



Rechtsstaatliche Anforderungen an die weiteren Erlasse zur Organisation der Gemeinde

Leitfaden und Orientierungshilfe für
die Praxis

Dezember 2007

Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren Gemeinderäte

Aufgrund der neuen Gesetzgebung im Bereich der Gemeinden (neues Gemeindegesetz und Gesetz über die Organisationsfreiheit) haben die Gemeinden mehr Freiheit und Handlungsspielraum erhalten. Allerdings mussten alle Gemeinden eine eigene Gemeindeordnung erarbeiten. Diese treten in der Regel auf den 1. Januar 2008 in Kraft. In einer zweiten Phase müssen die Gemeinden nun ihre interne Organisation festlegen. Aufgrund der Verschiedenheit der einzelnen Gemeindeorganisationen hat der VLG bewusst verzichtet, eine Musterorganisationsverordnung für die Gemeinden zu schaffen.

Im Rahmen der Erstellung der Organisationsverordnungen tauchten von einigen Gemeinden immer wieder Fragen auf. Weder das Amt für Gemeinden, noch der VLG sind in der Lage, diese Fragen jeweils im Einzelfall umfassend zu beantworten. Allerdings erkannte der Verband bald das Bedürfnis nach einer vertieften Abklärung dieser Problematik. Es wurde in der Folge eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche den Auftrag erhielt, den Handlungsbedarf für die Gemeinden zu eruieren und ihnen eine Hilfestellung im Rahmen eines Leitfadens zu bieten. Mit Schreiben vom 28. September 2007. haben wir Sie über das weitere Vorgehen des VLG in dieser Sache orientiert und Ihnen per Ende Jahr eine vertiefte Abklärung in Aussicht gestellt.

Der VLG freut sich, Ihnen hiermit diese vertiefte Abklärung in Form eines Leitfadens zu unterbreiten. Dieser soll Ihnen helfen, sich in der Praxis bei der internen Organisation der Gemeinde besser zurechtzufinden.

Luzern, Dezember 2007

Für die Arbeitsgruppe:

Margrit Thalmann, Gemeindepräsidentin, Vizepräsidentin VLG, Schüpfheim (Vorsitz)

Dr. iur. Mark Kurmann, Rechtsanwalt, Luzern

Alois Widmer, Regierungstatthalter, Sursee

lic. iur. Kathrin Graber, Amt für Gemeinden, Luzern

lic. iur. Ludwig Peyer, Geschäftsstelle VLG, Luzern

Rechtsstaatliche Anforderungen an die weiteren Erlasse zur Organisation der Gemeinde

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung / für den eiligen Leser/die eilige Leserin	2
2. Ausgangspunkt	5
3. Delegation von Rechtsetzungskompetenzen	7
A. Rechtliche Voraussetzungen	7
B. Gesetzliche Grundlage für die Organisationsverordnung	8
C. Gesetzliche Grundlagen für die übrigen Verordnungen des Gemeinderats	9
4. Delegation von Entscheidungsbefugnissen (Verfügungskompetenzen)	10
5. Möglicher Inhalt der Organisationsverordnung	12
A. Vorbemerkung	12
B. Mindestinhalt der Organisationsverordnung	12
C. Aufbauorganisation der Gemeindeverwaltung	13
a. Organisation des Gemeinderats	13
b. Organisation der Gemeindeverwaltung	14
c. Zuweisung von Entscheidungskompetenzen	14
d. Zuweisung von Aufgabenbereichen	14
e. Zeichnungsberechtigung	15
D. Controllingsystem	16
a. Politisches Controlling	16
b. Betriebliches Controlling	16
E. Weitere mögliche Regelungen	17
6. Anwendungsbeispiele	18

1. Zusammenfassung / für den eiligen Leser/die eilige Leserin

Ausgangspunkt

Der Kanton hat im (alten) Gemeindegesetz grosse Teile der Gemeindeorganisation selber festgelegt. Weiter haben die kantonalen Gesetze und Verordnungen in vielen Fällen selber bestimmt, welche gemeindeinterne Stelle für die Ausführung einer übertragenen Aufgabe zuständig war.

Die Projekte Gemeindereform 2000+ und Finanzreform 08 brachten einen Paradigmawechsel. Nach dem (neuen) Gemeindegesetz und nach dem "Gesetz über die Anpassung der kantonalen Rechtssätze an den Grundsatz der Organisationsfreiheit der Gemeinden" bestimmt der Kanton nur noch, dass die Gemeinde die ihr zugewiesenen Aufgaben erfüllen muss. Die gemeindeinterne Organisation ist Sache der Gemeinde. Sie bestimmt in ihrem Organisationsrecht die gemeindeintern zuständigen Stellen.

Diverse Gemeinden verfügen heute über kein Organisationsrecht, das den rechtsstaatlichen Anforderungen genügt. Hier besteht Handlungsbedarf. Eine rechtsstaatliche Verwaltungsorganisation gehört zu den Mindestanforderungen an die Gemeindeorganisation gemäss § 5 Abs. 2 GG. Besonders gravierende Folgen hat das Fehlen einer rechtlich zulässigen und vollständigen Kompetenzordnung (Zuweisung der Verfügungskompetenz an die verschiedenen Organisationseinheiten). Verfügungen, die nicht von der zuständigen Stelle erlassen wurden, sind rechtswidrig oder – bei offensichtlicher Unzuständigkeit – sogar nichtig. Rechtswidrige Entscheide werden von den Rechtsmittelinstanzen im Beschwerdefall ohne materielle Prüfung der Angelegenheit aufgehoben.

Die Gemeinden werden somit nicht umhin kommen, ihre Verwaltungsorganisation grundsätzlich zu überprüfen und in vielen Fällen auch grundsätzlich neu zu ordnen.

Delegation von Rechtsetzungskompetenzen

Rechtliche Voraussetzungen

Der Gemeinderat hat grundsätzlich keine Kompetenz, Verordnungen zu erlassen. Er muss von den Stimmberechtigten in einem Reglement zur Rechtsetzung ermächtigt werden. Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen ist zulässig,

- wenn sie von der Verfassung nicht verboten wird;
- wenn sie sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt;
- wenn sie in einem formellen Gesetz (Gemeindeordnung, Reglement) enthalten ist;
- wenn das formelle Gesetz (Gemeindeordnung, Reglement) die Grundzüge der Regelung selber enthält.

Kantonale oder eidgenössische Erlasse sind keine ausreichende gesetzliche Grundlage für den Erlass kommunaler Verordnungen durch den Gemeinderat. Ermächtigt oder verpflichtet ein eidgenössischer oder kantonaler Erlass die Gemeinde zur Rechtsetzung, haben die Stimmberechtigten ein Reglement zu erlassen. Sie können darin den Bereich selber regeln oder den Gemeinderat nach den Regeln der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen mit der Rechtsetzung beauftragen.

Erlässt der Gemeinderat eine Verordnung ohne genügende gesetzliche Grundlage in einem formellen Gesetz (Gemeindeordnung, Reglement), ist diese rechtswidrig. Alle Verwaltungshandlungen, die sich auf die (rechtswidrige) Verordnung abstützen, sind rechtswidrig. Die entsprechenden Entscheide werden von den Rechtsmittelinstanzen im Beschwerdefall ohne materielle Prüfung der Angelegenheit aufgehoben.

Gesetzliche Grundlage für die Organisationsverordnung

In den Gemeinden, die die Muster-GO (gemäss Leitfaden) in ihre Gemeindeordnung übernommen haben, ist der Gemeinderat für den Erlass der Organisationsverordnung zuständig. Die anderen Gemeinden müssen prüfen, ob die Gemeindeordnung (oder allenfalls ein Reglement) eine im Sinne der Rechtsprechung ausreichende Delegationsbestimmung zu Gunsten des Gemeinderats enthält.

Besteht keine gültige Delegationsregelung, muss eine solche geschaffen werden. Das ist durch eine Revision der Gemeindeordnung, durch den Erlass eines Organisationsreglements oder durch eine Regelung im Delegationsreglement möglich.

Gesetzliche Grundlage für die übrigen Verordnungen des Gemeinderats

Das Problem der gesetzlichen Grundlage von Verordnungen stellt sich nicht nur im Organisationsrecht, sondern mit Bezug auf alle Verordnungen des Gemeinderats. Die Erfahrung zeigt, dass Gemeinderäte zuweilen Verordnungen erlassen haben, die sich auf keine genügende gesetzliche Grundlage abstützen können. Diese Verordnungen sind rechtswidrig und können letztlich nicht durchgesetzt werden.

Der VLG empfiehlt den Gemeinden, die Gelegenheit der teilweisen Reorganisation der Gemeindeverwaltung zu nützen und ihre Verordnungen im Hinblick auf das Bestehen einer genügenden Delegationsgrundlage zu überprüfen. Fehlen die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen, sollten diese unbedingt durch den Erlass (oder die Ergänzung) von Reglementen geschaffen werden. Fehlen zahlreiche gesetzliche Grundlagen, könnte die Gemeinde ein eigentliches Delegationsreglement erlassen.

Delegation von Entscheidungsbefugnissen (Verfügungskompetenzen)

Grundsätzlich ist der Gemeinderat für den Erlass von Verfügungen zuständig. Will die Gemeinde Entscheidungsbefugnisse an die Verwaltung delegieren, muss sie dies in einem rechtsetzenden Erlass tun (Gemeindeordnung, Reglement, Spezialverordnung, Organisationsverordnung). Rechtsetzende Erlasse sind zu veröffentlichen. Interne "Delegationsbeschlüsse" des Gemeinderats genügen den rechtsstaatlichen Anforderungen nicht.

Die Kompetenzordnung muss vollständig sein. Die Gemeinde muss die Kompetenz zum Erlass jeder einzelnen Verfügungsart (z. B. Erteilen einer Baubewilligung) einer bestimmten Organisationseinheit (z. B. Bauamt) zuweisen. Tut sie dies nicht, bleibt der Gemeinderat für jede nicht delegierte Verfügungsart zuständig (§ 14 Abs. 3 GG). Wird eine Verfügung – aufgrund einer ungültigen Delegation – dann trotzdem von einer nachgeordneten Organisationseinheit (z. B. Bauamt) erlassen, ist sie rechtswidrig. Sie wird von den Rechtsmittelinstanzen im Beschwerdefall ohne materielle Prüfung der Angelegenheit aufgehoben.

Der VLG empfiehlt den Gemeinden, in einem Anhang der Organisationsverordnung eine abschliessende Kompetenzordnung zu schaffen. Darin sind alle Verfügungskompetenzen der Gemeinde aufzulisten, einschliesslich jener des Gemeinderats. Die bestehenden Reglemente und Verordnungen müssen auf ihre Übereinstimmung mit der neuen Führungsphilosophie und mit der Kompetenzordnung im Anhang der Organisationsverordnung überprüft werden. Gegebenenfalls müssen die bestehenden Entscheidungszuständigkeiten angepasst und es müssen neue Delegationen vorgenommen werden.

Möglicher Inhalt der Organisationsverordnung

Nach dem Gesetzmässigkeitsprinzip müssen grundsätzlich alle Organisationsvorschriften der Gemeinde in der Form einer Gemeindeordnung, eines Reglements oder einer Verordnung erlassen und veröffentlicht werden.

Ausgenommen sind nur interne Organisationsvorschriften, die sich ausschliesslich an die Verwaltung richten und die für die Bevölkerung keine Rechte und Pflichten begründen. Sie sind von untergeordneter Bedeutung und haben keine direkten Aussenwirkungen.

Der Regelungsbedarf in der Organisationsverordnung kann nicht für alle Gemeinden einheitlich definiert werden. Einerseits ergeben sich aufgrund der Grösse und der Komplexität der einzelnen Gemeindeverwaltungen Unterschiede. Andererseits kommt es darauf an, welche Bereiche mit welchem Konkretisierungsgrad bereits in der Gemeindeordnung geregelt wurden.

Die Organisationsverordnung muss die Aufbauorganisation und das betriebliche Controlling regeln. Sie kann beliebige weitere Organisationsbestimmungen enthalten. Sie muss aber mindestens alle Organisationsvorschriften mit Aussenwirkung enthalten, die nicht mit dem erforderlichen Konkretisierungsgrad in der Gemeindeordnung, in einem Reglement oder in einer Spezialverordnung geregelt sind.

Schlussfolgerung, Handlungsbedarf der Gemeinden

Soweit sie dies nicht schon getan haben, müssen die Gemeinden folgende Arbeiten angehen:

- Gesetzliche Grundlagen für die Verordnungen
 - Prüfung, ob die bestehenden Verordnungen des Gemeinderats eine genügende gesetzliche Grundlage in der Gemeindeordnung oder in einem Reglement haben.
 - Evtl. Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen (Ziff. 16).
- Kompetenzordnung
 - Erlass einer vollständigen Kompetenzordnung (Ziff. 19 f.).
 - Erwähnung der Delegationsbestimmung in den Verfügungen (Ziff. 20).
 - Prüfung, ob die geltenden Erlasse (Gemeindeordnung, Reglemente, Verordnungen) mit der neuen Kompetenzordnung übereinstimmen. Evtl. Anpassung der geltenden Erlasse (Ziff. 21).
- Organisationsverordnung
 - Erlass einer vollständigen Organisationsverordnung (Ziff. 22 ff.).

- Controlling
 - Regelung des betrieblichen und evtl. des politischen Controlling in der Organisationsverordnung (Ziff. 37 ff.).
 - Umsetzung des politischen und des betrieblichen Controlling. Schaffung der konkreten, bedarfs- und ressourcengerechten Instrumente (Leistungsaufträge, Reportings usw., Ziff. 41).

2. Ausgangspunkt

1. In der Vergangenheit hat der Kanton grosse Teile der Gemeindeorganisation selber festgelegt. Nach dem (alten) Gemeindegesetz vom 9. Oktober 1962 bestand eine einheitliche kantonale **Normalorganisation** für die Gemeinden. Die Gemeinden hatten zwar die Möglichkeit, eine Sonderorganisation zu erlassen. Davon haben aber in der Regel nur grössere Gemeinden Gebrauch gemacht. Die meisten Luzerner Gemeinden hatten bis vor kurzem keine eigene Gemeindeordnung.

In der Vergangenheit hat der Kanton nicht nur die Grundorganisation der Gemeinden geregelt, sondern auch grössere Teile der **Detailorganisation**. Die kantonalen Gesetze und Verordnungen bestimmten in vielen Fällen, welche gemeindeinterne Stelle für die Ausführung einer übertragenen Aufgabe zuständig war. Die Gemeinden hatten in diesen Bereichen weder die Möglichkeit noch eine Veranlassung zum Erlass eigener Organisationsvorschriften.

2. Die Projekte Gemeindereform 2000+ und Finanzreform 08 brachten einen Paradigmawechsel. Der Kanton wurde dezentraler aufgebaut. Die Gemeinden wurden gestärkt. Sie erhielten mehr Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Insbesondere können sie über ihre interne Organisation weit gehend frei entscheiden.

Das (neue) **Gemeindegesetz** vom 4. Mai 2004 war ein erster Umsetzungsschritt. Es brachte den Gemeinden die Organisationsfreiheit. Das neue Gemeindegesetz ist nur noch ein Rahmengesetz. Jede Gemeinde muss ihre eigene, bedarfs- und ressourcengerechte Gemeindeorganisation selber schaffen.

Mit dem "Gesetz über die Anpassung der kantonalen Rechtssätze an den Grundsatz der **Organisationsfreiheit** der Gemeinden" vom 19. März 2007 hat der Kanton diese Politik weiter geführt. Mit einem Mantelerlass änderte er 46 kantonale Gesetze. Der Kanton verzichtet auf die Bezeichnung der gemeindeintern zuständigen Stellen. Er bestimmt nur noch, dass die Gemeinde die ihr zugewiesenen Aufgaben erfüllen muss. Die gemeindeinterne Organisation ist Sache der Gemeinde. Sie bestimmt in ihrem Organisationsrecht die gemeindeintern zuständige Stelle¹.

3. Die Gemeinden haben bis anhin ihre Gemeindeordnungen erarbeitet und erlassen. Diese treten in der Regel per 1. Januar 2008 in Kraft. Die Gemeindeordnung regelt jedoch nur

¹ Der Kanton hat allerdings eine rechtsstaatliche Sicherung eingebaut. Bestimmt die Gemeinde die gemeindeintern zuständige Stelle nicht, ist der Gemeinderat für die Erfüllung der Aufgabe zuständig (§ 14 Abs. 3 GG).

die Grundorganisation der Gemeinde. Die meisten Gemeinden müssen die **Detailorganisation** erst noch erarbeiten. Sie verfügen heute über kein Organisationsrecht, das den rechtsstaatlichen Anforderungen genügt. Oft besteht das Organisationsrecht (fast) ausschliesslich aus internen Beschlüssen des Gemeinderats. Neu müssen die Gemeinden ihr Organisationsrecht in rechtsetzenden Erlassen regeln. Hier besteht ein erheblicher **Handlungsbedarf**.

Dieser Handlungsbedarf wird durch das "Gesetz über die Anpassung der kantonalen Rechtssätze an den Grundsatz der Organisationsfreiheit der Gemeinden" noch verstärkt.

4. Verfügt eine Gemeinde über **kein ausreichendes Organisationsrecht**, wird sie mit **Problemen** konfrontiert werden.

Eine rechtsstaatlich korrekte Verwaltungsorganisation gehört zu den Mindestanforderungen an die Gemeindeorganisation gemäss § 5 Abs. 2 GG. Die entsprechenden Unterlagen sind der kantonalen Aufsicht einzureichen und werden von dieser geprüft (§§ 101 a, 102 Abs. 1 b GG). Beim Bestehen gravierender Mängel dürfte die kantonale Aufsicht aufsichtsrechtliche Massnahmen in Erwägung ziehen.

Besonders gravierende Folgen hat das Fehlen einer rechtlich zulässigen und vollständigen **Kompetenzordnung**² (Zuweisung der Verfügungskompetenz an die verschiedenen Organisationseinheiten, vgl. Ziff. 17 ff.). Verfügungen, die nicht von der zuständigen Stelle erlassen wurden, sind rechtswidrig³. Sie werden von den Rechtsmittelinstanzen im Beschwerdefall ohne materielle Prüfung der Angelegenheit aufgehoben.

Die Gemeinden werden somit nicht umhin kommen, ihre Verwaltungsorganisation grundsätzlich zu überprüfen und in vielen Fällen auch grundsätzlich neu zu ordnen.

² Vorbehalt: Fehlt eine rechtsstaatlich ausreichende Kompetenzzuweisung an die nachgeordneten Organisationseinheiten, ist der Gemeinderat gestützt auf § 14 Abs. 3 GG für die Erfüllung der Aufgabe bzw. für die Entscheidung zuständig. Erlässt der Gemeinderat sämtliche Verfügungen der Gemeinde, hat das Fehlen einer rechtsstaatlichen Kompetenzordnung keine Folgen.

³ Bei offensichtlicher Unzuständigkeit sind die Entscheide sogar nichtig. Die Nichtigkeit kann jederzeit (d. h. auch ohne Anfechtung und nach dem Ablauf der Rechtsmittelfrist) festgestellt werden.

3. Delegation von Rechtsetzungskompetenzen

A. Rechtliche Voraussetzungen

5. Gemäss § 4 GG ordnen die Gemeinden die Rechte und Pflichten der natürlichen und der juristischen Personen auf ihrem Gebiet, die Organisation der Gemeinde und die Verfahren vor den Behörden in rechtsetzenden Erlassen. Rechtsetzende Erlasse auf kommunaler Ebene sind:
 - Erlasse der Stimmberechtigten: Gemeindeordnung, Reglemente (Gesetze im formellen Sinn);
 - Erlasse des Gemeinderats: Verordnungen (Gesetze im materiellen Sinn).
 Das Gemeindegesetz regelt das Verhältnis von Gesetzen im formellen und im materiellen Sinn nicht ausdrücklich.

6. Nach dem Gesetzmässigkeitsprinzip (Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) dürfen die Verordnungen keinem Gesetz im formellen Sinn (Gemeindeordnung, Reglement) widersprechen. Weiter muss jede Verordnung eine ausreichende gesetzliche Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn haben. Der **Gemeinderat hat also grundsätzlich keine Kompetenz, Verordnungen zu erlassen. Er muss von den Stimmberechtigten in einem übergeordneten Erlass (Gemeindeordnung, Reglement) zur Rechtsetzung ermächtigt werden**⁴. Diese Regelung macht in einem demokratischen Rechtsstaat Sinn. In erster Linie haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche Rechte und Pflichten, welche Organisation und welche Verfahren geschaffen werden sollen.

7. Die Stimmberechtigten können entscheiden, dass sie bestimmte Bereiche nicht selber normieren, sondern die entsprechende Rechtsetzungsbefugnis dem Gemeinderat übertragen. Nach der Rechtsprechung ist die **Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen** zulässig,
 - wenn sie von der Verfassung nicht verboten wird;
 - wenn sie sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt;
 - wenn sie in einem formellen Gesetz (Gemeindeordnung, Reglement) enthalten ist;
 - wenn das formelle Gesetz (Gemeindeordnung, Reglement) die Grundzüge der Regelung selber enthält.

8. Im Kanton Luzern ist die Gesetzesdelegation verfassungsrechtlich zulässig. Allerdings ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob auch die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Besonders heikel ist die Frage, was unter dem Begriff "**Grundzüge der Regelung**" zu verstehen ist. Es ist hier nicht der Ort, die sehr detaillierte Rechtsprechung zu dieser Frage im Einzelnen aufzuzeigen. Generell gilt der Grundsatz, dass eine Delegationsnorm (Reglement) umso konkreter sein muss, je mehr der delegierte Bereich in die Grundrechte der Bevölkerung eingreift. Im Abgaberecht (Steuern, Gebühren) gelten besonders restriktive Voraussetzungen. Nach der Rechtsprechung müssen der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe (der Abgabe begründende Tatbestand) und die

⁴ Vorbehalten bleiben die sog. Vollzugsverordnungen. In einer Vollzugsverordnung konkretisiert der Gemeinderat ein Reglement, ohne für die Bevölkerung weitere Rechte und Pflichten zu schaffen. Der Gemeinderat kann Vollzugsverordnungen – im Gegensatz zu den gesetzvertretenden Verordnungen – auch ohne ausdrückliche Gesetzesdelegation erlassen.

Höhe der Abgabe in einem Gesetz im formellen Sinn (Gemeindeordnung, Reglement) enthalten sein. Lediglich bei Kanzlei- und Benutzungsgebühren werden die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage herabgesetzt, sofern sie sich nach den Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz richten.

9. **Kantonale oder eidgenössische Erlasse sind keine ausreichende gesetzliche Grundlage für den Erlass kommunaler Verordnungen.** Kantonale Erlasse würden als gesetzliche Grundlage höchstens dann ausreichen, wenn sie dem Gemeinderat direkt eine Verordnungskompetenz übertragen würden. Die ist jedoch – soweit ersichtlich – nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes über die Anpassung der kantonalen Rechtssätze an den Grundsatz der Organisationsfreiheit der Gemeinden kaum mehr der Fall.

Ermächtigt oder verpflichtet ein eidgenössischer oder kantonaler Erlass die Gemeinde zur Rechtsetzung, haben die Stimmberechtigten ein Reglement zu erlassen. Sie können darin den Bereich selber regeln oder den Gemeinderat mit der Rechtsetzung beauftragen.

Die "**Weiterdelegation**" eines kantonalen Rechtsetzungsauftrags von den Stimmberechtigten an den Gemeinderat erfolgt grundsätzlich nach den allgemeinen Regeln der Gesetzesdelegation (vgl. Ziff. 7 f.). Eine Besonderheit besteht nur mit Bezug auf das Kriterium, dass der delegierende Erlass die Grundzüge der Regelung selber zu enthalten hat. Bei einer "Weiterdelegation" sind die Grundzüge der Regelung in der Regel bereits im kantonalen Recht enthalten. Die kommunale Delegationsnorm kann auf Wiederholungen verzichten. Sie hat nur die Grundzüge der weiter gehenden, eigenständigen kommunalen Regelung zu enthalten.

10. Erlässt der Gemeinderat eine **Verordnung ohne genügende gesetzliche Grundlage** in einem formellen Gesetz (Gemeindeordnung, Reglement), ist diese rechtswidrig. Alle Verwaltungshandlungen, die sich auf die (rechtswidrige) Verordnung abstützen, sind rechtswidrig. Die entsprechenden Entscheide werden von den Rechtsmittelinstanzen im Beschwerdefall ohne materielle Prüfung der Angelegenheit **aufgehoben**.

B. Gesetzliche Grundlage für die Organisationsverordnung

11. Die oben skizzierten Grundsätze (gesetzliche Grundlage, Gesetzesdelegation) gelten auch für die Organisationsverordnung. Der Gemeinderat kann die Organisationsverordnung nur erlassen, wenn er durch die Stimmberechtigten in der Gemeindeordnung (oder allenfalls in einem Reglement) in rechtsstaatlich zulässiger Form mit der Organisation der Gemeindeverwaltung (einschliesslich Gemeinderat) beauftragt wurde.
12. Die **Muster-GO** (gemäss "Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung, VLG, Juli 2005) enthält eine **ausreichende gesetzliche Grundlage** für den Erlass der Organisationsverordnung durch den Gemeinderat.

Die Gesetzesdelegation ist auf eine ganz bestimmte Materie, nämlich auf die Organisation der Gemeindeverwaltung (einschliesslich Gemeinderat) beschränkt. Weiter erfolgt im formellen Gesetz (Gemeindeordnung) auch eine klare Delegation in dem Sinn, dass der Gemeinderat die nähere Organisation des Gemeinderats (§ 23 Abs. 2 d Muster-GO) und der Gemeindeverwaltung (§ 26 Abs. 4 Muster-GO) in der Organisationsverordnung zu regeln habe.

13. Die Muster-GO (gemäss Leitfaden) enthält auch die **Grundzüge der Regelung**, d. h. die Grundorganisation der Gemeindeverwaltung (einschliesslich Gemeinderat) selber.

§§ 23 und 24 der Muster-GO (gemäss Leitfaden) regeln die Grundorganisation und die Funktionen des Gemeinderats. Der Gemeinderat ist unter Vorbehalt der Rechte der Stimmberechtigten das zentrale Führungsorgan und trägt in diesem Rahmen die Gesamtverantwortung (§ 24 Abs. 1 Muster-GO). Er entscheidet die wichtigsten Geschäfte im Kollegium (§ 23 Abs. 2 a Muster-GO) und delegiert den Ressorts Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zur selbständigen Erledigung (§ 23 Abs. 2 b Muster-GO). Der Gemeinderat führt die Gemeindeverwaltung nach den Vorschriften der Gemeindeordnung und der Organisationsverordnung (§ 24 Abs. 3 Muster-GO).

Die Gemeindeverwaltung unterstützt den Gemeinderat bei der Erfüllung seiner Aufgaben. Sie bereitet die Geschäfte vor und führt die Beschlüsse aus (§ 26 Abs. 1 Muster-GO). Die Gemeindeverwaltung hat auch eigene Entscheidungszuständigkeiten. Der Gemeinderat delegiert den Ressorts und den anderen Organisationseinheiten klar definierte Aufgaben mit Zielvorgaben und Rahmenbedingungen. Er räumt ihnen die zur selbständigen Aufgabenerfüllung erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen ein. Die Vorsteherinnen und Vorsteher tragen für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben die Verantwortung (§ 26 Abs. 2 Muster-GO).

Die erwähnten Bestimmungen der Muster-GO enthalten somit die "Grundzüge der delegierten Regelung", d. h. der Verwaltungsorganisation selber. Sie sind damit eine genügende gesetzliche Grundlage für die Detailnormierung der Verwaltung durch den Gemeinderat in der Organisationsverordnung.

14. In den Gemeinden, welche die zitierten Passagen aus der Muster-GO (gemäss Leitfaden) in ihre Gemeindeordnung übernommen haben, ist der Gemeinderat für den Erlass der Organisationsverordnung im oben skizzierten Sinn zuständig.

Die **anderen Gemeinden müssen prüfen**, ob die Gemeindeordnung (oder allenfalls ein Reglement) eine ausreichende gesetzliche Grundlage für den Erlass einer Organisationsverordnung durch den Gemeinderat enthält. Diese Prüfung hat nach den Grundsätzen der Gesetzesdelegation zu erfolgen. Besteht **keine gültige Delegationsregelung, muss eine solche geschaffen werden**. Das ist durch eine Revision der Gemeindeordnung, durch den Erlass eines Organisationsreglements oder durch die Regelung im Delegationsreglement (vgl. unten) möglich.

C. Gesetzliche Grundlagen für die übrigen Verordnungen des Gemeinderats

15. Das Problem der gesetzlichen Grundlage von Verordnungen stellt sich nicht nur im Organisationsrecht, sondern mit Bezug auf alle Verordnungen des Gemeinderats. Eine Verordnung ist nur gültig, wenn sie über eine ausreichende Delegationsgrundlage in einem kommunalen Reglement (evtl. Gemeindeordnung) verfügt (vgl. Ziff. 6 ff.).
16. Die Erfahrung zeigt, dass **Gemeinderäte** zuweilen Verordnungen erlassen haben, die sich auf keine oder **keine genügende gesetzliche Grundlage** abstützen können. Diese Verordnungen sind rechtswidrig und können letztlich nicht durchgesetzt werden. Ver-

fügungen, die sich auf eine rechtswidrige Verordnung stützen, werden im Beschwerdefall von den Rechtsmittelinstanzen ohne materielle Prüfung aufgehoben.

Der VLG empfiehlt den Gemeinden, die Gelegenheit der teilweisen Reorganisation der Gemeindeverwaltung zu nützen und ihre **Verordnungen im Hinblick auf das Bestehen einer genügenden Delegationsgrundlage zu überprüfen**. Fehlen die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen, sollten diese unbedingt durch den Erlass (oder die Ergänzung) von Reglementen geschaffen werden. Fehlen zahlreiche gesetzliche Grundlagen, könnte die Gemeinde ein eigentliches Delegationsreglement erlassen. Ein Beispiel eines Delegationsreglements findet sich im Anhang I. Es kann aber nicht einfach übernommen werden, sondern dient lediglich als Beispiel für die Machart eines Delegationsreglements.

4. Delegation von Entscheidungsbefugnissen (Verfügungskompetenzen)

17. Mit der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen (Kapitel II) ermächtigen die Stimmberechtigten den Gemeinderat zum Erlass einer Verordnung.

Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen ist etwas völlig anderes. Hier delegiert der Gemeinderat nachgeordneten Organisationseinheiten⁵ die Befugnis, bestimmte hoheitliche Entscheide (Verfügungen, z. B. Erteilung von Baubewilligungen) zu treffen. Hoheitliche Entscheide haben Aussenwirkungen. Sie betreffen die Rechte und Pflichten der natürlichen und der juristischen Personen.

18. Die Gemeinden mussten die Verfügungskompetenzen den zuständigen Stellen schon in der Vergangenheit zuweisen. Nun besteht aus zwei Gründen zusätzlicher **Handlungsbedarf**:

Nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes über die Anpassung der kantonalen Rechtssätze an den Grundsatz der Organisationsfreiheit der Gemeinden regelt der Kanton die gemeindeinternen Zuständigkeiten (unter Vorbehalt gewisser Ausnahmen) nicht mehr selber. Die **Gemeinden müssen somit neu alle gemeindeinternen Zuständigkeiten selber regeln**. Soweit es um Entscheidungsbefugnisse geht, hat die Kompetenzzuweisung in einem rechtsetzenden Erlass zu erfolgen.

Nach den bestehenden kommunalen Rechtsordnungen stehen die Verfügungskompetenzen in der Regel dem Gemeinderat zu. In den (neuen) Gemeindeordnungen unterscheiden viele Gemeinden vermehrt zwischen strategischen und operativen Tätigkeiten. Der Gemeinderat konzentriert sich auf seine politischen Führungsfunktionen, während er die Durchführung der Verwaltung delegiert. Dieser "**Philosophiewechsel**" muss nun in den nachgeordneten Erlassen (Reglemente, Verordnungen) konkretisiert und umgesetzt werden. Folglich müssen die Gemeinden die zu delegierenden Entscheidungsbefugnisse in ihrer Rechtsordnung konkret umschreiben und den nachgeordneten Organisationseinheiten ausdrücklich delegieren.

⁵ Die Delegation von hoheitlichen Entscheidungsbefugnissen an Dritte (z. B. an eine Musikschule, die Elternbeiträge erhebt) erfolgt durch einen Gemeindevertrag, der von den Gemeindeversammlungen zu genehmigen ist (§ 10 b Ziff. 3 GG). Die Erhebung von Elternbeiträgen erfolgt im Streitfall verfügungsweise. Folglich werden der Musikschule hoheitliche Entscheidungsbefugnisse übertragen.

19. Grundsätzlich ist der Gemeinderat für den Erlass von Verfügungen zuständig. Will die Gemeinde Entscheidungsbefugnisse an die Verwaltung **delegieren**, muss sie dies in Anwendung des Gesetzmässigkeitsprinzips (§§ 4, 6 Abs. 2 GG) in einem **rechtsetzenden Erlass** tun (Gemeindeordnung, Reglement, Spezialverordnung, Organisationsverordnung).

Rechtsetzende Erlasse sind zu veröffentlichen. Interne "Delegationsbeschlüsse" des Gemeinderats genügen den rechtsstaatlichen Anforderungen nicht.

Die **Kompetenzordnung** muss **vollständig** sein. Die Gemeinde muss die Kompetenz zum Erlass jeder einzelnen Verfügungsart (z. B. Erteilen einer Baubewilligung) einer bestimmten Organisationseinheit zuweisen. Tut sie dies nicht, bleibt der Gemeinderat für jede nicht delegierte Verfügungsart (z. B. Steuerveranlagung) zuständig (§ 14 Abs. 3 GG)⁶. Wird eine Verfügung – aufgrund einer ungültigen Delegation – dann trotzdem von einer nachgeordneten Organisationseinheit (z. B. Bauamt) getroffen, ist sie rechtswidrig⁷. Sie wird von den Rechtsmittelinstanzen im Beschwerdefall ohne materielle Prüfung der Angelegenheit aufgehoben.

20. Der VLG empfiehlt den Gemeinden, in einem **Anhang der Organisationsverordnung** eine **abschliessende Kompetenzordnung** zu schaffen. Darin sind alle Verfügungskompetenzen der Gemeinde aufzulisten, einschliesslich jener des Gemeinderats. Einerseits entspricht dies dem Gebot der Rechtssicherheit. Die Bevölkerung erhält einen schnellen und vollständigen Überblick über die Entscheidungszuständigkeiten. Andererseits zeigen sich System-Unstimmigkeiten nur in der Gesamtübersicht. Eine vollständige Kompetenzordnung fördert somit auch die Qualität.⁸

Der Qualität und der Rechtssicherheit dient eine weitere Massnahme: Die zuständigen Organisationseinheiten sollten im Ingress ihrer Verfügungen die Delegationsbestimmung, die ihre Zuständigkeit begründet, ausdrücklich nennen (z. B. gestützt auf §§ ...). Das zwingt zur Prüfung der Zuständigkeit und verhindert, dass Verfügungen von unzuständigen Stellen erlassen werden.

21. Viele Gemeinden haben den nachgeordneten Organisationseinheiten schon in **bestehenden Reglementen und Verordnungen** bestimmte Verfügungskompetenzen delegiert (z. B. Erteilung der Baubewilligung im vereinfachten Verfahren). Diese Erlasse müssen auf ihre Übereinstimmung mit der neuen Führungsphilosophie **überprüft** werden. Gegebenenfalls müssen die bestehenden Entscheidungszuständigkeiten angepasst und es müssen neue Delegationen vorgenommen werden.

⁶ Das bedeutet umgekehrt, dass die Entscheide des Gemeinderats nicht zwingend in der Kompetenzordnung aufgeführt sein müssen. Gemeinden, in denen der Gemeinderat alle Verfügungen erlässt, müssen somit nicht unbedingt eine Kompetenzordnung erlassen.

⁷ Bei offensichtlicher Unzuständigkeit sind die Entscheide sogar nichtig. Die Nichtigkeit kann jederzeit (d. h. auch ohne Anfechtung und nach dem Ablauf der Rechtsmittelfrist) festgestellt werden.

⁸ Gemeinderäte, die der Verwaltung nur wenige Entscheide delegieren (tiefer Delegationsgrad) können sich der Einfachheit halber mit einer kurzen Kompetenzordnung begnügen. Sie weisen generell alle Verfügungskompetenzen dem Gemeinderat zu und regeln in der Kompetenzordnung nur die Ausnahmefälle, die an die Verwaltung delegiert sind.

Umgekehrt können Gemeinden mit einem sehr hohen Delegationsgrad generell alle hoheitlichen Entscheide den Ressorts oder Abteilungen delegieren und in der Kompetenzordnung nur die Ausnahmefälle regeln, in denen der Gemeinderat die Verfügung erlässt.

Werden die gleichen Delegationen sowohl in Reglementen als auch in der Kompetenzordnung im Anhang der Organisationsverordnung geregelt, besteht die Gefahr von **Widersprüchen**. Diese Schwierigkeit kann durch eine **Änderung der Rechtsetzungsmethodik** teilweise umgangen werden. Die Gemeinde kann ihre bestehenden Rechtssätze so ändern, dass die Entscheidungszuständigkeiten in Zukunft nicht mehr in den Reglementen (und Spezialverordnungen) abschliessend zugewiesen werden. Auf der Reglementstufe soll nur entschieden werden, ob die politische Ebene (Gemeinderat) oder die Verwaltung für eine bestimmte Entscheidungsart zuständig ist. Das Reglement bezeichnet somit entweder den Gemeinderat (politische Ebene) oder die "zuständige Stelle der Gemeindeverwaltung" als zuständig. Die konkrete Bestimmung der für eine bestimmte Entscheidungsart (z. B. Baubewilligung) "zuständigen Stelle der Gemeindeverwaltung" (z. B. Bauamt) erfolgt in der Kompetenzordnung im Anhang der Organisationsverordnung. Dadurch werden nicht nur Widersprüche zwischen Reglement und Organisationsverordnung vermieden. Diese Methodik hat zudem den Vorteil, dass der Gemeinderat die Verwaltungsorganisation den sich ändernden Bedürfnissen in eigener Kompetenz flexibel anpassen kann. Er muss nicht die Gemeindeversammlung mit Reglementsänderungen behelligen, sondern kann einfach den Anhang der Organisationsverordnung ändern.

5. Möglicher Inhalt der Organisationsverordnung

A. Vorbemerkung

22. Der VLG hat den Gemeinden im "Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung" eine Muster-Gemeindeordnung zur Verfügung gestellt. Diese wurde sehr geschätzt und leistete in der Praxis gute Dienste. Hingegen ist es **nicht möglich, auch eine Muster-Organisationsverordnung** zu erarbeiten.
23. Die **Verhältnisse** in den Gemeinden sind sehr **unterschiedlich**. Die kleinen Gemeinden mit wenigen Angestellten haben eine sehr flache Hierarchie und ein sehr einfaches Controllingsystem. In grösseren Gemeinden sind die Verhältnisse wesentlich komplizierter. Folglich hätten Regelungsbeispiele über die Aufgabenteilung zwischen dem Gemeinderat und der Gemeindeverwaltung oder über die generellen Kompetenzen beispielsweise einer Abteilungsleitung nur einen sehr beschränkten Nutzen.
24. Die Gemeinden waren bei der Ausgestaltung ihrer Gemeindeordnung weit gehend frei. Es bestehen deshalb sehr **unterschiedliche Gemeindeordnungen**. Unter diesen Umständen ist es schwierig, den Mindestinhalt der Organisationsverordnung generell zu definieren. Es kommt darauf an, was in der Gemeindeordnung selber mit welchem Konkretisierungsgrad geregelt wurde.

B. Mindestinhalt der Organisationsverordnung

25. Nach dem Gesetzmässigkeitprinzip (§ 4 GG) ordnen die Gemeinden u. a. ihre Organisation, insbesondere "die Zuständigkeit ihrer Organe und Verwaltungseinheiten" (vgl. § 6 Abs. 2 GG) in rechtsetzenden Erlassen. Folglich müssen grundsätzlich **alle Organisationsvorschriften der Gemeinde in der Form einer Gemeindeordnung, eines Reglements oder einer Verordnung** erlassen werden. Rechtsetzende Erlasse sind zu **veröffentlichten**. Interne Entscheidungen des Gemeinderats genügen nicht.

26. Davon ausgenommen sind **interne Organisationsvorschriften**. Sie richten sich ausschliesslich an die Verwaltung und begründen für die Bevölkerung keine Rechte und Pflichten. Sie sind von untergeordneter Bedeutung und haben **keine direkten Aussenwirkungen**. Zu denken ist beispielsweise an interne Prozessbeschreibungen, Stellenbeschreibungen oder interne Konzepte (z. B. Weiterbildungskonzept für das Gemeindepersonal). Solche Bestimmungen müssen nicht in der Form eines Rechtssatzes erlassen und veröffentlicht werden. Interne Weisungen des Gemeinderats (sog. organisatorische Verwaltungsverordnung) oder Einzelanweisungen (sog. Dienstbefehle) sind in diesen Fällen ausreichend und zweckmässig.
27. Die Organisationsverordnung muss somit **alle Organisationsvorschriften mit Aussenwirkung enthalten, die nicht in der Gemeindeordnung, in einem Reglement oder in einer Spezialverordnung geregelt sind**.

C. Aufbauorganisation der Gemeindeverwaltung

28. Die Organisationsverordnung muss die gesamte Aufbauorganisation der Gemeindeverwaltung (einschliesslich Gemeinderat) skizzieren. Das kann wie folgt erfolgen:

a. Organisation des Gemeinderats

29. Die Grundorganisation des Gemeinderats (mindestens Mitgliederzahl, vgl. § 15 Abs. 1 GG) wird in der Gemeindeordnung festgelegt. Die weitere Organisation des Gemeinderats erfolgt in einem rechtsetzenden Erlass (Gemeindeordnung, Reglement, Verordnung; vgl. § 15 Abs. 3 GG).

Die Gemeinden, die sich an der **Muster-GO** (Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung) orientierten, haben in ihrer Gemeindeordnung Folgendes geregelt (vgl. Muster-GO §§ 23 – 25):

- Zusammensetzung des Gemeinderats,
 - Grundorganisation des Gemeinderats (Kollegialprinzip, Ressortprinzip, AKV-Prinzip, Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten des Gemeinderats),
 - Funktion des Gemeinderats,
 - Finanzkompetenzen des Gemeinderats.
30. Die Gemeinden, die sich an der **Muster-GO** (gemäss Leitfaden) orientiert haben, müssen demnach in der Organisationsverordnung noch **folgende Bereiche** regeln:
- Evt. Definition der Ressorts,
 - Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der einzelnen Ressorts,
 - Aufgaben des Kollegiums,
 - Aufgaben der Präsidentin oder des Präsidenten,
 - Aufgaben der Mitglieder,
 - Geschäftsordnung des Gemeinderats.

Diese Regelungen werden in den verschiedenen Gemeinden sehr individuell und unterschiedlich ausfallen.

b. Organisation der Gemeindeverwaltung

31. Die Gemeinden haben die Grundorganisation der Gemeindeverwaltung in rechtsetzenden Erlassen zu regeln. Dies ergibt sich sinngemäss aus dem Gemeindegesetz und klar aus dem Gesetzmässigkeitsprinzip.

Die Gemeinden haben sehr unterschiedliche Gemeindeverwaltungen und werden diese auch sehr unterschiedlich regeln. Grössere Gemeinden werden einen grösseren Regelungsbedarf haben, beispielsweise mit Bezug auf die Regelung der (Führungs-) Kompetenzen der verschiedenen Hierarchiestufen.

Die Mindestregelung dürfte im Erlass eines **Organigramms** bestehen. Das Organigramm gliedert die Gemeindeverwaltung. Es bietet einen Überblick über alle Organisationseinheiten (Gemeinderat, Dienststellen) und über deren führungsmässige Einordnung in der Gemeindeverwaltung. Das Organigramm muss vollständig sein und in der Terminologie mit den übrigen Teilen der Organisationsverordnung übereinstimmen. Es kann als Anhang zur Organisationsverordnung ausgestaltet werden.

c. Zuweisung von Entscheidungskompetenzen

32. Gemäss § 6 Abs. 2 GG regeln die Gemeinden die Zuständigkeiten ihrer Organe und Verwaltungseinheiten in einem rechtsetzenden Erlass. Diese Bestimmung bezieht sich in erster Linie auf die **Zuständigkeiten zum Erlass von hoheitlichen Entscheiden** (Verfügungen). Es wurde bereits ausgeführt (Ziff. 17 ff.), dass die Gemeinden eine **abschliessende Kompetenzordnung** schaffen müssen (vgl. auch § 15 Abs. 3 b GG). Sie müssen die Befugnis zum Erlass jeder einzelnen Verfügungsart (z. B. Erteilen einer Baubewilligung) einer bestimmten Organisationseinheit zuweisen. Am einfachsten wird die Kompetenzordnung in einer Tabelle festgehalten, die als Anhang zur Organisationsverordnung ausgestaltet wird (vgl. Anhang II).

d. Zuweisung von Aufgabenbereichen

33. Zur Regelung der "Zuständigkeiten ihrer Organe und Verwaltungseinheiten in einem rechtsetzenden Erlass" (§ 6 Abs. 2 GG) gehört auch die **Zuweisung von Aufgabenbereichen an die verschiedenen Organisationseinheiten**. Die Umschreibung der Hauptaufgaben des Bauamtes, des Sozialamtes oder der Einwohnerkontrolle hat Aussenwirkungen. Die Bevölkerung muss wissen, welche Organisationseinheit für welche Aufgabenbereiche zuständig ist. Die Regelung hat deshalb in einem Rechtssatz zu erfolgen. Sie kann in einer Tabelle im Text oder in einem Anhang zur Organisationsverordnung vorgenommen werden.
34. § 6 Abs. 2 GG zwingt die Gemeinden jedoch nicht, auch **ihre internen Organisationsvorschriften** in der Form eines rechtsetzenden Erlasses zu regeln (vgl. Ziff. 26). Das gilt auch für die Funktionendiagramme. Sie beinhalten nur Konkretisierungen der generellen Aufgabenzuteilung an die Organisationseinheiten (vgl. Ziff. 33). Sie beschreiben detailliert alle Aufgaben, Funktionen und Finanzkompetenzen⁹ der einzelnen Organisa-

⁹ Die Finanzkompetenzen der einzelnen Stellen bzw. Hierarchiestufen können auch im Organisationsreglement geregelt werden.

tionseinheiten. Sie haben keine Aussenwirkungen und können als Weisungen erlassen werden.

e. Zeichnungsberechtigung

35. Für die **Gemeinde als Ganzes** unterzeichnet in der Regel das Officium, d. h. die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident und die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber. Es ist jedoch sinnvoll, auch deren Vertretungen und allenfalls allen Mitgliedern des Gemeinderats die kollektive Zeichnungsberechtigung zu erteilen. Einerseits muss die Gemeinde jederzeit (d. h. auch während der Ferien) handlungsfähig sein. Andererseits sollte der Kreis der Zeichnungsberechtigten überschaubar und kontrollierbar bleiben. Es ist sinnvoll, die generelle Zeichnungsberechtigung für die Gemeinde in der Organisationsverordnung selbst zu regeln.
36. Der Gemeinderat kann gewissen Angestellten die Befugnis übertragen, für ihre Dienststelle oder **für gewisse Entscheide ihrer Dienststelle** rechtsgültig zu unterzeichnen (vergleichbar der zivilrechtlichen Procura). Nach dem AKV-Grundsatz sollten die Personen, die einen Entscheid fällen, für diesen auch zeichnungsberechtigt sein¹⁰.

Grundsätzlich empfiehlt sich auch für die "Procura" das Vier-Augen-Prinzip, d. h. die Unterschriftsberechtigung **kollektiv zu zweien**. Inwiefern die Gemeinde für einfache Mitteilungen oder Routinegeschäfte von untergeordneter Bedeutung von diesem Grundsatz abweichen will, bleibt ihr überlassen.

Die Unterschriftenregelung für die Dienststellen kann am einfachsten in einem Anhang zur Organisationsverordnung geregelt werden. Daraus muss klar hervorgehen, auf welche Geschäfte sich die Unterschriftsberechtigung der einzelnen Bevollmächtigten bezieht.

¹⁰ Entscheidet eine nachgeordnete Organisationseinheit (z. B. Bauamt, Sozialamt) in eigener Kompetenz, tragen die entsprechenden Dokumente ihren Briefkopf, und nicht jenen des (unzuständigen) Gemeinderats.

D. Controllingsystem

a. Politisches Controlling

37. Das **Gemeindeggesetz** regelt die Grundsätze des politischen Controlling wie folgt:
- politische Planung, politischer Leistungsauftrag (§ 9 GG)
 - Finanz- und Aufgabenplan (§ 73 GG, § 30 Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden),
 - Voranschlag (§§ 74 ff. GG),
 - Jahresprogramm
 - usw.
 - politische Kontrolle und Steuerung (§ 11 GG)
 - Jahresrechnung (§ 86 ff. GG),
 - Jahresbericht,
 - usw.

In den §§ 14 und 19 der **Muster-GO** (gemäss Leitfaden) werden gewisse Präzisierungen des politischen Controlling vorgeschlagen, die von den meisten Gemeinden in ihre Gemeindeordnung übernommen wurden.

38. Die erwähnten Normen sind eine **genügende gesetzliche Grundlage für die Umsetzung des politischen Controlling**. Eine nähere Umschreibung der Instrumente in der Organisationsverordnung ist aus rein rechtlicher Sicht nicht zwingend erforderlich.

Eine **nähere Umschreibung** ist jedoch **wünschenswert**. Insbesondere enthält das kantonale Recht keine Vorschriften über die Ausgestaltung des Aufgabenplans, des Jahresprogramms und des Jahresberichts (Inhalt, Gliederung nach Ressorts, Art der Zielsetzungen, Ist-Soll-Vergleiche usw.). Weiter ist das Verhältnis der genannten Dokumente zu den anderen (eher Zahlen orientierten) Controllinginstrumenten nicht geregelt (vgl. Regelungsbeispiel im Anhang III).

b. Betriebliches Controlling

39. Das Gemeindeggesetz enthält keine inhaltliche Regelung des betrieblichen Controlling. § 18 GG überträgt dem Gemeinderat die Aufgabe, u. a. das Controlling-System für die Gemeindeverwaltung im Rahmen der Rechtsordnung zu regeln.

Die Gemeinde muss Organisationsvorschriften nur dann in einem rechtsetzenden Erlass (Gemeindeordnung, Reglement, Verordnung) regeln, wenn diese Aussenwirkungen haben. Adressaten des betrieblichen Controlling sind nur der Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung, nicht die Öffentlichkeit. Trotzdem hat das betriebliche Controlling mindestens **politisch grosse Aussenwirkungen**. Es gehört – als wichtigster Teil der Ablauforganisation – praktisch zur Grundorganisation der Gemeinde. Folglich müssen mindestens die Grundsätze des betrieblichen Controlling in der **Organisationsverordnung** (oder in einem anderen Rechtssatz) geregelt werden. In jedem Fall muss das Controlling-System schriftlich verfasst sein und der kantonalen Aufsicht eingereicht werden (§ 101 lit. a GG). Diese überprüft das Controlling-System im Hinblick auf die Erfüllung der Mindestanforderungen (§ 102 Abs. 1 b GG).

40. Das betriebliche Controlling kann auf sehr unterschiedliche Weise ausgestaltet werden. Sinnvollerweise wird es jedoch **mit dem politischen Controlling koordiniert**. Die Daten aus dem politischen Controlling sind ein Kondensat aus den Daten des betrieblichen Controlling. Folglich müssen das politische und das betriebliche Controlling die gleiche Struktur aufweisen und mit ähnlichen Instrumenten arbeiten. Die Unterschiede liegen vor allem in der Art der Zielsetzungen (politisch/finanziell bzw. betrieblich wichtige Ziele), im Detaillierungsgrad, in der Kadenz des Reporting und im Adressat.

Es kann nicht Aufgabe dieser Erläuterungen sein, die verschiedenen Möglichkeiten des betrieblichen Controlling aufzuzeigen. Als Orientierungshilfe für die Gemeinden wird jedoch im Anhang III ein mögliches Beispiel für das politische und das betriebliche Controlling abgedruckt.

41. Auch die konkrete **Umsetzung** des Controlling-Systems ist nicht Gegenstand dieser Erläuterungen. Der VLG hat zu diesem Thema den "Leitfaden für den Aufbau eines Controllingsystems" (Mai 2006) veröffentlicht. Der VLG weist aber darauf hin, dass sowohl das politische als auch das betriebliche Controlling im Herbst 2008 einsatzbereit sein müssen. Der erste politische Leistungsauftrag nach der neuen Gemeindeordnung muss der Gemeindeversammlung im Herbst 2008 für das Geschäftsjahr 2009 unterbreitet werden. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen alle **Controllinginstrumente** (Leistungsaufträge, Reportings) **klar definiert** sein (Umfang, Struktur, Tiefe der Gliederung, Umschreibung der Ziele und der Messgrößen, Art und Kadenz des betrieblichen Reporting usw.) Diese Arbeiten sollten umgehend an die Hand genommen werden.

E. Weitere mögliche Regelungen

42. Die Organisationsverordnung kann **beliebige weitere Organisationsbestimmungen** enthalten. Grössere Gemeinden werden einen weiteren Regelungsbedarf haben, beispielsweise mit Bezug auf die Regelung der (Führungs-) Kompetenzen der verschiedenen Hierarchiestufen oder besonderer Aufgaben der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers.

Entscheidend ist, dass das Organisationsrecht der Gemeinde alle Organisationsvorschriften enthält, die durch einen rechtsetzenden Erlass geregelt werden müssen. Die **Organisationsverordnung muss alle Organisationsvorschriften der Gemeinde mit Aussenwirkung enthalten, die nicht bereits in der Gemeindeordnung, in einem Reglement oder in einer Verordnung enthalten sind.**

Beilagen:

- I. Beispiel eines Reglements über die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Gemeinderat
- II. Beispiel einer möglichen Kompetenzordnung
- III. Beispiel zur Regelung des politischen und des betrieblichen Controlling

6. Anwendungsbeispiele

Delegation von Rechtsetzungskompetenzen durch die Gemeindeversammlung an den Gemeinderat

1. Fehlende Delegationsbestimmung

Frage:

Gemäss § 1 Abs. 4 des kantonalen Personalgesetzes können die Gemeinden die Arbeitsverhältnisse ihrer Angestellten in einem rechtsetzenden Erlass selber regeln. Der Gemeinderat x hat das Personalrecht – ohne eine weitere Rechtsgrundlage – in einer Personalverordnung geregelt. Ist dies zulässig?

Antwort

Nein. Der Gemeinderat hat grundsätzlich keine Kompetenz, eine Verordnung zu erlassen. Er muss von den Stimmberechtigten in einem Reglement durch eine rechtsstaatlich zulässige Gesetzesdelegation zur Rechtsetzung ermächtigt werden. Dies gilt auch dann, wenn der Kanton eine Gemeinde zur Rechtsetzung beauftragt oder ermächtigt (Rz. 5-9).

2. Unzulässige Blankodelegation

Frage

In der Gemeindeordnung der Gemeinde x wird der Gemeinderat ermächtigt, das Marktwesen in einer Verordnung zu regeln. Weitere Umschreibungen unterbleiben. Ist das zulässig?

Antwort

Nein. Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen (z. B. Marktverordnung) ist u. a. nur dann zulässig, wenn das Reglement (bzw. allenfalls das Delegationsreglement, vgl. Anhang I) die wesentlichsten Grundsätze der delegierten Materie (z. B. kommunale Marktordnung) selber regelt (Rz. 7-8). Blankodelegationen ohne inhaltliche Vorgaben sind unzulässig bzw. rechtswidrig.

3. Umsetzung der Gesetzesdelegation durch einen Rechtssatz

Frage

Nach der Gemeindeordnung der Gemeinde x kann der Gemeinderat seinen Mitgliedern und der Verwaltung Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zur selbständigen Erledigung zuweisen. Was ist davon zu halten?

Antwort

Die erwähnte GO-Bestimmung ist eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen. Wenn der Gemeinderat die Delegation der Verfügungskompetenzen in einem rechtsetzenden Erlass (Organisationsverordnung bzw. Anhang) sauber regelt, ist die Sache in Ordnung (Rz. 19).

Hingegen ist die erwähnte Bestimmung keine Grundlage für eine interne Aufgaben- und Kompetenzdelegation durch einen unveröffentlichten Gemeinderatsbeschluss. Gemäss § 6 Abs. 2 GG regeln die Gemeinden die Zuständigkeiten ihrer Organe in einem rechtsetzenden Erlass. Dieser muss veröffentlicht werden und alle Zuständigkeiten konkret aufzählen (Rz. 19).

4. Folgen einer ungenügenden Gesetzesdelegation

Frage

Der Gemeinderat x hat ohne genügende gesetzliche Grundlage eine Verordnung über die Parkplatzgebühren erlassen. Was kann passieren?

Antwort

Eine Verordnung ohne genügende gesetzliche Grundlage ist rechtswidrig. Die Gemeinde x kann die Parkplatzgebühren nicht durchsetzen. Allfällige Bussenverfügungen haben keine gesetzlichen Grundlage. Sie werden von den Rechtsmittelinstanzen im Beschwerdefall ohne materielle Prüfung aufgehoben. Bis zur Schaffung einer gültigen Delegationsbestimmung können alle, die das merken, in der Gemeinde x gratis parkieren (Rz. 10, 16).

Delegation von hoheitlichen Entscheidungsbefugnissen (Verfügungskompetenzen) durch den Gemeinderat an die Gemeindeverwaltung

5. Delegation in einem Rechtssatz (Kompetenzordnung, Anhang II)

Frage

Der Gemeinderat will die Entscheide betr. die wirtschaftliche Sozialhilfe dem Sozialamt delegieren. Was muss er tun?

Antwort

Grundsätzlich ist der Gemeinderat für die Entscheide betr. die wirtschaftliche Sozialhilfe zuständig (§ 15 Sozialhilfegesetz). Er kann seine Entscheidungsbefugnisse delegieren, aber nur in einem rechtsetzenden Erlass. Der VLG empfiehlt, alle (delegierten) Verfügungskompetenzen in einer Kompetenzordnung festzuhalten. Diese kann als Anhang der Organisationsverordnung ausgestaltet werden (Rz. 19, 20).

6. Inhalt einer Kompetenzordnung

Frage

Was ist der Inhalt der Kompetenzordnung?

Antwort

Aus der Kompetenzordnung muss ersichtlich sein, welche Dienststelle für welche Verfügungsart zuständig ist (Rz. 19, 32). Verfügungen sind hoheitliche Entscheidungen mit Wirkungen für den Einzelfall,

- a. die Rechte und Pflichten bestimmter Personen begründen, ändern oder aufheben;
- b. die rechtliche Verhältnisse bestimmter Personen feststellen;
- c. die Begehren im Sinn von a und b abweisen, nicht darauf eintreten oder als erledigt erklären (§ 4 VRG).

Nicht Inhalt der Kompetenzordnung sind alle weiteren Entscheidungen und Tätigkeiten der Gemeinde. Insbesondere sollten reine Aufgabenzuweisungen (z. B. Aufgaben der Gemeindekanzlei oder des Bauamtes) nicht in der Kompetenzordnung aufgeführt werden (Rz. 33, 34).

7. Berücksichtigung der Zuständigkeitsvorschriften in den geltenden Rechtserlassen

Frage

Gemäss Art. x des Bau- und Zonenreglements entscheidet der Gemeinderat über die Baubewilligungen. Nach der Kompetenzordnung ist das Bauamt zuständig. Was ist die Rechtsfolge?

Antwort

Der Gemeinderat bleibt zuständig, da das BZR von der Gemeindeversammlung erlassen wurde und deshalb der Organisationsverordnung (bzw. dem Anhang) vorgeht. Die vom Bauamt erteilten Baubewilligungen sind rechtswidrig und werden im Beschwerdefall von den Rechtsmittelinstanzen ohne materielle Prüfung aufgehoben.

Beim Erlass der Kompetenzordnung müssen die Gemeinden alle ihre geltenden Erlasse (GO, Reglemente, Verordnungen) prüfen und allenfalls den neuen Verhältnissen anpassen (Rz. 21).

8. Unzulässige Rückdelegation

Frage

In der Gemeinde x ist das Bauamt für den Entscheid über die Baubewilligungen zuständig. In einem politisch besonders heiklen Fall entscheidet der Gemeinderat selber über die Baubewilligung. Er will dadurch zum Ausdruck bringen, dass auch die Politik dahinter steht. Ist dies zulässig?

Antwort

Nein. Rechtsstaatliche Entscheidungszuständigkeiten werden in (generell-abstrakten) rechtsetzenden Erlassen festgelegt. Davon darf nicht nach Belieben im Einzelfall abgewichen werden. Der Entscheid des Gemeinderats ist rechtswidrig und wird im Beschwerdefall von den Rechtsmittelinstanzen ohne materielle Prüfung aufgehoben.

9. Verzicht auf den Erlass einer Kompetenzordnung

Frage

Die Gemeinde x erlässt keine Kompetenzordnung und regelt die Zuständigkeit zum Erlass von Verfügungen nirgends. Was ist die Rechtsfolge?

Antwort

Gemäss § 14 Abs. 3 GG ist der Gemeinderat u. a. für alle Entscheide zuständig, die die Gemeinde nicht in einem rechtsetzenden Erlass einer nachgeordneten Organisationseinheit übertragen hat. Unter den erwähnten Umständen hat der Gemeinderat alle Verfügungen selber zu erlassen (Rz. 19). Verfügungen, die von nachgeordneten Organisationseinheiten erlassen wurden, sind rechtswidrig.

10. Delegation an Dritte

Frage

Die Gemeinde x will die Abfallentsorgung (inkl. Gebührenbezug) einem Dritten (z. B. Gemeindeverband) delegieren. Was muss sie tun?

Antwort

Die Übertragung von Aufgaben erfolgt durch einen Vertrag zwischen der Gemeinde und dem Dritten (z. B. Gemeindeverband). Werden auch hoheitliche Entscheidungsbefugnisse (z. B. Bezug von Entsorgungsgebühren) delegiert, muss der Vertrag von der Gemeindeversammlung genehmigt werden (§ 10 b Ziff. 3 GG). Die Gemeindeversammlung muss überdies das noch bestehende, kommunale Abfallreglement aufheben. Werden keine hoheitlichen Befugnisse übertragen (z. B. Führung eines Alters- und Pflegeheims), ist der Gemeinderat für den Abschluss des Vertrags zuständig, sofern die finanziellen Folgen des Vertrags seine Finanzkompetenz nicht übersteigen.

11. Undelegierbare Entscheide

Frage

Der Gemeinderat möchte die Entscheide der Vormundschaftsbehörde gemäss ZGB (z. B. Entmündigung, Anordnung einer Beistandschaft, Bestimmung eines Vormunds usw.) dem Sozialamt delegieren. Ist das zulässig?

Antwort

Nein. Im Vormundschaftsrecht besteht für die Gemeinden keine vollständige Organisationsfreiheit. Der Gemeinderat ist (im Kanton Luzern) die Vormundschaftsbehörde gemäss ZGB (§ 37 EG ZGB). Er kann einer nachgeordneten Organisationseinheit zwar die Erfüllung einzelner Aufgaben übertragen (§ 8 Abs. 3 EG ZGB, § 3 Verordnung über das Vormundschaftswesen). Hingegen sind die Entscheide der Vormundschaftsbehörde undelegierbar.

12. Ausfertigung delegierter Entscheide

Frage

In der Gemeinde x werden die Grundstückgewinnsteuern durch das Steueramt veranlagt. Wie sind die Veranlagungsentscheide auszufertigen? Müssen sie den Briefkopf des Gemeinderats oder des Steueramtes tragen?

Antwort

Das Steueramt ist für die Veranlagung zuständig. Der Entscheid hat den Briefkopf des Steueramtes zu tragen und ist auch von diesem zu unterzeichnen. Überdies sollte das Steueramt im Ingress die Delegationsbestimmung, die seine Zuständigkeit begründet, ausdrücklich nennen. Das zwingt zur Prüfung der Zuständigkeit und schafft nach aussen Transparenz.

13. Unzulässigkeit der Delegation durch einen internen Beschluss des Gemeinderats*Frage*

Der Gemeinderat x hat die Kompetenz zur Veranlagung der Steuern für natürliche Personen dem Steueramt delegiert. Dies wurde in einem Protokoll einer Sitzung des Gemeinderats festgehalten. Genügt das?

Antwort

Nein. Die Delegation von hoheitlichen Entscheidungsbefugnissen (Verfügungskompetenzen) muss in einem rechtsetzenden Erlass erfolgen. Ein rechtsetzender Erlass muss im Publikationsorgan der Gemeinde veröffentlicht werden. Er muss dem Publikum überdies immer zur Verfügung stehen (Rechtssammlung im Internet, Aushändigung in Papierform durch die Gemeindekanzlei usw.). Ein interner Beschluss des Gemeinderats genügt nicht (Rz. 19, 25). Die Veranlagungsentscheide des Steueramtes x sind rechtswidrig.

14. Folgen einer fehlenden oder unzulässigen Delegation von Verfügungskompetenzen*Frage*

Der Gemeinderat x hat der Heimleitung die Kompetenz zur Anstellung und Entlassung des Personals des gemeindeeigenen Alters- und Pflegeheims in rechtlich unzulässiger Weise delegiert. Eine entlassene Angestellte hat die Entlassungsverfügung beim Verwaltungsgericht angefochten. Was passiert?

Antwort

Die Entlassungsverfügung wurde von der unzuständigen Stelle erlassen und ist rechtswidrig. Das Verwaltungsgericht hebt die Entlassungsverfügung ohne materielle Prüfung der Angelegenheit auf. Die Gemeinde kann wählen, ob sie die Angestellte weiter beschäftigt oder ob sie Schadenersatz bezahlen will (§ 72 Personalgesetz).

Beispiel eines Reglements über die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Gemeinderat

Art. 1 Rechtsetzungsbefugnis des Gemeinderats

¹ Der Gemeinderat kann die Reglemente der Gemeindeversammlung durch Vollzugsverordnungen konkretisieren.

² Der Gemeinderat kann in folgenden Bereichen gesetzvertretende Verordnungen erlassen:

	Bereich	Grundzüge der Regelung
a.	Personalwesen	Das Personal- und Besoldungsrecht der Gemeinde orientiert sich grundsätzlich am Personalrecht des Kantons Luzern. Der Gemeinderat regelt das Nähere in einer Verordnung. Er kann einzelne Abweichungen zum kantonalen Recht beschliessen.
b.	Bildung	Die Volksschule wird grundsätzlich durch das kantonale Recht geregelt. Der Gemeinderat regelt das Nähere (Kindergarten, Primarschule, Sekundarstufe, einschliesslich schulische Dienste und Musikschule) in Verordnungen. Er kann der Schulpflege Regelungsbefugnisse zur weiteren Organisation und Steuerung der Schule übertragen.
c.	Benutzung der kommunalen Schul- und Sportanlagen	Der Gemeinderat regelt die Benutzung der kommunalen Schul- und Sportanlagen in einer Verordnung. Er kann in Anwendung des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips Verwaltungs- und Benutzungsgebühren festlegen. Im Rahmen dieser Obergrenzen kann er bei der Festlegung der Gebührenhöhe weitere sachliche Interessen der Gemeinde (z.B. Sportförderung) berücksichtigen.
	usw.	

³ Weitere Delegationsbestimmungen in Reglementen der Gemeindeversammlung bleiben vorbehalten.

Art. 2 Weisungen und Empfehlungen des Gemeinderats

¹ Der Gemeinderat kann im Interesse einer rechtsgleichen Praxis Weisungen erlassen.

² Weisungen richten sich an die Verwaltungsorgane. Sie begründen keine Rechte und Pflichten der Bevölkerung.

Beispiel einer möglichen Kompetenzordnung (Delegation von Entscheidungskompetenzen an die Verwaltung)

Folgende Stellen können im Namen der Gemeinde in ihrem Zuständigkeitsbereich Verfügungen im Sinne von § 4 VRG erlassen:

Zuständige Stelle ¹	Gesetz/Bestimmung ²	Art des Entscheids
<i>Gemeinderat*</i>	§ 9 PBG	<i>Erlass kommunaler Richtplan</i>
<i>Gemeinderat*</i>	§ 62 PBG	<i>Einsprachen gegen Ortsplanungsverfahren</i>
<i>Gemeinderat*</i>	§ 78 PBG	<i>Entscheid über Gestaltungsplan</i>
<i>usw.</i>		
<i>Bauamt*</i>	§ 196 PBG	<i>Entscheid über Baubewilligung, einschliesslich Ausnahmbewilligungen, die im gleichen Verfahren erteilt werden</i>
<i>Bauamt*</i>	§ 202 PBG	<i>Bewilligung von Planänderungen</i>
<i>Bauamt*</i>	§ 209 PBG	<i>Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes</i>
<i>usw.</i>		

Wird die zuständige Instanz im kommunalen Recht nicht bezeichnet, ist der Gemeinderat für den Erlass der entsprechenden Verfügungen zuständig.

¹ Zuständige Stelle eintragen: Gemeinderat, Ressort- oder Abteilungsleitung usw.

² Gesetz und Bestimmung eintragen, auf deren Grundlage die zuständige Instanz entscheidet. Wenn möglich sind ganze Bereiche zusammenzufassen.

*Beispiele für die Machart, nicht abschliessend.

Beispiel zur Regelung des politischen und des betrieblichen Controlling

a. Politisches Controlling

Art. 1

Politischer Leistungsauftrag

¹ Der politische Leistungsauftrag dient der politisch/strategischen Steuerung der Gemeinde durch die Gemeindeversammlung. Er besteht aus dem Finanz- und Aufgabenplan sowie aus dem Jahresprogramm und dem Voranschlag.

² Die Instrumente des politischen Leistungsauftrags

- a. werden jährlich überarbeitet,
- b. sind koordiniert (Finanz- und Aufgabenplanung, kurz- und mittelfristige Planung),
- c. sind nach Ressorts gegliedert.

Art. 2

Finanz- und Aufgabenplan

¹ Der Aufgabenplan enthält:

- a. die Darstellung der politisch und/oder finanziell erheblichen Ziele, die in den nächsten fünf Jahren erreicht werden sollen,
- b. die Zusammenfassung der wichtigsten Zahlen des Finanzplans,
- c. die Beurteilung der finanziellen Tragbarkeit der Vorschläge im Hinblick auf eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts, unter Berücksichtigung der kantonalen Finanzkennzahlen.

² Der Finanzplan enthält einen Überblick über die geplante finanzielle Entwicklung der Gemeinde in den nächsten fünf Jahren mit den geplanten Ergebnissen der

- a. laufenden Rechnung in den Finanzplanjahren,
- b. Investitionsrechnung in den Finanzplanjahren.

Art. 3

Jahresprogramm und Voranschlag

¹ Das Jahresprogramm enthält:

- a. die Darstellung der im folgenden Jahr zu erreichenden, politisch und/oder finanziell erheblichen Ziele,
- b. die Zusammenfassung der wichtigsten Zahlen des Voranschlags mit einem Kurzkomentar, politisch erhebliche Veränderungen gegenüber dem Vorjahr.

² Der Voranschlag wird nach den kantonalen Vorschriften ausgestaltet.

Art. 4

Politische Kontrolle und Steuerung

¹ Die politische Berichterstattung dient der politisch/strategischen Kontrolle und Steuerung der Gemeinde durch die Gemeindeversammlung. Sie besteht aus dem Jahresbericht des Gemeinderats und der Jahresrechnung.

² Der Jahresbericht beinhaltet einen Ist-Soll-Vergleich mit folgenden Aussagen:

- a. Stand der Erreichung jedes im Jahresprogramm gesetzten Ziels,

- b. Zusammenfassung der wichtigsten Zahlen der Jahresrechnung,
 - c. Begründung politisch erheblicher Abweichungen vom Voranschlag und vom Jahresprogramm,
 - d. Beurteilung des Rechnungsabschlusses im Hinblick auf die gesunde finanzielle Entwicklung des Finanzhaushalts, unter Berücksichtigung des Finanzplans und der kantonalen Finanzkennzahlen,
 - e. Informationen über die vom Gemeinderat eingeleiteten Korrekturmassnahmen, bzw. allfällige Anträge für Korrekturmassnahmen im Kompetenzbereich der Gemeindeversammlung.
- ³ Die Jahresrechnung wird nach den kantonalen Vorschriften ausgestaltet.

b. Betriebliches Controlling

Art. 5

Betrieblicher Leistungsauftrag ¹

¹ Der betriebliche Leistungsauftrag wird vom Gemeinderat jährlich erlassen. Er dient

- a. der strategischen Steuerung der Ressorts durch den Gemeinderat,
- b. der operativen Führung des Ressorts durch die Ressortleitung.

² Der betriebliche Leistungsauftrag ist nach Ressorts gegliedert. Er enthält für jedes Ressort die betrieblich wichtigen Ziele für das folgende Jahr.

³ Der betriebliche Leistungsauftrag kann zusätzlich nach Aufgaben gegliedert werden. Er kann Indikatoren und Standards zur Messung der Zielerreichung umschreiben.

Art. 6

Betriebliche Kontrolle und Steuerung

¹ Die Ressortleitungen legen dem Gemeinderat in der Regel halbjährlich einen kurzen schriftlichen Bericht vor. Der Bericht beinhaltet einen Ist-Soll-Vergleich mit folgenden Aussagen:

- a. Stand der Erreichung jedes im Leistungsauftrag festgelegten Ziels, Abweichungen,
- b. Stand der verwendeten und genehmigten Mittel, evtl. Hochrechnung auf das Jahresende, Abweichungen,
- c. Begründung allfälliger Abweichungen,
- d. Bericht über die vom Ressort eingeleiteten Massnahmen zur Korrektur allfälliger Abweichungen,

e. allfällige Anträge für Korrekturmassnahmen im Kompetenzbereich des Gemeinderats. Der Gemeinderat kann für bestimmte Ressorts oder Abteilungen kürzere Berichtsperioden anordnen.

² Die Ressortleitungen berichten dem Gemeinderat zudem je nach Bedarf über aktuelle Probleme.

¹ Werden zusätzlich Abteilungen geführt, könnte die Formulierung wie folgt lauten:

¹ Der betriebliche Leistungsauftrag wird vom Gemeinderat jährlich erlassen. Er dient

- a. der strategischen Steuerung der Ressorts durch den Gemeinderat,
- b. der operativen Führung des Ressorts und der Abteilungsleitungen durch die Ressortleitung,
- c. der strategischen Steuerung der Abteilungen durch die Ressortleitung,
- d. der operativen Führung der Abteilungen durch die Abteilungsleitung.

² Der betriebliche Leistungsauftrag ist nach Ressorts und Abteilungen gegliedert. Er enthält für jedes Ressort und jede Abteilung die betrieblich wichtigen Ziele für das folgende Jahr.

³ Der betriebliche Leistungsauftrag kann zusätzlich nach Aufgaben gegliedert werden. Er kann Indikatoren und Standards zur Messung der Zielerreichung umschreiben.