

² Folgende Geschäfte unterstehen mindestens dem fakultativen Referendum:

- a. Beschluss von Reglementen und Genehmigungen gemäss § 10 Unterabsatz b Ziffer 3,
- b. Beschlüsse über den Voranschlag, den Steuerfuss und die für die Deckung des Finanzbedarfs notwendige Mittelaufnahme,
- c. Beschlüsse über Nachtrags-, Sonder- und Zusatzkredite, sofern deren Wert die Limiten gemäss den §§ 83–85 oder eine in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde festgelegte andere Grösse übersteigt,
- d. Genehmigung folgender Finanzgeschäfte, sofern der Wert den Ertrag von $\frac{1}{10}$ Einheit der Gemeindesteuern oder eine in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde festgelegte andere Grösse übersteigt:
 - Erwerb, Veräusserung und Belastung von Grundstücken,
 - Leistung von Eventualverpflichtungen,
 - Abschluss von Konzessionsverträgen,
 - Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften.

3. Gemeinderat

§ 14 Allgemeine Aufgaben

¹ Der Gemeinderat ist das zentrale Führungsorgan der Gemeinde. Er trägt die Gesamtverantwortung. Vorbehalten bleiben die Rechte der Stimmberechtigten.

² Der Gemeinderat erlässt Vollzugsrecht sowie Vorschriften, zu deren Erlass er durch Rechtssatz der Stimmberechtigten ermächtigt wurde.

³ Er erfüllt alle Aufgaben, die ihm entweder durch die Rechtsordnung zugewiesen werden oder keinem andern Organ der Gemeinde übertragen sind.

§ 15 *Organisation*

¹ Der Gemeinderat ist eine Kollegialbehörde mit mindestens drei Mitgliedern.

² Die Gemeinde bestimmt in der Gemeindeordnung die Mitgliederzahl. Sie hält fest, ob für ein bestimmtes Amt im Gemeinderat eine zusätzliche Wahl notwendig ist. Im Übrigen weist der Gemeinderat seinen Mitgliedern die Ämter selbst zu.

³ Die Gemeinde bestimmt in einem rechtsetzenden Erlass die Organisation des Gemeinderates und legt insbesondere fest:

- a. die Aufgaben der einzelnen Ämter des Gemeinderates,
- b. die Geschäfte oder Geschäftsbereiche, für die der Gemeinderat einzelnen Mitgliedern, Ausschüssen des Gemeinderates oder Verwaltungseinheiten der Gemeindeverwaltung selbständige Entscheidungsbefugnisse übertragen kann,
- c. die Amtsträgerinnen und Amtsträger, die berechtigt sind, in dringenden Fällen die erforderlichen Anordnungen zu erlassen; diese haben dem Gemeinderat umgehend Bericht zu erstatten.

⁴ Die Sitzungen des Gemeinderates sind nicht öffentlich.

§ 16 *Wahl*

¹ Die Stimmberechtigten wählen den Gemeinderat nach den Bestimmungen des Stimmrechtsgesetzes alle vier Jahre. Der neu gewählte Gemeinderat tritt sein Amt am 1. September nach der Wahl an. Vorbehalten bleibt § 63.

² Die Gemeinde kann in einem rechtsetzenden Erlass eine Amtszeitbeschränkung vorsehen.

§ 17 *Politische Führung*

¹ Der Gemeinderat ermöglicht den Stimmberechtigten, bei der politischen Führung der Gemeinde in der von der Rechtsordnung vorgeschriebenen Form mitzuwirken.

² Der Gemeinderat entwickelt die politische Planung und bereitet die Wahlen und Sachgeschäfte zuhanden der Stimmberechtigten vor, informiert diese periodisch in angemessener Weise über seine Tätigkeit und schlägt die erforderlichen Steuerungsmaßnahmen vor.

§ 18 *Gesamtverantwortung für die Gemeindeverwaltung*

Der Gemeinderat trägt die Gesamtverantwortung für die Gemeindeverwaltung. Er legt im Rahmen der Rechtsordnung die Organisation und das Controlling-System der Gemeinde fest.

§ 19 *Finanz- und Aufgabenplan*

Der Gemeinderat erstellt jährlich einen Finanz- und Aufgabenplan gemäss § 73 und unterbreitet diesen den Stimmberechtigten zur Kenntnisnahme.

§ 20 *Jahresprogramm und -bericht*

¹ Der Gemeinderat erstellt jährlich ein Jahresprogramm und einen Jahresbericht über seine Geschäftstätigkeit. Das Jahresprogramm wird den Stimmberechtigten zusammen mit dem Voranschlag, der Jahresbericht zusammen mit der Rechnung zur Kenntnisnahme vorgelegt.

² Das Jahresprogramm gibt Auskunft über die wichtigsten Ziele des Gemeinderates im Planungsjahr.

³ Der Jahresbericht gibt Auskunft über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates in der Berichtsperiode. Der Gemeinderat informiert, ob und wie weit die gesetzten Ziele erreicht wurden. Er begründet Abweichungen gegenüber der Planung, weist auf veränderte Verhältnisse hin und schlägt die erforderlichen Massnahmen vor.

4. Schulpflege

§ 21 *Aufgaben, Mitgliederzahl*

¹ Die Schulpflege ist Verwaltungs- und Aufsichtsbehörde für die Volksschule nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Volksschulbildung vom 22. März 1999.

² Die Gemeinde bestimmt in einem rechtsetzenden Erlass die Mitgliederzahl der Schulpflege.

§ 22 *Wahl*

¹ Die Stimmberechtigten wählen die Schulpflege nach den Bestimmungen des Stimmrechtsgesetzes alle vier Jahre und im gleichen Jahr wie den Gemeinderat. Die neu gewählte Schulpflege tritt ihr Amt am 1. August nach der Wahl an.

² Das für die Schule verantwortliche Mitglied des Gemeinderates gehört der Schulpflege von Amtes wegen an.

5. Kontroll- und Steuerungsinstanzen

a. Rechnungsprüfungsorgan

§ 23 *Grundsätze*

¹ Die Stimmberechtigten wählen als Rechnungsprüfungsorgan eine Rechnungs-kommission oder bestimmen ein selbständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung oder eine externe Revisionsstelle.

² Die Rechnungs-kommission amtiert als Kollegialbehörde. Sie kann einzelne Prüfungsaufgaben Ausschüssen oder, gestützt auf einen Beschluss der Stimmberechtigten oder des Gemeinderates, Dritten übertragen.

³ Beauftragen die Stimmberechtigten eine externe Revisionsstelle mit der Rechnungsprüfung, gelten für diese sinngemäss die Bestimmungen des schweizerischen Obligationenrechts über die Aktiengesellschaft.

§ 24 *Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans*

¹ Das Rechnungsprüfungsorgan prüft die Rechnung sowie die Rechnungsablage über Sonder- und Zusatzkredite hinsichtlich Richtigkeit und Vollständigkeit. Es prüft namentlich

- a. die richtige Kreditverwendung,
- b. die Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit der Buchführung,
- c. die Übereinstimmung der Rechnungsablage, der Bücher und der dazugehörigen Register mit den Belegen,
- d. das Vorhandensein der Vermögenswerte und die Einhaltung der Bewertungsgrundsätze.

² Das Rechnungsprüfungsorgan erstattet zur Rechnung und zu den Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite einen Prüfungsbericht zuhanden des Gemeinderates und der Stimmberechtigten und stellt ihnen einen Antrag über die Genehmigung.

§ 25 *Akteneinsichtsrecht und Auskunftspflicht*

¹ Das Rechnungsprüfungsorgan kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Einsicht in Akten der Gemeinde nehmen.

² Die Gemeindeorgane sind verpflichtet, dem Rechnungsprüfungsorgan zur Erfüllung seiner Aufgaben Auskunft zu geben.

b. Controlling-Kommission

§ 26 *Aufgaben*

¹ Die Stimmberechtigten können zur Begleitung der politischen Planung, zur Vorberatung der Rechtsetzung und der Finanzgeschäfte sowie zur Kontrolle der Geschäftstätigkeit des Gemeinderates und zur Steuerung der Gemeinde eine Controlling-Kommission mit beratender Funktion wählen.

² Die Controlling-Kommission erstattet zuhanden des Gemeinderates und der Stimmberechtigten einen Bericht zum Voranschlag und zum Finanz- und Aufgabenplan und stellt ihnen einen Antrag über die Genehmigung des Voranschlags.

³ Gemeinden, welche die Grundsätze der WOV ganz oder teilweise anwenden, sind verpflichtet, eine Controlling-Kommission zu wählen. Die Controlling-Kommission erstattet zuhanden des Gemeinderates und der Stimmberechtigten für die WOV-Bereiche zusätzlich einen Rechenschaftsbericht über die Erfüllung der Leistungsvorgaben gemäss Voranschlag.

§ 27 *Informationsrechte*

¹ Der Gemeinderat stellt der Controlling-Kommission die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Akten zur Verfügung.

² Die Gemeinde kann in einem rechtsetzenden Erlass weitere Regelungen zum Akteneinsichtsrecht treffen und die Auskunftspflicht der Gemeindeorgane regeln.

6. Gemeindeverwaltung

a. Aufgaben

§ 28

Die Gemeindeverwaltung erfüllt die Aufgaben, die ihr durch die Rechtsordnung oder durch einen besonderen Auftrag übertragen sind, und erbringt die verlangten Dienstleistungen. Sie bereitet die Geschäfte des Gemeinderates vor und führt dessen Beschlüsse aus.

b. Gemeindeschreiber oder -schreiberin

§ 29 *Aufgaben*

¹ Der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin sorgt im Rahmen seiner oder ihrer Befugnisse für rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe.

² Er oder sie sorgt dafür, dass die Beschlüsse und Rechtsgeschäfte der Gemeinde nach den Weisungen des Gemeinderates nachvollziehbar festgehalten und dokumentiert werden.

³ Er oder sie nimmt an den Sitzungen des Gemeinderates mit beratender Stimme teil.

⁴ Der Gemeinderat kann dem Gemeindeschreiber oder der Gemeindeschreiberin durch Verordnung abweichende Funktionen übertragen, wenn die rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekten Verwaltungsabläufe gewährleistet bleiben.

§ 30 *Wahl und Voraussetzungen*

¹ Der Gemeinderat wählt den Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin.

² Als Gemeindeschreiber oder -schreiberin ist wählbar, wer das Fähigkeitszeugnis als Gemeindeschreiber oder -schreiberin des Kantons Luzern erworben oder eine vergleichbare Ausbildung abgeschlossen hat.

³ Der Regierungsrat regelt das Nähere zur Ausbildung als Gemeindeschreiber oder -schreiberin und zur Erteilung des Fähigkeitszeugnisses.

c. Gemeindearchiv

§ 31 *Grundsätze*

¹ Jede Gemeinde ist verpflichtet, ein Archiv mit den archivwürdigen Unterlagen der Gemeinde zu führen.

² Die Archivierung soll mit der dauernden Aufbewahrung und der Aufbereitung von Unterlagen einen Beitrag leisten zur Rechtssicherheit, zu einer kontinuierlichen und rationellen Verwaltungsführung, zur Schaffung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns sowie zur Bereitstellung von Grundlagen für die Forschung.

§ 32 *Sicherung und Benutzung des Archivguts*

Für die Sicherung und Benutzung des Archivguts sowie für den dabei zu gewährenden Rechtsschutz und die Strafen gelten die Bestimmungen des Gesetzes über das Archivwesen vom 16. Juni 2003.

7. Gemeinsame Bestimmungen

§ 33 *Unvereinbarkeiten*

¹ Unvereinbar in einer Person sind Ämter

- a. im Rechnungsprüfungsorgan oder in der Controlling-Kommission mit einem Amt im Gemeinderat oder einer Anstellung bei der Gemeinde,
- b. als Gemeindeschreiber oder -schreiberin mit einem Amt im Gemeinderat,
- c. in der Schulpflege mit einem Amt im Gemeinderat unter Vorbehalt von § 22 Absatz 2,
- d. im Gemeindeparlament mit einem Amt im Gemeinderat.

² Die Unvereinbarkeiten gemäss Staatsverfassung wegen Verwandtschaft und Schwägerschaft gelten auch im Verhältnis des Rechnungsprüfungsorgans und der Controlling-Kommission gegenüber dem Gemeinderat.

³ Die Gemeinde kann in einem rechtsetzenden Erlass weitere Unvereinbarkeitsgründe vorsehen.

§ 34 *Vereidigung*

¹ Die Mitglieder des Gemeinderates, der Schulpflege, der Rechnungs- und der Controlling-Kommission sowie der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin werden durch den Regierungstatthalter oder die Regierungstatthalterin vereidigt.

² Die Gemeinden sind befugt, in einem rechtsetzenden Erlass die Vereidigung ihrer Parlamente durch den Regierungstatthalter oder die Regierungstatthalterin vorzusehen.

§ 35 *Zeichnungsbefugnis*

¹ Die Gemeinde regelt die Zeichnungsbefugnis in einem rechtsetzenden Erlass.

² Beschlüsse des Gemeinderates sind mindestens von einem Mitglied des Gemeinderates sowie vom Gemeindeschreiber oder von der Gemeindeschreiberin beziehungsweise dessen oder deren Stellvertretung zu unterzeichnen.

§ 36 *Ausstand*

¹ Bei Sachgeschäften, die bestimmte natürliche oder juristische Personen betreffen, gelten die Ausstandsgründe gemäss § 14 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 auch für

- a. das Gemeindeparlament,
- b. das Rechnungsprüfungsorgan, die Controlling-Kommission und weitere Kommissionen,
- c. alle Personen, die bei einem Sachgeschäft in irgendeiner Form mitwirken und auf den Ausgang des Verfahrens Einfluss nehmen können.

² Bei Geschäften, welche die ganze oder Teile der Gemeinde, andere öffentlich-rechtliche Organisationen oder eine allgemein umschriebene Mehrheit von Personen betreffen, namentlich bei rechtsetzenden Erlassen, besteht keine Ausstandspflicht.

³ Ist ein Gemeindeorgan wegen Ausstands oder aus andern Gründen beschlussunfähig, regelt der Regierungstatthalter oder die Regierungstatthalterin das weitere Vorgehen. Er oder sie kann anstelle des Organs handeln.

III. Gemeindeinitiative

§ 37 *Gegenstand, Form, Unterschriftenzahl*

¹ Mit der Gemeindeinitiative können die Stimmberechtigten die Abstimmung über ein Sachgeschäft der Gemeinde verlangen, welches in ihrer Zuständigkeit liegt.

² Die Gemeindeinitiative ist unzulässig für folgende Geschäfte:

- a. Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht,
- b. Beschluss über den Voranschlag und den Steuerfuss,
- c. Nachtragskredite,
- d. Genehmigung von Rechnungen und Abrechnungen.

³ Gemeindeinitiativen können in der Form der Anregung (nicht-formulierte Initiative) eingereicht werden. Für Gemeindeinitiativen, die den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Reglementen oder die Änderung der Gemeindeordnung verlangen, ist auch die Form des Entwurfs (formulierte Initiative) zulässig.

⁴ Eine Gemeindeinitiative ist zustande gekommen, wenn sie die gültigen Unterschriften von einem Zehntel der Stimmberechtigten aufweist, abgerundet auf den nächsten Zehner, mindestens aber 10 und höchstens 500 Unterschriften. Die Gemeinde kann in der Gemeindeordnung eine abweichende Regelung treffen.

§ 38 *Erwahrung und Behandlung*

¹ Der Gemeinderat erwahrt das formelle Zustandekommen der Initiative.

² Er behandelt eine zustande gekommene Gemeindeinitiative innert Jahresfrist seit Einreichung wie folgt:

- a. Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar gemäss § 145 des Stimmrechtsgesetzes, erklärt sie der Gemeinderat ganz oder teilweise als ungültig.
- b. Erweist sich die Initiative als gültig, ordnet der Gemeinderat die Abstimmung im Sinn der Absätze 3 bis 5 und nach den Vorschriften des Stimmrechtsgesetzes an.

³ Stimmt der Gemeinderat einer nicht-formulierten Initiative zu, kann er anstelle der Initiative einen Beschluss zur Abstimmung bringen, der dem Initiativbegehren entspricht.

⁴ Eine formulierte Initiative kann vom Gemeinderat redaktionell bereinigt werden. Inhaltliche Änderungen darf er nicht vornehmen.

⁵ Der Gemeinderat kann mit der Initiative einen Gegenentwurf zur Abstimmung bringen, der für den gleichen Gegenstand eine abweichende Regelung enthält.

⁶ Wird ein Initiativbegehren von den Stimmberechtigten in der Form der Anregung angenommen, hat der Gemeinderat innert Jahresfrist die Abstimmung über den ausführenden Beschluss anzuordnen.

§ 39 *Rückzug*

Solange die Gemeindeabstimmung nicht angeordnet ist, können die auf den Unterschriftenlisten ermächtigten Personen die Initiative vorbehaltlos oder zugunsten eines Gegenentwurfs des Gemeinderates zurückziehen.

§ 40 *Erstreckung der Fristen*

Ist es dem Gemeinderat nicht möglich, eine Gemeindeinitiative fristgemäss zu behandeln, kann der Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin die Fristen gemäss § 38 angemessen erstrecken.

§ 41 *Anwendbarkeit des Stimmrechtsgesetzes*

¹ Für die Einreichung und Erhaltung der Gemeindeinitiativen und die Abstimmungen der Stimmberechtigten gelten die Vorschriften des Stimmrechtsgesetzes.

² Über Gemeindeinitiativen wird im gleichen Verfahren (Urnen- oder Versammlungsverfahren) abgestimmt wie über entsprechende Vorlagen des Gemeinderates.

§ 42 *Vorgehen in Gemeinden mit Gemeindeparlament*

In Gemeinden mit Gemeindeparlament ist das Parlament für die Behandlung der Gemeindeinitiativen (Ungültigerklärung, Annahme, Ablehnung und Gegenentwurf) sowie für Fristerstreckungen zuständig. Das Verfahren richtet sich sinngemäss nach den Vorschriften des Grossratsgesetzes vom 28. Juni 1976.

IV. Übertragung von Aufgaben, Zusammenarbeit

1. Allgemeines

§ 43 *Zusammenarbeitsformen und übertragbare Aufgaben*

¹ Die Gemeinde kann ihre Aufgaben unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen allein oder gemeinsam mit andern Gemeinden erfüllen oder sie einem externen

Leistungserbringer übertragen. Sie kann privat- oder öffentlich-rechtliche Unternehmungen gründen oder sich daran beteiligen.

² Die Gemeinde kann die Befugnisse der Stimmberechtigten sowie die politischen Führungsaufgaben des Gemeinderates und der Schulpflege nicht übertragen.

§ 44 *Grundsätze*

¹ Überträgt die Gemeinde Aufgaben einem externen Leistungserbringer, bleibt sie Aufgabenträgerin. Sie überwacht die Aufgabenerfüllung und trägt die Gesamtverantwortung. Sie stellt sicher, dass sie die übertragenen Aufgaben nach Ablauf einer angemessenen Frist wieder selber ausführen oder sie einem andern externen Leistungserbringer zur Ausführung übertragen kann.

² Die Befugnisse der Stimmberechtigten und die Pflichten des Gemeinderates bei der politischen Führung der Gemeinde gelten bei übertragenen Aufgaben sinngemäss.

³ Erlässt das Organ eines externen Leistungserbringers Entscheide im Sinn des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege anstelle der Gemeinde, ist dieses auch für die Behandlung allfälliger Einsprachen zuständig. Im Übrigen kann das Rechtsmittel ergriffen werden, das gegen einen entsprechenden Entscheid der Gemeinde zulässig wäre.

§ 45 *Interessenwahrung der Einwohnergemeinden*

¹ Die Einwohnergemeinden können sich zur Wahrung von übergeordneten gemeinsamen Interessen in einer Organisation zusammenschliessen.

² Auf Antrag von drei Vierteln der Einwohnergemeinden kann der Regierungsrat sämtliche Einwohnergemeinden zum Beitritt in die Organisation verpflichten. Diese Beitrittsverpflichtung kann auf Antrag von einem Drittel der Einwohnergemeinden aufgehoben werden.

2. Verträge

§ 46 *Privatrechtliche Verträge*

¹ Die Gemeinde kann mit andern Gemeinwesen oder mit Privaten privatrechtliche Verträge abschliessen.

² In privatrechtlichen Verträgen können nicht vereinbart werden:

- a. Rechtssätze,
- b. die Übertragung von hoheitlichen Befugnissen, insbesondere die Befugnisse zur Rechtsetzung oder zum Erlass von Entscheiden im Sinn des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.

§ 47 *Öffentlich-rechtliche Verträge*

¹ Die Gemeinde kann mit andern Gemeinwesen oder mit Privaten öffentlich-rechtliche Verträge abschliessen.

² Sie kann durch öffentlich-rechtliche Verträge insbesondere einfache Gesellschaften des öffentlichen Rechts gründen und ihnen gemeinsam zu erfüllende öffentliche Aufgaben übertragen. Die Artikel 530 ff. des schweizerischen Obligationenrechts sind als kantonales öffentliches Recht anwendbar.

3. Gemeindeverband und Zweckverband

a. Gemeindeverband

§ 48 *Rechtsnatur*

¹ Die Gemeinden können zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer öffentlicher Aufgaben Gemeindeverbände gründen.

² Gemeindeverbände sind Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Mitglieder sind die beigetretenen Gemeinden.

³ Die Statuten, die rechtsetzenden Erlasse und die gestützt darauf gefassten Beschlüsse des Gemeindeverbands gehen dem Recht und den Beschlüssen der Mitgliedsgemeinden vor.

§ 49 *Gemeindeverband mit mehreren Aufgaben*

¹ Die Statuten eines Gemeindeverbands mit mehreren Aufgaben können vorsehen, dass sich nicht alle Mitglieder an allen Aufgaben beteiligen müssen.

² Über die Aufgaben mit freiwilliger Beteiligung ist eine eigene Rechnung zu führen. Die an diesen Aufgaben nicht beteiligten Gemeinden haben im entsprechenden Aufgabenbereich kein Stimmrecht und keine Mitfinanzierungspflicht.

§ 50 *Organe*

Der Gemeindeverband verfügt über mindestens folgende Organe

- a. Delegiertenversammlung, bestehend aus mindestens einer delegierten Person pro Mitglied (Gemeindevertretung); die Delegiertenversammlung tagt öffentlich,
- b. Verbandsleitung, bestehend aus mindestens einer Person; diese darf nicht der Delegiertenversammlung angehören,
- c. Kontrollstelle mit den in diesem Gesetz umschriebenen Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans.

§ 51 Statuten

¹ Die Statuten enthalten mindestens Bestimmungen über

- a. Name, Sitz,
- b. die Aufgaben,
- c. die Organe (Zusammensetzung und wichtigste Zuständigkeiten),
- d. das Stimmrecht der Gemeindevertretungen in der Delegiertenversammlung,
- e. wichtige Beschlüsse im Sinn von § 54 Absatz 2,
- f. die Finanzierung, den Finanzhaushalt, den Kostenverteiler,
- g. die Änderung der Statuten,
- h. den Austritt und dessen vermögensrechtliche Folgen,
- i. die Auflösung.

² Die Statuten enthalten gegebenenfalls Bestimmungen über

- a. die Ermächtigung der Delegiertenversammlung oder der Verbandsleitung, Rechtssätze zu erlassen,
- b. die Befugnis des Gemeindeverbands, Entscheide im Sinn des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege zu erlassen.

³ Sofern die Stimmberechtigten Organ sind, ist in den Statuten das Initiativ- und Referendumsrecht gegen Beschlüsse der Delegiertenversammlung vorzusehen und zu regeln.

⁴ Enthalten die Statuten keine Regelung, sind die Artikel 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches über den Verein als kantonales öffentliches Recht subsidiär anwendbar.

§ 52 Gründung und nachträglicher Beitritt

¹ Die Gemeinden, die einen Gemeindeverband gründen wollen, genehmigen den Statutenentwurf und bewilligen allfällige von ihnen zu leistende Geld- oder Sacheinlagen. Sie bezeichnen ihre Vertretung in der Delegiertenversammlung und erteilen ihr die für die Gründung erforderliche Ermächtigung.

² Ein Gemeindeverband entsteht durch den Gründungsbeschluss der Gründungs-Delegiertenversammlung. Dieser enthält mindestens:

- a. den Willen, den Gemeindeverband zu gründen und als öffentlich-rechtliche Körperschaft zu bestehen,
- b. die Annahme der Statuten,
- c. die Bestellung der Verbandsleitung und der Kontrollstelle,
- d. allfällige Bestimmungen über Geld- oder Sacheinlagen.

³ Der nachträgliche Beitritt einer Gemeinde zu einem Gemeindeverband erfolgt durch den Aufnahmebeschluss der Delegiertenversammlung. Die Absätze 1 und 2 finden auf das Beitrittsverfahren sinngemäss Anwendung.

§ 53 *Verpflichtung zum Beitritt oder zur Aufnahme*

¹ Die zuständige kantonale Behörde kann aufgrund einer spezialgesetzlichen Grundlage unter Regelung der Abgeltungspflicht für die beitretende Gemeinde

- a. eine Gemeinde zum Beitritt zu einem Gemeindeverband verpflichten,
- b. einen Gemeindeverband zur Aufnahme einer Gemeinde verpflichten.

² Kommt der Beitritt innert der angesetzten Frist nicht zustande, wird die Beitritts-erklärung oder der Aufnahmebeschluss von der im Spezialgesetz bezeichneten kantonalen Behörde nach den Regeln über die Ersatzvornahme verfügt.

§ 54 *Mitwirkung der Gemeinde im Gemeindeverband*

¹ Die Gemeinde wirkt bei den Beschlüssen des Gemeindeverbands durch ihre Vertretung in der Delegiertenversammlung mit. Sie

- a. wählt die Vertretung, gibt ihr Ziele vor und kontrolliert ihre Tätigkeit,
- b. kann durch ihre Vertretung in der Delegiertenversammlung Anträge stellen, insbesondere auf Änderung der Statuten, gegebenenfalls auf Erlass von Rechts-sätzen und auf die Auflösung des Gemeindeverbands,
- c. erteilt ihrer Vertretung vor wichtigen Beschlüssen des Gemeindeverbands gemäss Absatz 2 die erforderlichen Ermächtigungen.

² Die Gemeindevertretung informiert die Gemeinde periodisch über die Verbandstätigkeiten. Sie holt vor Beschlüssen, die in den Statuten oder der Rechtsordnung der Gemeinde als wichtig bezeichnet werden, die erforderlichen Ermächtigungen bei der Gemeinde ein.

§ 55 *Haftung*

¹ Für die Verbindlichkeiten des Gemeindeverbands haftet in erster Linie das Verbandsvermögen. Bietet dieses keine ausreichende Deckung, haften die Verbandsgemeinden gegenüber den Gläubigern solidarisch.

² Die Verbandsgemeinden haften unter sich anteilmässig nach ihrer Stimmkraft im Gemeindeverband, sofern die Statuten nichts anderes bestimmen.

b. Zweckverband

§ 56 *Begriff*

¹ Zweckverbände sind Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Mitglieder sind die beigetretenen Gemeinden und der Kanton.

² Soweit nicht ein Spezialgesetz abweichende Vorschriften enthält, gelten die Vorschriften über den Gemeindeverband auch für den Zweckverband. Auf die Beschlussfassung und die Vertretung des Kantons sind sinngemäss die für interkantonale Vereinbarungen geltenden Regeln anwendbar.

4. Interkantonale Verhältnisse

§ 57

¹ Wenn die Art der Aufgaben und die Interessenlage es erfordern, können mit Genehmigung des Regierungsrates

- a. Luzerner Gemeinden mit ausserkantonalen Gemeinden Verträge abschliessen,
- b. Luzerner Gemeinden ausserkantonalen Gemeinde- oder Zweckverbänden beitreten,
- c. ausserkantonale Gemeinden Luzerner Gemeinde- oder Zweckverbänden beitreten.

² Der Regierungsrat regelt Fragen aus der interkantonalen Beteiligung durch Vereinbarungen mit den andern Kantonen.

V. Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet

1. Veränderungen im Gemeindebestand

§ 58 *Begriff*

Bei Veränderungen im Gemeindebestand werden Gemeinden durch Vereinigung oder Teilung neu gegründet oder aufgelöst.

§ 59 *Einleitung des Verfahrens*

Die Stimmberechtigten oder die Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden können das Verfahren einleiten.

§ 60 *Vertrag, rechtsetzender Erlass*

¹ Bei der Vereinigung oder Teilung von Gemeinden sind die Ausgestaltung und die Nebenfolgen der Vereinigung oder Teilung in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln. Dieser bedarf der Genehmigung der Stimmberechtigten.

² Wird eine Gemeinde in mehrere neue Gemeinden aufgeteilt, beschliessen die Stimmberechtigten die Ausgestaltung und die Nebenfolgen der Teilung in einem rechtsetzenden Erlass.

§ 61 *Mitwirkung des Kantons*

Die in der Verfassung vorgesehenen Mitwirkungsrechte des Kantons bleiben vorbehalten.

§ 62 *Rechtsnachfolge*

¹ Die vereinigte Gemeinde übernimmt durch Gesamtrechtsnachfolge alle Rechte und Pflichten der aufgelösten Gemeinden sowie ohne Liquidation deren gesamtes Vermögen mit Aktiven und Passiven.

² Bei der Teilung einer Gemeinde regeln die beteiligten Gemeinden die Zuteilung der Rechte und Pflichten sowie des Vermögens mit Aktiven und Passiven der aufzulösenden Gemeinde im Vertrag oder im rechtsetzenden Erlass.

§ 63 *Amtsdauer der Gemeindeorgane*

¹ Die Amtsdauer der Gemeindeorgane endet mit der Vereinigung oder der Teilung der Gemeinden.

² Die Stimmberechtigten können frühestens mit der Zustimmung zur Vereinigung oder Teilung der Gemeinden die Amtsdauer der von ihnen gewählten Organe bis zum Zeitpunkt der Vereinigung oder Teilung verlängern. Über eine Verlängerung der Amtsdauer des Gemeinderates, des Friedensrichters oder der Friedensrichterin und eines allfälligen Gemeindeparlaments ist bis spätestens 30. Juni des Vorwahljahres zu beschliessen.

³ Soweit der Gemeinderat für die Wahl von Organen zuständig ist, kann er deren Amtsdauer bis zum Zeitpunkt der Vereinigung oder Teilung verlängern.

§ 64 *Wahl der neuen Gemeindeorgane*

¹ Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden wählen die neuen Gemeindeorgane vor Inkrafttreten der Vereinigung oder Teilung.

² Für die Bildung der Wahlkreise sind die Verhältnisse nach der Vereinigung oder Teilung massgebend.

§ 65 *Gemeindebürgerrecht*

¹ Bei der Vereinigung wird das Gemeindebürgerrecht der aufgelösten Gemeinden von Gesetzes wegen durch das Bürgerrecht der vereinigten Gemeinde ersetzt.

² Bei der Teilung einer Gemeinde bestimmen die beteiligten Gemeinden im Vertrag oder im rechtsetzenden Erlass, welches Bürgerrecht an die Stelle des Bürgerrechts der aufgelösten Gemeinden tritt.

§ 66 *Verzicht auf Abgaben*

¹ Für zwingend notwendige und unaufschiebbare Amtshandlungen und Vorkehrungen, die durch die Veränderung im Gemeindebestand veranlasst werden, werden weder Gebühren noch sonstige Abgaben erhoben, noch Auslagen geltend gemacht.

² Die Erhebung von Abgaben des eidgenössischen Rechts bleibt vorbehalten.

2. Veränderungen im Gemeindegebiet

§ 67 *Begriff*

Bei Veränderungen im Gemeindegebiet werden Gemeindegrenzen neu verlegt, ohne dass Gemeinden neu gegründet oder aufgelöst werden. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen zur Grenzberichtigung gemäss Geoinformationsgesetz vom 8. September 2003.

§ 68 *Verfahren*

¹ Bei Veränderungen im Gemeindegebiet sind die Ausgestaltung und die Nebenfolgen in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln. Dieser bedarf der Genehmigung der Stimmberechtigten.

² Der Beschluss über die Veränderung im Gemeindegebiet unterliegt der Genehmigung des Regierungsrates. Der Regierungsrat genehmigt den Beschluss, sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen des Kantons oder der Nachbargemeinden entgegenstehen.

VI. Finanzhaushalt

1. Allgemeines

§ 69 *Grundsätze*

¹ Die Gemeinden führen den Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit.

² Die Rechnungsführung beruht auf den Grundsätzen der doppelten Buchführung, der Vollständigkeit, der Klarheit, der Stetigkeit, der Wahrheit, der Genauigkeit, der Spezifikation, der Sollverbuchung und des Bruttoprinzips.

³ Rechnungsjahr ist das Kalenderjahr. Über Ausnahmen entscheidet der Regierungsrat.

⁴ Den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik ist nach Möglichkeit Rechnung zu tragen.

⁵ Gemeinden, welche die Grundsätze der WOV für die ganze Verwaltung oder Teile davon anwenden, beachten für jene Teile, die sie nach WOV führen, den Grundsatz der Wirksamkeit. Sie können vom Bruttoprinzip und vom Grundsatz der Spezifikation abweichen.

§ 70 *Verbände, Anstalten und Körperschaften*

¹ Die Bestimmungen über den Finanzhaushalt gelten sinngemäss auch für die Gemeinde- und die Zweckverbände sowie für die Anstalten und die Körperschaften öffentlichen Rechts der Gemeinden.

² Der Regierungsrat kann einzelne Verbände, Anstalten und Körperschaften von der Verpflichtung gemäss Absatz 1 ausnehmen.

2. Finanzordnung

a. Gemeindehaushalt

§ 71 *Bestandteile der Finanzbuchhaltung*

¹ Die Finanzbuchhaltung umfasst

- a. die Verwaltungsrechnung,
- b. die Bestandesrechnung.

² Die Verwaltungsrechnung ist unterteilt in eine Laufende Rechnung und eine Investitionsrechnung.

³ Die Rechnungen von Anstalten und Betrieben ohne Rechtspersönlichkeit sind in die Gemeinderechnung einzugliedern.

⁴ Der Regierungsrat erlässt über die Gestaltung der Finanzbuchhaltung Weisungen. Er entscheidet über Ausnahmen vom Grundsatz gemäss Absatz 3.

§ 72 *Finanz- und Verwaltungsvermögen*

¹ Finanzvermögen sind jene Vermögenswerte, die nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen und die veräussert werden können, ohne diese zu beeinträchtigen.

² Verwaltungsvermögen sind jene Vermögenswerte, die unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen und die nicht veräussert werden können, ohne diese zu beeinträchtigen.

b. Finanz- und Aufgabenplan

§ 73 *Inhalt*

¹ Der Finanz- und Aufgabenplan gibt Aufschluss über die voraussichtliche Aufgaben- und Finanzentwicklung der Gemeinde in den nächsten fünf Jahren. Er wird jährlich überarbeitet.

² Die Angaben zum ersten Jahr der Planungsperiode entsprechen dem Voranschlag und dem Jahresprogramm.

c. Voranschlag

§ 74 *Form des Voranschlags*

¹ Der Voranschlag umfasst die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung.

² Die Gemeinden können den Voranschlag wie folgt unterbreiten:

- a. in der Form des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM), detailliert auf je drei Stellen der Dezimalklassifikation (Artengliederung und funktionale Gliederung),
- b. als eine zusammengefasste Form des HRM, ergänzt mit den Konti der Kostenrechnung (Modell KORE),
- c. als Globalbudget für die ganze Verwaltung oder Teile davon nach den Grundsätzen der WOV.

³ Der Regierungsrat erlässt Weisungen über die Darstellung.

§ 75 *Zusätzliche Erfordernisse für den Voranschlag nach dem Modell KORE*

In Gemeinden, die ihren Voranschlag nach dem Modell KORE erstellen, sind für jede Leistungsgruppe oder Leistung die direkten Kosten, die indirekten Kosten sowie die zurechenbaren Erlöse auszuweisen.

§ 76 *Zusätzliche Erfordernisse für den Voranschlag nach WOV*

¹ In Gemeinden, die ihre ganze Verwaltung oder Teile davon nach den Grundsätzen der WOV führen, umfasst der Voranschlag für die betreffenden Verwaltungseinheiten

- a. die Globalbudgets je Leistungsgruppe oder Leistung, die Gemeindebeiträge und die Investitionen; die Leistungen sind nach Umfang und Qualität festzulegen,
- b. den Grundauftrag (politischen Leistungsauftrag) und die übergeordneten Ziele,
- c. Informationen zu allfälligen gewerblichen Leistungen.

² Das Globalbudget ist Teil des Leistungsauftrags der betreffenden Verwaltungseinheiten.

³ In besondern Fällen können auch bewilligte Investitionen im Sinn eines Globalbudgets behandelt werden.

§ 77 *Kosten der Leistungen*

¹ Alle Gemeinden haben die Brutto- und die Nettokosten für alle Leistungsgruppen und Leistungen im Sinn einer Vollkostenrechnung auszuweisen, auch wenn der Voranschlag in der Form des HRM unterbreitet wird.

² Der Regierungsrat regelt das Nähere in einer Verordnung.

§ 78 *Vollständigkeit des Voranschlags*

¹ Der Voranschlag hat alle im Rechnungsjahr erwarteten Aufwände und Ausgaben sowie Erträge und Einnahmen zu umfassen. Beträge, die nicht genau feststehen, sind zu schätzen.

² Der voraussehbare Aufwand und die voraussehbare Ausgabe eines Sonderkredits sind in den Voranschlag aufzunehmen. Sie sind als solche zu bezeichnen und bleiben bis zur Bewilligung des Sonderkredits gesperrt.

§ 79 *Haushaltgleichgewicht*

¹ Der Voranschlag der Laufenden Rechnung ist so zu gestalten, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben.

² Der Voranschlag der Investitionsrechnung ist so festzusetzen, dass sich aus den Folgekosten der Investition, deren Verzinsung und deren Abschreibung für die Laufende Rechnung eine tragbare Belastung ergibt.

d. Kredite

§ 80 *Begriff des Kredits und Grundsätze*

¹ Kredit bedeutet die Bewilligung eines Aufwands oder einer Ausgabe. Jeder Aufwand und jede Ausgabe bedürfen eines Kredits.

² Alle Kredite erfordern eine Rechtsgrundlage in einem Gesetz oder einem Beschluss der Stimmberechtigten. Die Kredithöhe ist aufgrund des voraussichtlichen Finanzbedarfs sorgfältig zu ermitteln.

³ Kredite sind für den Zweck zu verwenden, für den sie bewilligt wurden. Nicht beanspruchte Kredite verfallen.

⁴ Kredite werden als Voranschlags-, Nachtrags-, Sonder- oder Zusatzkredite gesprochen.

§ 81 *Freibestimmbarer und gebundener Aufwand, freibestimmbare und gebundene Ausgabe*

¹ Ein Aufwand oder eine Ausgabe sind freibestimmbar, wenn die entscheidende Behörde bezüglich Umfang des Aufwands oder der Ausgabe, Zeitpunkt oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit hat.

² Ein Aufwand oder eine Ausgabe sind gebunden, wenn sie nicht freibestimmbar im Sinn von Absatz 1 sind.

§ 82 *Voranschlagskredite*

¹ Voranschlagskredite sind die beschlossenen Aufwand- und Ausgabenposten des Voranschlags. Sie sind für den Gemeinderat verbindlich. Sie verfallen, wenn sie nicht bis zum Jahresende beansprucht werden.

² Für Verpflichtungen, die zulasten eines Voranschlagskredits eingegangen wurden, können Kreditübertragungen und Rückstellungen gemacht werden.

³ In den dafür vorgesehenen Fällen kann der Voranschlagskredit auch als Globalbudget bewilligt werden. Das Globalbudget ist der ausgewiesene Saldo zwischen Aufwand und Ertrag je Leistungsgruppe oder Leistung und muss verbindlich eingehalten werden.

§ 83 *Nachtragskredite*

¹ Reichen die Voranschlagskredite nicht aus, ist unter Vorbehalt von Absatz 3 rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen.

² Bei Nachtragskrediten zu Globalbudgets ist, wenn notwendig, der Leistungsauftrag pro Leistungsgruppe oder Leistung anzupassen.

³ Nachtragskredite brauchen nicht verlangt zu werden

- a. für teuerungsbedingten Mehraufwand und teuerungsbedingte Mehrausgaben,
- b. für gebundenen Aufwand und gebundene Ausgaben,
- c. für freibestimmbaren, nicht voraussehbaren Aufwand und freibestimmbare, nicht voraussehbare Ausgaben im Einzelfall je für einen Betrag bis zu zwei Prozent des Ertrags der Gemeindesteuern; im Maximum darf der Gesamtbetrag dieses zusätzlichen Aufwands und dieser zusätzlichen Ausgaben im Rechnungsjahr fünf Prozent des Ertrags der Gemeindesteuern nicht übersteigen,
- d. für freibestimmbaren Aufwand und freibestimmbare Ausgaben, denen im Rechnungsjahr für denselben Zweck bestimmte Einnahmen in mindestens gleicher Höhe gegenüberstehen.

⁴ Die Gemeinde kann die in Absatz 3 vorgesehenen Prozentsätze in einem rechtsetzenden Erlass ändern.

§ 84 *Sonderkredite*

¹ Sonderkredite werden ausserhalb des Voranschlags und der Nachtragskredite erteilt. Sie sind erforderlich für freibestimmbare Aufwände oder freibestimmbare Ausgaben, welche

- a. den Ertrag von $\frac{1}{10}$ Einheit der Gemeindesteuern übersteigen oder
- b. für mehr als ein Rechnungsjahr verbindlich bewilligt werden sollen.

² Die Gemeinde kann den in Absatz 1a vorgesehenen Ansatz in einem rechtsetzenden Erlass ändern.

³ Der Gemeinderat hat über die Beanspruchung der Sonderkredite eine Kontrolle zu führen, aus welcher der Stand der eingegangenen und der zur Vollendung des Vorhabens voraussichtlich erforderlichen Verpflichtungen sowie die geleisteten Zahlungen jederzeit ersichtlich sind.

§ 85 *Zusatzkredite*

¹ Reicht ein Sonderkredit nicht aus, ist den Stimmberechtigten unter Vorbehalt von Absatz 2 rechtzeitig ein Zusatzkredit zu beantragen.

² Zusatzkredite brauchen nicht verlangt zu werden

- a. für teuerungsbedingten Mehraufwand und teuerungsbedingte Mehrausgaben,
- b. für gebundenen Aufwand und gebundene Ausgaben,
- c. für freibestimmbaren, nicht voraussehbaren Aufwand und freibestimmbare, nicht voraussehbare Ausgaben, die den Sonderkredit je bis zu zehn Prozent der bewilligten Kreditsumme, höchstens jedoch 250 000 Franken, überschreiten.

³ Die Gemeinde kann den in Absatz 2c vorgesehenen Ansatz in einem rechtsetzenden Erlass ändern.

e. Rechnungsablage

§ 86 *Allgemeines*

¹ Bei der Rechnungsablage sind die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung gleich darzustellen wie im Voranschlag. Weichen Zahlen in der Rechnung wesentlich vom Voranschlag ab, sind sie zu begründen. Zudem ist bei der Rechnungsablage die Bestandesrechnung vorzulegen.

² Es sind zusätzlich darzustellen:

- a. die Rechnungen der Anstalten und Betriebe ohne Rechtspersönlichkeit, soweit sie nicht in die Gemeinderrechnung eingegliedert sind,
- b. die Bestände von Fonds, Stiftungen und Legaten, die durch den Gemeinderat verwaltet werden,
- c. die Leasing-, Bürgschafts- und andern Eventualverpflichtungen,
- d. die zugesicherten Gemeindebeiträge,
- e. die Entwicklung der Finanzkennzahlen.

³ Die Aktiven und die Passiven, insbesondere die Grundstücke, die Wertschriften, das Fremdkapital und die Rückstellungen, sind in Form besonderer Übersichten zu belegen, soweit sich deren Zusammensetzung nicht bereits aus der Bestandesrechnung ergibt.

⁴ Gemeinden, die den Voranschlag und die Rechnung nach dem HRM führen, haben bei der Rechnungsablage zusätzlich die Angaben aus der Kostenrechnung anzufügen.

§ 87 *Rechnungsablage in Gemeinden mit WOV*

In Gemeinden, welche ihre ganze Verwaltung oder Teile davon nach den Grundsätzen der WOV führen, enthält die Rechnung für die betreffenden Verwaltungseinheiten zusätzlich folgende Angaben:

- a. die Globalrechnung je Leistungsgruppe beziehungsweise Leistung, die Gemeindebeiträge und die Investitionen,
- b. Informationen über die Erfüllung des Grundauftrags der betreffenden Verwaltungseinheiten und die erreichten übergeordneten Ziele,
- c. Informationen zu allfälligen gewerblichen Leistungen.

§ 88 *Bewertung und Abschreibung der Aktiven*

¹ Das Finanzvermögen ist höchstens zum Beschaffungs- oder Herstellungswert zu bilanzieren, zum Verkehrswert dann, wenn er tiefer ist. Buchmässige Aufwertungen von Finanzvermögen sind unzulässig. Über Ausnahmen entscheidet der Regierungsrat.

² Das Verwaltungsvermögen wird entsprechend seiner Nutzungsdauer abgeschrieben. Für das Verwaltungsvermögen ist eine Anlagebuchhaltung zu führen, aus der die Investitionen, die Abschreibungsdauer und der Restwert ersichtlich sind.

³ Darlehen und Beteiligungen sind nach den Vorschriften für das Finanzvermögen zu bewerten. Der Regierungsrat regelt das Nähere in einer Verordnung.

⁴ Jeder zu aktivierende Aufwandüberschuss ist linear in zehn Jahren zulasten der Laufenden Rechnung abzuschreiben. Der Bilanzfehlbetrag darf insgesamt einen Drittel des ordentlichen Ertrags der Gemeindesteuern nicht übersteigen.

⁵ Übersteigt der aktivierte Bilanzfehlbetrag einen Drittel des ordentlichen Ertrags der Gemeindesteuern, ist die Differenz im nächstfolgenden Voranschlag vollumfänglich als zusätzliche Abschreibung zu berücksichtigen.

§ 89 *Rechnungsüberschüsse*

¹ Aufwandüberschüsse sind dem Eigenkapital zu belasten. Ist kein solches vorhanden, sind sie als Bilanzfehlbetrag zu aktivieren.

² Ertragsüberschüsse sind zur Abtragung des Bilanzfehlbetrags zu verwenden. Ist kein solcher vorhanden, ist Verwaltungsvermögen zusätzlich abzuschreiben, frei verfügbares Eigenkapital zu bilden oder es sind Vorfinanzierungen zu tätigen.

³ Der Gemeinderat stellt einen Antrag für die Verwendung des Ertragsüberschusses.

§ 90 *Vermögensanlage und Vermögensverwaltung*

Die Vermögensanlage und die Vermögensverwaltung obliegen unter Vorbehalt der Befugnisse der Stimmberechtigten dem Gemeinderat. Die Vermögensanlage umfasst sämtliche Veränderungen in der Zusammensetzung des Finanzvermögens.

f. Finanzkennzahlen und Gemeindefinanzstatistik

§ 91 *Finanzkennzahlen*

¹ Der Regierungsrat legt in Zusammenarbeit mit dem Verband Luzerner Gemeinden die für die Gemeinden massgeblichen Finanzkennzahlen fest.

² Er legt in Zusammenarbeit mit dem Verband Luzerner Gemeinden für alle Finanzkennzahlen Bandbreiten fest, innerhalb deren eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts sicherzustellen ist.

§ 92 *Gemeindefinanzstatistik*

¹ Das Amt für Statistik berechnet die Finanzkennzahlen und veröffentlicht sie in der Gemeindefinanzstatistik.

² Die Gemeinden sind verpflichtet, dem Amt für Statistik die dafür notwendigen Daten zu übermitteln.

3. Verfahren

a. Verfahren beim Voranschlag

§ 93 *Beschluss des Voranschlags und Festsetzung des Steuerfusses*

Über den Voranschlag und den Steuerfuss für das kommende Jahr ist jährlich bis spätestens Ende Dezember zu beschliessen.

§ 94 *Ablehnung des Voranschlags oder des beantragten Steuerfusses*

¹ Wird der Voranschlag oder der beantragte Steuerfuss abgelehnt, legt der Gemeinderat bis spätestens Ende Februar des Voranschlagsjahres einen überarbeiteten Voranschlag oder einen neuen Antrag für den Steuerfuss vor.

² Auf einen neuen Antrag für den Steuerfuss kann verzichtet werden, wenn ein Steuerfuss beschlossen wurde und der Gemeinderat nachträglich damit einverstanden ist.

³ Werden Voranschlag oder Steuerfuss bei einer zweiten Abstimmung erneut abgelehnt, unterbreitet der Gemeinderat den Voranschlag oder den Vorschlag für den Steuerfuss dem Regierungsrat zur Festlegung.

b. Verfahren bei der Rechnungsablage

§ 95 *Genehmigung der Rechnung*

Der Gemeinderat legt die Rechnung jährlich spätestens im Juni zur Genehmigung vor.

§ 96 *Nichtgenehmigung der Rechnung*

¹ Wird die Rechnung nicht genehmigt, legt der Gemeinderat eine bereinigte und vom Rechnungsprüfungsorgan erneut geprüfte Rechnung vor.

² Wird die Genehmigung wiederum verweigert, unterbreitet der Gemeinderat die Rechnung dem Regierungsrat zur Genehmigung.

c. Rechnungsablage über Sonder- und Zusatzkredite

§ 97 *Abrechnungspflicht und Genehmigung*

¹ Die Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite sind den Stimmberechtigten in der Regel spätestens zwei Jahre nach Vollendung des Werks zu unterbreiten.

² Wird der Kredit bei der Bewilligung in seiner Höhe definitiv und abschliessend festgelegt, ist keine Abrechnung vorzulegen.

³ Auf eine separate Rechnungsablage kann verzichtet werden, wenn die Abwicklung des Kredits in einem Rechnungsjahr erfolgt und sich die Kreditbeanspruchung aus der Rechnung der Gemeinde ergibt.

§ 98 *Nichtgenehmigung der Abrechnung*

¹ Wird die Abrechnung nicht genehmigt, legt der Gemeinderat eine bereinigte und vom Rechnungsprüfungsorgan geprüfte Abrechnung vor.

² Wird die Genehmigung wiederum verweigert, unterbreitet der Gemeinderat die Abrechnung dem Regierungsrat zur Genehmigung.

VII. Kantonale Aufsicht

1. Allgemeines

§ 99 *Zweck*

¹ Die kantonale Aufsicht stellt sicher, dass jede Gemeinde über ein Controlling-System verfügt, das die demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen gemäss den §§ 5 Absatz 2 und 102 Absatz 1 erfüllt.

² Die kantonale Aufsicht unterstützt die Gemeinde bei der eigenverantwortlichen Qualitätssicherung. Die Kontrollberichte des Regierungsstatthalters oder der Regierungsstatthalterin richten sich in erster Linie an die Gemeinde. Diese soll die erforderlichen Korrekturmassnahmen rechtzeitig und in eigener Verantwortung vornehmen.

³ Die kantonale Aufsicht ist ein Instrument zur Durchsetzung der Mindestanforderungen in der Gemeinde. Erfüllt eine Gemeinde die Mindestanforderungen nicht rechtzeitig selber, sorgt der Kanton mit aufsichtsrechtlichen Massnahmen für die Behebung der Mängel.

§ 100 *Geltungsbereich*

¹ Der kantonalen Aufsicht unterstehen:

- a. die Gemeinden, ausgenommen Kirchgemeinden, die einer Landeskirche unterstellt sind,
- b. die Gemeindeverbände.

² Die Vorschriften über die Gemeindeorgane gelten sinngemäss für die Verbandsorgane.

§ 101 *Dokumentationspflicht*

Der Gemeinderat reicht dem Regierungsstatthalter oder der Regierungsstatthalterin folgende Unterlagen ein:

- a. organisationsrechtliche Unterlagen: Gemeindeordnung und Beschreibung des Controlling-Systems der Gemeindeverwaltung,
- b. Planungsunterlagen: Voranschlag, Jahresprogramm, Finanz- und Aufgabenplan,
- c. Kontrollunterlagen: Rechnung samt Verhandlungsprotokoll und Jahresbericht, Berichte des Rechnungsprüfungsorgans mit den Revisionsunterlagen sowie Berichte der allfälligen Controlling-Kommission.

§ 102 *Prüfungsumfang*

¹ Das Aufsichtsorgan prüft, ob die Gemeinde ein den Mindestanforderungen entsprechendes Controlling-System hat und ob sie dieses richtig anwendet. Es prüft insbesondere:

- a. ob die Organisation und die Führungsprozesse sowie die tatsächlichen Abläufe bei der politischen Führung der Gemeinde mit den Bestimmungen dieses Gesetzes vereinbar sind und ob die Gemeinde die Mindestanforderungen für die demokratische Steuerung erfüllt,
- b. ob die Organisation und die Führungsprozesse sowie die tatsächlichen Abläufe in der administrativen Führung der Gemeinde so ausgestaltet sind, dass die Gemeinde die Mindestanforderungen für rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe erfüllt,
- c. ob der Voranschlag und das Jahresprogramm, der Finanz- und Aufgabenplan sowie die Rechnung und der Jahresbericht mit dem übergeordneten Recht, insbesondere mit den Buchführungsvorschriften und den verlangten Finanzkennzahlen, vereinbar sind und ob die Gemeinde die Mindestanforderungen für eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts erfüllt.

² Dem Aufsichtsorgan steht keine Prüfung der Zweckmässigkeit zu.

§ 103 *Massnahmen*

¹ Eine aufsichtsrechtliche Massnahme kann verfügt werden, wenn eine Gemeinde die Mindestanforderungen nicht erfüllt.

² Aufsichtsrechtliche Massnahmen sind

- a. Weisungen an ein Gemeindeorgan, ausgenommen an die Stimmberechtigten,
- b. ersatzweise Anordnung eines Beschlusses oder einer Handlung eines Gemeindeorgans,
- c. die Amtsenthebung,
- d. Entzug der Selbstverwaltung und Einsetzung einer kantonalen Verwaltung, deren Aufgaben vom Regierungsrat umschrieben werden.

§ 104 *Aufsichtsorgane, Zuständigkeiten*

¹ Kantonale Aufsichtsorgane sind der Regierungsrat oder die Regierungsratshalterin und der Regierungsrat.

² Der Regierungsrat kann alle aufsichtsrechtlichen Massnahmen gemäss § 103 Absatz 2 verfügen. Der Regierungsratshalter oder die Regierungsratshalterin ist für den Erlass von Weisungen zuständig.

§ 105 *Fachaufsicht*

Die in den Spezialgesetzen vorgesehene Fachaufsicht bleibt vorbehalten.

2. Verfahren

§ 106 *Verfahren vor dem Regierungsstatthalter oder der Regierungsstatthalterin*

¹ Der Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin prüft die von der Gemeinde eingereichten Planungs- und Kontrollunterlagen jährlich, die organisationsrechtlichen Unterlagen jeweils, wenn diese eine Änderung erfahren. Sind die Unterlagen unvollständig oder zu wenig aussagekräftig, klärt der Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin den aufsichtsrechtlich erheblichen Sachverhalt von Amtes wegen ab.

² Stellt der Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin keine aufsichtsrechtlich erheblichen Mängel fest, hält er oder sie dies im Kontrollbericht fest und stellt diesen dem Gemeinderat zuhänden der Stimmberechtigten sowie dem zuständigen Departement zu. Der Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin kann im Kontrollbericht Bemerkungen anbringen.

³ Stellt der Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin aufsichtsrechtlich erhebliche Mängel fest, hält er oder sie diese nach Gewährung des rechtlichen Gehörs im Kontrollbericht fest. Der Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin kann Weisungen erlassen. Im Übrigen gilt Absatz 2.

⁴ Hält der Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin andere aufsichtsrechtliche Massnahmen für erforderlich, stellt er oder sie den Kontrollbericht nach Gewährung des rechtlichen Gehörs dem Gemeinderat zuhänden der Stimmberechtigten sowie dem Regierungsrat zu.

§ 107 *Verfahren vor dem Regierungsrat*

¹ Der Regierungsrat kann das Verfahren einstellen, an den Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin zur Erledigung zurückweisen, weitere Sachverhaltsabklärungen anordnen oder eine aufsichtsrechtliche Massnahme verfügen.

² Der Regierungsrat kann mit der Klärung des Sachverhalts das Justiz- und Sicherheitsdepartement beauftragen und falls notwendig eine Administrativuntersuchung anordnen.

³ Die Gemeinde trägt die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsrat.

§ 108 *Amtsenthebung*

¹ Hat eine von den Stimmberechtigten auf Amtsdauer gewählte Person schwere oder wiederholte strafbare Handlungen oder Amtspflichtverletzungen begangen, sodass das Verbleiben im Amt mit den öffentlichen Interessen unvereinbar ist, kann sie der Regierungsrat vorläufig im Amt einstellen oder ihres Amtes entheben.

² Bei der Amtsenthebung einer Person, die im Mehrheitswahlverfahren gewählt wurde, setzt der Gemeinderat eine ausserordentliche Neuwahl für den Rest der Amtsdauer an. Für Personen, die im Verhältniswahlverfahren gewählt wurden, bestimmt er die Ersatzperson nach den Regeln für die Nationalratswahlen.

§ 109 *Gemeindebeschwerde*

¹ Sofern kein anderes Rechtsmittel gegeben ist, können die Beschlüsse der Gemeindeorgane und der Gemeindeverbände beim Regierungsrat und die Beschlüsse der Zweckverbände beim Verwaltungsgericht mit Gemeindebeschwerde angefochten werden.

² Zur Einreichung der Gemeindebeschwerde gegen einen Beschluss ist befugt, wer ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.

³ Die Beschwerdefrist beträgt zehn Tage seit der angefochtenen Volksabstimmung oder seit Zustellung oder öffentlicher Bekanntgabe des angefochtenen Beschlusses.

⁴ Die Gemeindebeschwerde hat nur aufschiebende Wirkung, wenn dies die Beschwerdeinstanz oder das instruierende Departement anordnet.

⁵ Mit der Gemeindebeschwerde können gerügt werden:

- a. die unrichtige oder unvollständige Feststellung eines Sachverhalts,
- b. die unrichtige Rechtsanwendung, einschliesslich der Überschreitung und des Missbrauchs des Ermessens.

⁶ Im Übrigen ist das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 sinngemäss anwendbar. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist unzulässig.

VIII. Schlussbestimmungen

§ 110 *Erlass einer Gemeindeordnung*

¹ Jede Einwohnergemeinde und die christkatholische Kirchengemeinde erlassen spätestens auf den 1. Januar 2008 eine Gemeindeordnung im Sinn dieses Gesetzes.

² Kommt eine Gemeinde dieser Verpflichtung nicht nach, trifft der Regierungsrat an ihrer Stelle und auf ihre Kosten die erforderlichen Massnahmen und Regelungen. Der Gemeinderat ist vor entsprechenden Anordnungen anzuhören. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Anordnungen des Regierungsrates ist unzulässig.

³ Solange die Gemeindeordnung nicht in Kraft ist, gelten die Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962. Die Bestimmungen über die Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet sowie über den Finanzhaushalt treten sofort in Kraft.

§ 111 *Landeskirchen*

Für die Kirchgemeinden und die kirchlichen Stiftungen der Landeskirchen gelten die Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962, bis die Landeskirchen ihre gesetzlichen Grundlagen an dieses Gesetz angepasst haben, längstens jedoch bis 31. Dezember 2007. Der Regierungsrat kann in begründeten Fällen die Frist erstrecken.

§ 112 *Bürgergemeinden*

¹ Für die Vereinigung der Bürger- mit der Einwohnergemeinde und deren Folgen gelten die Bestimmungen der §§ 24a und 24b des Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962.

² Wo eine Bürgergemeinde ohne eigene Behördenorganisation besteht, verwaltet ein Gemeinderatsmitglied unter Aufsicht des Gemeinderates das Vermögen der Bürgergemeinde.

§ 113 *Statuten der Gemeinde- und der Zweckverbände*

¹ Die Gemeinde- und die Zweckverbände haben ihre Statuten spätestens auf den 1. Januar 2008 anzupassen.

² Solange die Statuten noch nicht angepasst und in Kraft getreten sind, gelten die Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962. Die Bestimmungen über den Finanzhaushalt treten sofort in Kraft.

§ 114 *Einführung der Anlagebuchhaltung und des Nachweises der Kosten*

Für die Einführung der Anlagebuchhaltung gemäss § 88 und des Nachweises der Kosten gemäss § 77 gilt eine Übergangsfrist bis längstens 1. Januar 2009.

§ 115 *Aufhebung eines Erlasses*

Das Gesetz über die Amtsdauer von Behörden und weiteren Organen bei der Vereinigung oder Teilung von Einwohnergemeinden vom 16. Juni 2003 wird aufgehoben.

§ 116 *Änderung von Erlassen*

Folgende Erlasse werden gemäss Anhang 1 geändert:

- a. Bürgerrechtsgesetz vom 21. November 1994,
- b. Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988,
- c. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972,
- d. Gemeindegesetz vom 9. Oktober 1962,
- e. Gesetz über die Kirchenverfassung (Einführung und Organisation kirchlicher Synoden) vom 21. Dezember 1964,
- f. Beurkundungsgesetz vom 18. September 1973,
- g. Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 28. Januar 1913,

- h. Gesetz über die Schulzahnpflege vom 15. Mai 1946,
- i. Wassernutzungs- und Wasserversorgungsgesetz vom 20. Januar 2003,
- j. Gesetz über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr vom 21. Mai 1996,
- k. Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989.

§ 117 *Inkrafttreten*

¹ Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

² Das Gesetz unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Die Einwohnergemeinden des Kantons Luzern (§ 3)

Amt Luzern

Adligenswil
Buchrain
Dierikon
Ebikon
Gisikon
Greppen
Honau
Horw
Kriens
Littau
Luzern
Malters
Meggen
Meierskappel
Root
Schwarzenberg
Udligenswil
Vitznau
Weggis

Amt Hochdorf

Aesch
Altwis
Ballwil
Emmen
Ermensee
Eschenbach
Gelfingen
Hämikon
Herlisberg
Hitzkirch
Hochdorf
Hohenrain
Inwil
Lieli
Mosen
Müswangen
Rain
Retschwil
Römerswil
Rothenburg
Schongau
Sulz

Amt Sursee

Beromünster
Büron
Buttisholz
Eich
Geuensee
Grosswangen
Gunzwil
Hildisrieden
Knutwil
Kulmerau
Mauensee
Neudorf
Neuenkirch
Nottwil
Oberkirch
Pfeffikon
Rickenbach
Ruswil
Schenkon
Schlierbach
Sempach
Sursee
Triengen
Wilihof
Winikon
Wolhusen

Amt Willisau

Alberswil
Altbüron
Altishofen
Buchs
Dagmersellen
Ebersecken
Egolzwil
Ettiswil
Fischbach
Gettnau
Grossdietwil
Hergiswil
Kottwil
Langnau
Luthern
Menznau
Nebikon
Ohmstal
Pfaffnau
Reiden
Richenthal
Roggliswil
Schötz
Uffikon
Ufhusen
Wauwil
Wikon
Willisau-Land
Willisau-Stadt
Zell

Amt Entlebuch

Doppleschwand
Entlebuch
Escholzmatt
Flühli
Hasle
Marbach
Romoos
Schüpfheim
Werthenstein

Änderung von Erlassen im Zusammenhang mit der Totalrevision des Gemeindegesetzes

a. Bürgerrechtsgesetz (SRL Nr. 2)

Das Bürgerrechtsgesetz vom 21. November 1994 wird wie folgt geändert:

§ 1 *Unterabsätze b und d*

Die nachstehenden Begriffe haben im Bürgerrechtsgesetz folgende Bedeutung:

- b. Gemeindebürgerrecht: Bürgerrecht in einer luzernischen Bürgergemeinde oder, wo diese aufgelöst ist, in einer luzernischen Einwohnergemeinde,
- d. Gemeinden sind die Bürgergemeinden oder, wo diese aufgelöst sind, die Einwohnergemeinden,

b. Stimmrechtsgesetz (SRL Nr. 10)

Das Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 wird wie folgt geändert:

§ 2 *Absatz 1 e und f*

¹ Die nachstehenden Begriffe haben im Stimmrechtsgesetz folgende Bedeutung:

- e. Gemeindeinitiative: Volksinitiative auf Anordnung einer Gemeindeabstimmung (§§ 37 ff. des Gemeindegesetzes),
- f. Verbandsinitiative: Volksinitiative auf Anordnung einer Abstimmung eines Gemeindeverbandes (§ 51 Absatz 3 des Gemeindegesetzes),

§ 29 *Absatz 1 b*

¹ Einzureichen sind die Wahlvorschläge

- b. für Gemeindewahlen bei der Gemeindekanzlei oder, wenn die Gemeinde keine Kanzlei unterhält, beim zuständigen Mitglied der Gemeindebehörde.

§ 82 *Absatz 4*

⁴ Die Ergebnisse der Wahlen und Abstimmungen eines Gemeindeverbandes werden von der Verbandsleitung veröffentlicht.

§ 100 *Präsident*

¹ Präsident der Gemeindeversammlung ist das von der Gemeindebehörde als zuständig erklärte Mitglied.

² Der Präsident wird im Verhinderungsfall durch ein anderes von der Gemeindebehörde bezeichnetes Mitglied vertreten.

³ Sind alle Mitglieder der Gemeindebehörde im Ausstand oder sonstwie verhindert, wählt die Gemeindeversammlung einen Tagespräsidenten.

§ 115 *Absatz 3*

³ Die Stimmberechtigten können die Protokolle der Gemeindeversammlung jederzeit bei der Gemeindeverwaltung einsehen.

§ 136 *Unterabsätze b und d*

Die Fristen zur Einreichung der Unterschriftenlisten für Volksbegehren betragen:

- b. 60 Tage seit Veröffentlichung der Referendumsvorlage bei
 - fakultativen Volksreferenden im Kanton (§ 40 der Staatsverfassung), in den Gemeinden (§ 13 Absatz 2 des Gemeindegesetzes) und in den Gemeindeverbänden (§ 51 Absatz 3 des Gemeindegesetzes).
- d. 60 Tage seit der Veröffentlichung bei
 - Volksbegehren auf Abberufung des Grossen Rates (§ 44 der Staatsverfassung),
 - Gemeinde- oder Verbandsinitiativen (§§ 37 ff., 51 Absatz 3 des Gemeindegesetzes).

§ 140 *Absatz 2 c*

² Einreichungsstellen sind

- c. für den Gemeindeverband die Verbandsleitung.

§ 141 *Erwahrungsentscheid*

¹ Für die Erhaltung der Volksbegehren sind zuständig

- a. im Kanton der Regierungsrat,
- b. in der Gemeinde die Gemeindebehörde,
- c. im Gemeindeverband die Verbandsleitung.

² Die Behörde stellt aufgrund der eingereichten Unterschriftenlisten ohne Verzug durch Entscheid fest, ob das Volksbegehren zustande gekommen ist. Sie entscheidet auch über die Gültigkeit, sofern dieser Entscheid nicht dem Grossen Rat, dem Gemeindeparlament oder der Delegiertenversammlung des Gemeindeverbands zusteht (§§ 82b und 82j Grossratsgesetz, §§ 42 und 51 Absatz 3 Gemeindegesetz).

³ Die Behörde macht den Erwahrungsentscheid öffentlich bekannt und gibt dabei die Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften an, bei Volksbegehren im Kanton und in Gemeindeverbänden aufgeteilt nach Gemeinden.

§ 162 *Absatz 1 d*

- ¹ Bei Volksbegehren ist die Stimmrechtsbeschwerde zulässig
- d. gegen Entscheide und Beschlüsse der Behörden von Gemeinden und Gemeindeverbänden, die das Nichtzustandekommen (§ 141), die Ungültigkeit (§ 141; §§ 38 und 42 des Gemeindegesetzes) oder den Rückzug eines Volksbegehrens (§ 146) feststellen,

c. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (SRL Nr. 40)

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 wird wie folgt geändert:

§ 1 *Absatz 1 d*

- ¹ Gemeinwesen im Sinne dieses Gesetzes sind:
- d. die vermögensfähigen Verwaltungseinheiten des Kantons, der Gemeinden und der Landeskirchen, wie Anstalten mit Rechtspersönlichkeit, Körperschaften, Gemeinde- und Zweckverbände und andere Organisationen des öffentlichen Rechts.

§ 28 *Absatz 1*

- ¹ Die Behörde lässt ihre Vorladungen, Entscheide und andern Mitteilungen in der Regel durch die Post zustellen, ausnahmsweise durch die Polizei.

d. Gemeindegesetz (SRL Nr. 150)

Das Gemeindegesetz vom 9. Oktober 1962 wird wie folgt geändert:

Haupttitel

Gesetz über die Korporationsgemeinden

§§ 1–38

werden aufgehoben.

§§ 45a–94

werden aufgehoben, soweit sie nicht die Korporationsgemeinden betreffen.

e. Gesetz über die Kirchenverfassung (Einführung und Organisation kirchlicher Synoden) (SRL Nr. 187)

Das Gesetz über die Kirchenverfassung (Einführung und Organisation kirchlicher Synoden) vom 21. Dezember 1964 wird wie folgt geändert:

§ 1 *Absatz 5 (neu)*

⁵ Soweit das Recht der Landeskirche keine Regelungen zur Organisation, zur Zusammenarbeit und zum Finanzhaushalt enthält, gelten die Bestimmungen des Gemeindegesetzes sinngemäss.

§ 3 *Absatz 1 Ziffern 3 und 4*

¹ Die Organisation der Kirchgemeinden ist sinngemäss nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes zu gestalten für:

3. den Erlass einer Gemeindeordnung;
4. die Bildung von Gemeindeverbänden.

§ 4 *Absatz 3 Ziffer 6*

³ Der Synode stehen insbesondere folgende Befugnisse zu:

6. Genehmigung der Gemeindeordnung einer Kirchgemeinde;

f. Beurkundungsgesetz (SRL Nr. 255)

Das Gesetz über die öffentlichen Beurkundungen (Beurkundungsgesetz) vom 18. September 1973 wird wie folgt geändert:

§ 5 *Absatz 1 c*

¹ Als Notare werden von der Prüfungskommission ernannt:

- c. mit ganzer oder teilweiser Beurkundungsbefugnis weitere Angestellte mit Gemeindeschreiberfunktionen, sofern ein Bedürfnis besteht.

§ 10 *Unterabsatz c*

Beglaubigungsbeamte sind:

- c. die im Amte stehenden Gemeindeschreiber und die vom Gemeinderat bezeichneten Angestellten der Gemeindeverwaltung.

§ 11 *Unterabsatz b*

Protestbeamte sind:

- b. die im Amte stehenden Gemeindeschreiber und die vom Gemeinderat bezeichneten Angestellten der Gemeindeverwaltung.

g. Gesetz über die Gerichtsorganisation (SRL Nr. 260)

Das Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 28. Januar 1913 wird wie folgt geändert:

§ 20 *Absatz 1*

¹ Die Stelle eines Gerichtspräsidenten ist mit der Stelle eines Gemeinderatsmitgliedes und eines Gemeindeschreibers sowie mit der Ausübung des Berufs eines Sachwalters unvereinbar.

h. Gesetz über die Schulzahnpflege (SRL Nr. 546)

Das Gesetz über die Schulzahnpflege vom 15. Mai 1946 wird wie folgt geändert:

§ 2 *Absatz 2*

² Mehrere Gemeinden oder Schulkreise können sich zu einem schulzahnärztlichen Gemeindeverband zusammenschliessen.

§ 5 *Entschädigungen*

Die Schulzahnärzte werden durch die Einwohnergemeinden oder die Gemeindeverbände nach einem Rahmentarif entschädigt, der vom Regierungsrat nach Anhörung der zuständigen Berufsverbände aufgestellt wird. Bei Anstellung des Zahnarztes im Hauptamt haben die Gemeinden und die Gemeindeverbände auch für die nötigen Einrichtungen und Anschaffungen aufzukommen.

§ 9 *Absatz 2*

² Die von den Gemeinden und den Gemeindeverbänden erlassenen Reglemente sind dem Gesundheits- und Sozialdepartement zur Genehmigung zu unterbreiten.

i. Wassernutzungs- und Wasserversorgungsgesetz (SRL Nr. 770)

Das Wassernutzungs- und Wasserversorgungsgesetz vom 20. Januar 2003 wird wie folgt geändert:

§ 40 *Absatz 6*

⁶ Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Gemeinden nach dem Gemeindegesetz vom und dem Gesetz über die Korporationsgemeinden vom 9. Oktober 1962.

j. Gesetz über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr (SRL Nr. 775)

Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr vom 21. Mai 1996 wird wie folgt geändert:

§ 36 *Absatz 2*

² Er kann mit Zustimmung des Regierungsrates ausserkantonale Gemeinden aufnehmen. § 57 des Gemeindegesetzes vom findet Anwendung.

§ 37 *Absätze 1 c und 2*

¹ Der Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr hat mindestens folgende Organe:

c. Verbandsleitung,

² Die Sitz- oder Stimmverteilung in der Delegiertenversammlung und in der Verbandsleitung erfolgt, soweit möglich, im Verhältnis der Beteiligungen gemäss § 41. Jedes Mitglied hat mindestens einen Sitz und eine Stimme in der Delegiertenversammlung.

§ 44 *Absatz 2*

² § 109 des Gemeindegesetzes findet Anwendung.

k. Sozialhilfegesetz (SRL Nr. 892)

Das Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 wird wie folgt geändert:

§ 16 *Absatz 1*

¹ Jede Einwohnergemeinde führt ein Sozialamt. Es wird vom zuständigen Mitglied des Gemeinderates geleitet.

Gliederung Entwurf Gemeindegesetz

	Paragrafen
I. Allgemeine Bestimmungen	1–4
II. Organisation der Gemeinde	
1. Allgemeines	5–7
2. Stimmberechtigte	8–13
3. Gemeinderat	14–20
4. Schulpflege	21–22
5. Kontroll- und Steuerungsinstanzen	23–27
6. Gemeindeverwaltung	28–32
7. Gemeinsame Bestimmungen	33–36
III. Gemeindeinitiative	37–42
IV. Übertragung von Aufgaben, Zusammenarbeit	
1. Allgemeines	43–45
2. Verträge	46–47
3. Gemeindeverband und Zweckverband	48–56
4. Interkantonale Verhältnisse	57
V. Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet	
1. Veränderungen im Gemeindebestand	58–66
2. Veränderungen im Gemeindegebiet	67–68
VI. Finanzhaushalt	
1. Allgemeines	69–70
2. Finanzordnung	71–92
3. Verfahren	93–98
VII. Kantonale Aufsicht	
1. Allgemeines	99–105
2. Verfahren	106–109
VIII. Schlussbestimmungen	110–117