

Leitfaden

für die Gemeindeverbände

zur Umsetzung des Gemeindegesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Freude und Stolz überreicht Ihnen der VLG den Leitfaden für die Gemeindeverbände zur Umsetzung des Gemeindegesetzes. Wir sind überzeugt, Ihnen damit ein gutes Hilfsmittel für die Bewältigung der anstehenden Reformarbeiten zur Verfügung zu stellen.

Die juristische Konstruktion des "**alten**" **Gemeindeverbands** war eher schwerfällig. Das Gemeindegesetz 1962 (altes GG) enthielt enge organisationsrechtliche Vorschriften. Diese führten praktisch zu einer Einheitsorganisation der Gemeindeverbände und liessen nur bedingt massgeschneiderte organisationsrechtliche Lösungen zu. Auch das Initiativ- und das Referendumsrecht sowie die verschiedenen regierungsrätlichen Genehmigungsvorbehalte wirkten nicht innovationsfördernd. Das Instrument des Gemeindeverbands war in erster Linie für die Zusammenarbeit bei grösseren, politisch wichtigen Aufgaben geeignet.

Seit der Einleitung der grundlegenden **Reformen** im Jahr 1999 strebt der Kanton Luzern einen dezentralen Staatsaufbau mit starken, eigenverantwortlichen Gemeinden und Gemeindeverbänden an. Das neue Gemeindegesetz fördert die organisationsrechtliche Effizienz. Einerseits führt es moderne Führungsformen ein. Andererseits überlässt es den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Freiheit, selber die Organisationsform zu bestimmen, die ihren Bedürfnissen und Ressourcen am Besten entspricht.

Im neuen Gemeindegesetz wurde die Regelung des Gemeindeverbands konsequent entschlackt. Es bestehen (fast) keine Normen, die bestimmte Organisationsformen vorschreiben oder andere ausschliessen. Der neue Gemeindeverband ist ein **sehr flexibles, multifunktionales Instrument, das ganz unterschiedlich ausgestaltet und das für ganz unterschiedliche Aufgabenstellungen eingesetzt** werden kann. Durch den Einsatz moderner Controlling-systeme werden die Gemeindeverbände effizienter.

Die Gemeindeverbände müssen ihre Statuten dem neuen Gemeindegesetz bis am 1. Januar 2008 anpassen. Der "alte" Gemeindeverband ist auch nach neuem Recht zulässig. Trotzdem sind einige Statutenanpassungen erforderlich. Es wäre aber schade, wenn die Gemeindeverbände nur die rechtlich zwingenden Vorkehrungen treffen würden. Das neue Gemeindegesetz eröffnet völlig neue Möglichkeiten zur Organisation und zur Führung der Gemeindeverbände. Sie sollten die **Gelegenheit nutzen, die bisherige Organisation zu hinterfragen und auf die Anforderungen der Zukunft auszurichten**.

Für den Verband Luzerner Gemeinden

Ruedi Amrein
Präsident

Margrit Thalman
Präsidentin der Arbeitsgruppe

Inhaltsverzeichnis

I. Organisationsfreiheit	4
II. Erscheinungsformen des Gemeindeverbands	5
A. Gemeindeverband mini (1)	5
B. Gemeindeverband mini (2)	6
C. Gemeindeverband midi	8
D. Gemeindeverband maxi	9
E. Gemeindeverband mit mehreren Aufgaben (Mehrzweckverband)	
10	
a. Allgemeines	10
b. Mehrzweckverband mit obligatorischer Beteiligung an	
allen Aufgaben des Gemeindeverbands	10
c. Mehrzweckverband mit fakultativer Beteiligung an allen	
Aufgaben des Gemeindeverbands	12
F. Zweckverband	13
III. Mitwirkung der Gemeinden im Gemeindeverband (§	
54 GG)	14
IV. Führung des Gemeindeverbands	16
A. Trennung von politischer und betrieblicher Ebene	16
B. Führung in Controllingkreisläufen	17
a. Übersicht, Zusammenhänge	18
b. Politisches Controlling	19
c. Betriebliches Controlling	21
V. Kurzkomentierung einzelner Bestimmungen	22
A. §§ 2, 48 - 56, 69 - 98, 100 ff. GG: Anwendbarkeit des	
Gemeindeggesetzes auf die Gemeindeverbände	22
B. § 48 GG: Rechtsnatur	23
C. § 49 GG: Gemeindeverband mit mehreren Aufgaben	23
D. § 50 GG: Organe	23
E. § 51 GG: Statuten	24
F. § 52 GG: Gründung und späterer Beitritt	26
G. § 53 GG: Verpflichtung zum Beitritt oder Aufnahme	27
H. § 54 GG: Mitwirkung der Gemeinde im Gemeindeverband ...	27
I. § 55 GG: Haftung	27
J. § 56 GG: Zweckverband	27
K. § 113 GG: Übergangsbestimmungen	27

Anhänge

1. Checkliste für die Änderung der bisherigen Statuten
2. Statuten eines Gemeindeverbands midi; Beispiel einer möglichen Regelung
3. Finanzhaushalt in den Gemeindeverbänden; Empfehlungen der Konferenz der Regierungstatthalterin und der Regierungstatthalter vom 24. Januar 2006

I. Organisationsfreiheit

1. Im "alten" Gemeindeverband waren die **Stimmberechtigten** der Verbandsgemeinden ein obligatorisches Organ. Die Statuten mussten zwingend das Initiativ- und das Referendumsrecht vorsehen. Die Gründung des Gemeindeverbands, Statutenänderungen, rechtsetzende Beschlüsse und zahlreiche Finanzgeschäfte unterstanden dem Referendum (§ 65 f des Gemeindegesetzes 1962, altes GG). Teilweise wurden sogar qualifizierte Mehrheiten gefordert (§ 65 a Abs. 2 - 3 altes GG). Das führte zu einer gewissen Schwerfälligkeit des Gemeindeverbands.

Nach dem neuen Gemeindegesetz sind die Stimmberechtigten ein fakultatives Organ. Sie können, müssen aber nicht mehr als Organ vorgesehen werden. Auf die Initiative und das Referendum kann verzichtet werden.

2. Nach dem alten Gemeindegesetz standen die Gründung, die Statutenänderungen, die Austritte und die Auflösung des Gemeindeverbands unter dem **Genehmigungsvorbehalt** des Regierungsrats.

Nach dem neuen Gemeindegesetz fallen alle kantonalen Genehmigungsvorbehalte weg. Wichtige Entscheidungen können damit schneller umgesetzt werden.

3. Das alte Gemeindegesetz schrieb die Organe des Gemeindeverbands, deren Mindestgrösse und deren Funktion für alle Gemeindeverbände einheitlich zwingend vor. Das führte weitgehend zu einer **Einheitsorganisation der Gemeindeverbände**. Diese war insbesondere für die Erfüllung kleinerer Aufgaben zu aufwändig.

Das neue Gemeindegesetz schreibt zwar ebenfalls Mindestorgane vor, nämlich die Delegiertenversammlung, die Verbandsleitung und die Kontrollstelle. Im Gegensatz zum alten Recht fehlen jedoch Vorschriften über die Mindestgrösse dieser Organe und über deren Funktion. Das erhöht die Flexibilität des Systems ganz erheblich. Die Organisation und die Führungsprozesse können wesentlich vereinfacht werden. Als Beispiel diene der Gemeindeverband mini (vgl. Kapitel II.A, II.B). Die Delegiertenversammlung ist hier zahlenmässig klein und die zu erfüllende Aufgabe nicht sehr aufwändig. Unter diesen Umständen kann die Delegiertenversammlung die politische Führung und die strategische Unternehmensführung übernehmen. Die operative Durchführung der Aufgabe erfolgt durch die Verbandsleitung. Der Organisationsaufwand ist minimal. Der Gemeindeverband wird damit **auch für die Zusammenarbeit für kleinere Aufgaben ein höchst einfaches, effizientes Instrument. Die Einsatzmöglichkeiten dieses Instruments werden entscheidend vergrössert.**

4. Das neue Gemeindegesetz enthält fast keine Bestimmungen, die dem Gemeindeverband bestimmte Organisationsformen vorschreiben oder andere ausschliessen. Der neue Gemeindeverband ist ein **sehr flexibles, multifunktionales Instrument**, das für ganz unterschiedliche Aufgabenstellungen eingesetzt werden kann.

Die einzige Ausnahme bildet die **demokratische Rückkoppelung an die Gemeinden** (Zusammensetzung der Delegiertenversammlung, § 50 lit. a GG; Mitwirkung der Gemeinde im Gemeindeverband, § 54 GG). Diese direkt - demokratischen Vorschriften sind jedoch unverzichtbar und behindern die bedarf- und ressourcengerechte, weitere Ausgestaltung des Gemeindeverbands nicht.

II. Erscheinungsformen des Gemeindeverbands

5. Dank der grossen Organisationsfreiheit ist der "neue" Gemeindeverband ein multifunktionales Instrument. Er kann situativ an die konkreten Erfordernisse angepasst werden. Für die Zusammenarbeit in wichtigen, politisch interessierenden und kapitalintensiven Bereichen kann sich eine aufwändige, demokratisch breit abgestützte Organisation mit Initiative und Referendum auch nach neuem Recht rechtfertigen. Der "neue" Gemeindeverband eignet sich aber auch für die Lösung einfacher Probleme mit eher fachtechnischem Charakter. Hier steht die Effizienz der Durchführung im Vordergrund. In solchen Fällen drängt sich eine schlanke Organisation mit einem minimalen Organisationsaufwand auf.

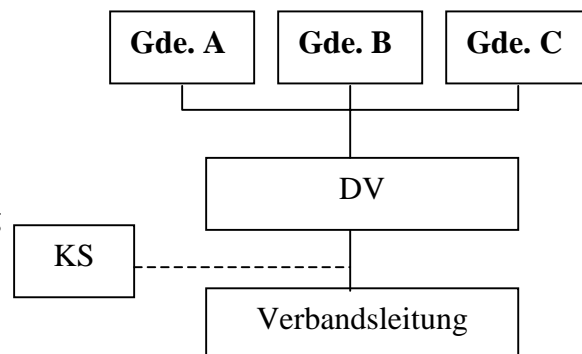
Es besteht eine Fülle von Gestaltungsmöglichkeiten. In der Folge werden einige typische Erscheinungsformen dargestellt. Mischformen sind fast unbegrenzt möglich.

A. Gemeindeverband mini (1)

Führung der Gemeindevertretungen durch die Gemeinde

Politische Führung, strategische Unternehmensführung, Betriebsführung

Operative Durchführung



6. Einsatzmöglichkeiten

- Zusammenschluss von nur wenigen Verbandsgemeinden (kleine Delegiertenversammlung)
- Aufgabe, die ohne grossen Führungsaufwand erledigt werden kann
- **Kleinstbetriebe** (eine verantwortliche Person, ev. wenig Personal)
- Alternative zu den heutigen Gemeindeverträgen

7. Delegiertenversammlung

- Zusammensetzung: Im einfachsten Fall je eine Vertretung der Verbandsgemeinden (Mitglieder der Gemeinderäte oder Mitarbeitende der Gemeindeverwaltungen)
- Stimmrecht: Entspricht in der Regel der anteilmässigen Finanzierung (vgl. Rz. 62)
- Funktion: Die zahlenmässig kleine Delegiertenversammlung übernimmt alle Führungsfunktionen (politische Führung, strategische Unternehmensführung, Betriebsführung). Diese reduzieren sich in solchen Fällen allerdings auf ein Minimum.

8. Verbandsleitung

- Operative Durchführung der Aufgabe

9. Anwendungsbeispiele

- Gemeinsame Führung eines Sportplatzes, eines Schwimmbades, einer Biogas-Anlage, eines regionalen Steueramtes oder einer ARA durch drei Gemeinden
- Die Delegiertenversammlung besteht aus den zuständigen Mitarbeitenden der Verbandsgemeinden (z. B. Mitarbeitende im Schulressort). Sie werden von den Gemeinderäten instruiert und müssen periodisch berichten.
- Die Verbandsleitung ist die Person, die den Sportplatz oder das Schwimmbad pflegt und dessen Benützung organisiert (z. B. Schulhausabwart, Chef Strandbad).

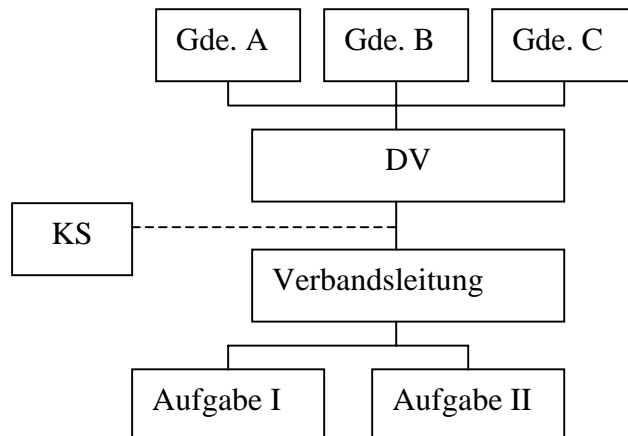
B. Gemeindeverband mini (2)

Führung der Gemeindevertretungen durch die Gemeinde

Politische Führung,
Strategische Unternehmensführung

Betriebsführung

Operative Durchführung



10. Einsatzmöglichkeiten

- Gleich wie Gemeindeverband mini (1)
- Der **Betrieb** des Gemeindeverbands ist jedoch **grösser**. Die Erfüllung der Aufgabe benötigt Personal. Es rechtfertigt sich, eine Führungsperson einzusetzen und dieser die **Betriebsführung** zu übertragen.

11. Delegiertenversammlung

- Zusammensetzung, Stimmrecht: Gleich wie Gemeindeverband mini (1)

- Funktion: Gleich wie Gemeindeverband mini (1). Die Delegiertenversammlung beschränkt sich jedoch auf die politische und auf die strategische Unternehmensführung. Die Betriebsführung ist an die Verbandsleitung delegiert. Der Sitzungs-Rhythmus der Delegiertenversammlung wird nach Bedarf festgelegt. Es dürften aber mehr als zwei Sitzungen pro Jahr erforderlich sein.

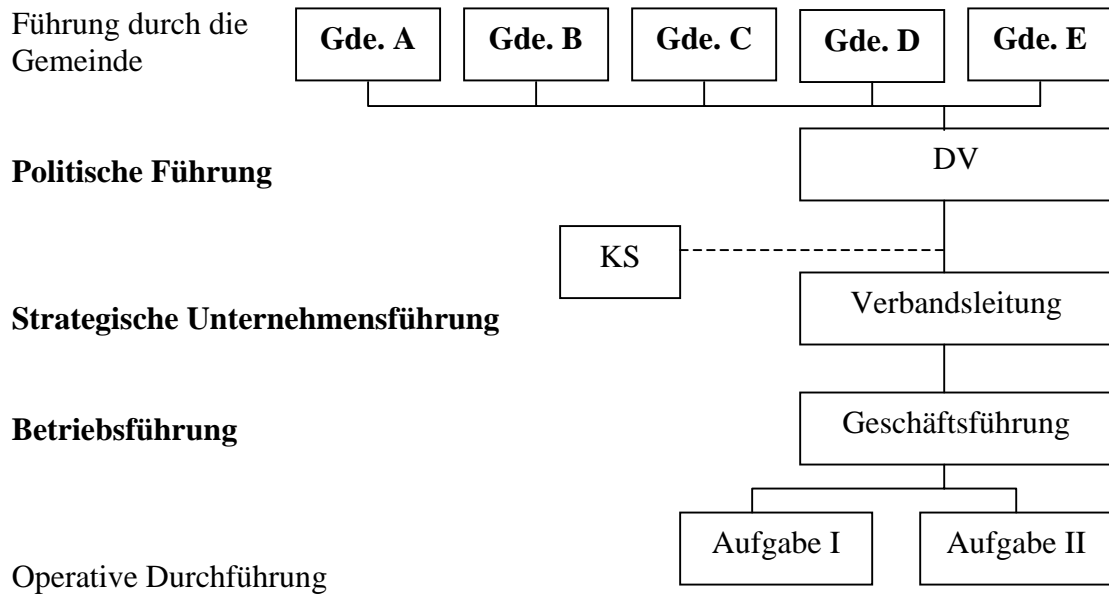
12. Verbandsleitung

- Betriebsführung

13. Anwendungsbeispiel

- mittelgrosse ARA, Alters- und Pflegeheim mit wenig Verbandsgemeinden

C. Gemeindeverband midi



14. Einsatzmöglichkeiten

- Der Gemeindeverband hat zahlreiche Verbandsgemeinden.
- Die **Delegiertenversammlung ist zahlenmässig zu gross**, um die Aufgabe der strategischen Unternehmensführung ausführen zu können. Sie muss sich auf die politische Führung konzentrieren und die strategische Unternehmensführung der Verbandsleitung überlassen.

15. Delegiertenversammlung: Politische Führung (vgl. Rz. 45)

- Vertretung des politischen Bestellers und (in der Regel) Finanzierers
- Konzentration auf die politisch und/oder finanziell wichtigen Fragen: politische Grobsteuerung
- Instrumente des politischen Führungskreislaufs (vgl. Rz. 43 ff.)

16. Verbandsleitung: Strategische Unternehmensführung (vgl. Rz. 46, 49)

- Zentrales Führungsorgan des Gemeindeverbands (unter Vorbehalt der Rechte der Delegiertenversammlung). Gesamtverantwortung für die Unternehmung.
- Umsetzung der politischen Vorgaben. Konzentration auf die strategische Unternehmensführung (wie ein Verwaltungsrat). Keine Betriebsführung, in der Regel keine operativen Arbeiten.
- Instrumente des politischen und des betrieblichen Führungskreislaufs (vgl. Rz. 43 ff., 47 ff.)

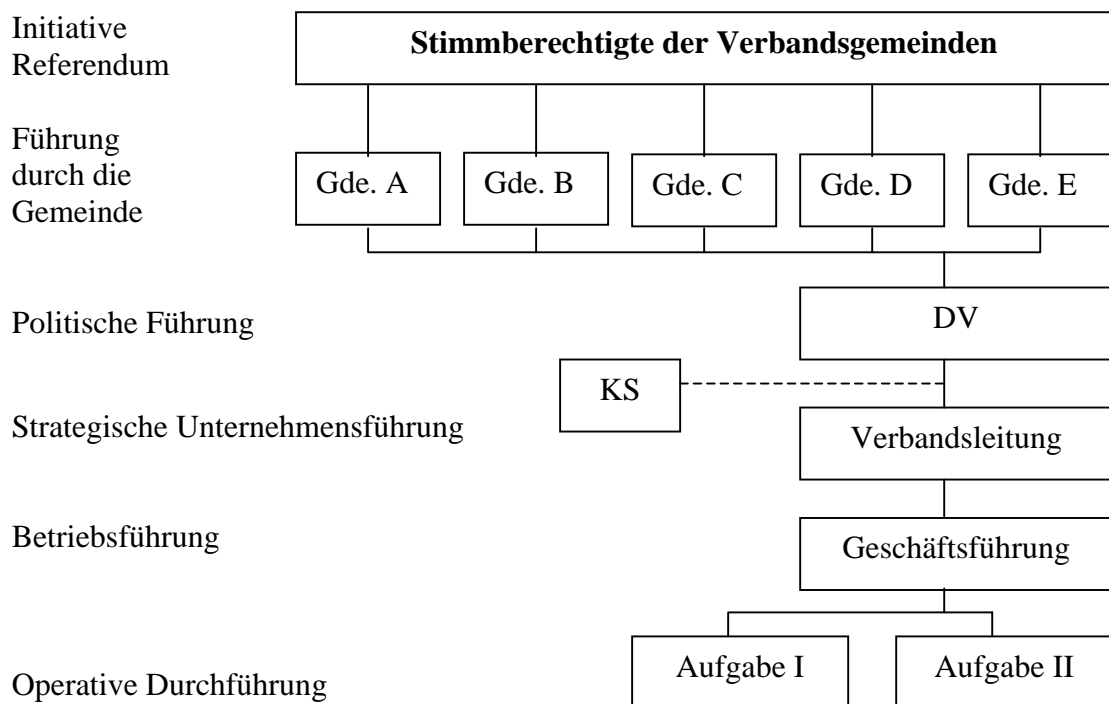
17. Geschäftsführung: Betriebsführung (vgl. Rz. 50)

- Operative Unternehmensführung
- Instrumente des betrieblichen Führungskreislaufs (vgl. Rz. 47 ff.)

18. Anwendungsbeispiele

- Alle Aufgaben, die nicht besser durch einen Gemeindeverband mini oder maxi ausgeführt werden (z. B. Regionalplanung, Amtsvormundschaft, SoBZ, Pflegeheim).

D. Gemeindeverband maxi



19. Bemerkungen

- Der Gemeindeverband maxi entspricht grundsätzlich dem Gemeindeverband midi. Allerdings sind die **Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden** Organ des Gemeindeverbands. Sie haben das Initiativ- und das Referendumsrecht.
- Alle heutigen Gemeindeverbände haben die Struktur des Gemeindeverbands maxi. Gemäss § 65 d altes GG waren die Stimmberechtigten ein obligatorisches Organ des Gemeindeverbands.

20. Einsatzmöglichkeiten

- Initiative und Referendum sind selten ausgeübte, punktuelle Mitwirkungsrechte der Bevölkerung. Neu besteht ein permanenter Controllingkreislauf zwischen der Gemeinde und deren Vertretung in der Delegiertenversammlung (§ 54 GG, vgl. Kapitel III). Deshalb können die Initiative und das Referendum in den meisten Fällen durch die neuen Steuerungsmechanismen ersetzt werden.
- Für die Zusammenarbeit in wichtigen, politisch interessierenden und kapitalintensiven Bereichen kann sich eine aufwändige, demokratisch breit abgestützte Organisation mit Initiative und Referendum auch nach neuem Recht rechtfertigen.

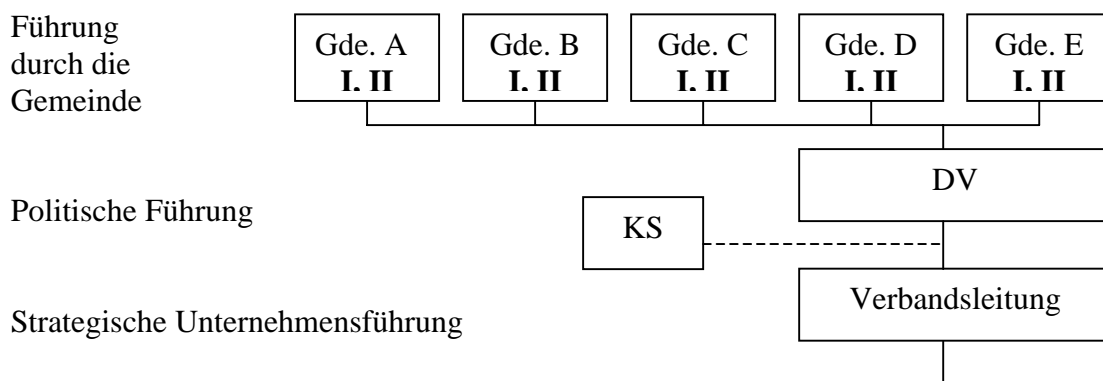
21. Anwendungsbeispiel: Grosse Kehrichtverbrennungsanlage

E. Gemeindeverband mit mehreren Aufgaben (Mehrzweckverband)

a. Allgemeines

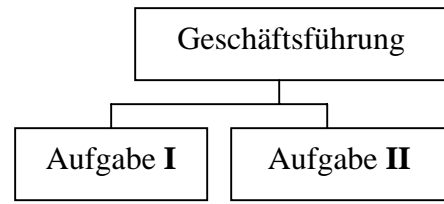
22. Schon heute können die Gemeindeverbände mehrere Aufgaben durchführen. Allerdings muss es sich um Aufgaben auf dem gleichen oder auf verwandten Sachgebieten handeln (§ 65 o altes GG). Neu entfällt diese Einschränkung (§ 49 GG). Es wäre rechtlich zulässig, dass ein Gemeindeverband beispielsweise die Feuerwehr und die Volksschule für verschiedene Gemeinden durchführt.
23. Allerdings ist es fraglich, ob ein Gemeindeverband mit sehr unterschiedlichen Aufgaben sinnvoll ist. In einem Mehrzweckverband werden in erster Linie Synergien erzielt, wenn ein **zusammenhängender Politikbereich mit einer kohärenten Strategie unter einer einheitlichen Leitung geführt** werden kann. Allenfalls können auch Synergien erzielt werden, wenn die Aufgabe in einem einheitlichen Betrieb durchgeführt werden kann (einheitliche Betriebsführung, operative Durchführung in verschiedenen Abteilungen). Ist beides nicht der Fall, könnte die Gründung von unterschiedlichen Gemeindeverbänden vorteilhafter sein. Synergien können durch Personalunion und durch eine zeitlich gestaffelte Durchführung der Delegiertenversammlung am gleichen Tag erzielt werden.
24. Der Mehrzweckverband ist ein sehr effizientes Instrument, insbesondere mit folgenden Vorteilen:
- Inhaltlich zusammenhängende Aufgaben können von einem Verband erfüllt und mit einer kohärenten Strategie unter einer einheitlichen Leitung geführt werden.
 - Die Verbandsführung erfordert weniger Personen (Verbandsleitung, Kontrollstelle, Delegierte).
 - Der Aufwand für die Teilnahme an Delegiertenversammlungen nimmt ab.
 - Der Aufwand für die Führung der Gemeindevertretungen durch die Gemeinde (Gemeinderat und/oder Stimmberechtigte) und die Reportingpflicht der Delegierten gegenüber der Gemeinde lassen sich erheblich reduzieren.

b. Mehrzweckverband mit obligatorischer Beteiligung an allen Aufgaben des Gemeindeverbands



Betriebsführung

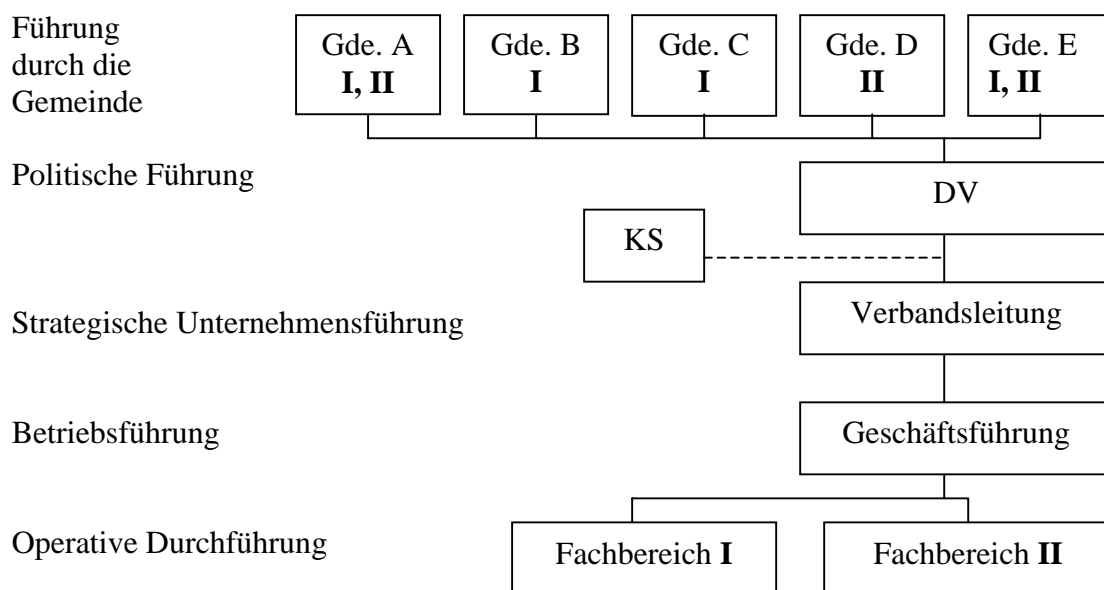
Operative Durchführung



25. Bemerkungen

- Dieser Mehrzweckverband funktioniert grundsätzlich genau **gleich wie ein Gemeindeverband mit einer Aufgabe**.
- Der Umstand, dass mehrere Aufgaben erfüllt werden, spielt keine entscheidende Rolle, da alle Gemeinden an allen Aufgaben beteiligt sind.
- Nur wenn die Stimmrechts- und Beteiligungsverhältnisse bei den verschiedenen Aufgaben unterschiedlich sind, müssen getrennte Rechnungen geführt und gesonderte Abstimmungen durchgeführt werden.

c. Mehrzweckverband mit fakultativer Beteiligung an allen Aufgaben des Gemeindeverbands



26. Rechtliche Ausgestaltung in den Statuten

- Die Statuten sehen für **jede Aufgabe einen Fachbereich** vor. Sie umschreiben die Aufgabe, die Mitgliedsgemeinden, das Stimmrecht und die Finanzierung jedes Fachbereichs.
- Die Fachbereiche haben **keine Rechtspersönlichkeit**. Es handelt sich nicht um Tochtergesellschaften, sondern um organisatorische Untereinheiten des Gemeindeverbands.
- Gemäss § 49 Abs. 2 GG ist über Aufgaben mit freiwilliger Beteiligung eine eigene Rechnung zu führen. Das heisst nicht, dass für jeden Fachbereich eine in sich geschlossene Rechnung zu führen ist. Der Mehrzweckverband kann eine Rechnung führen, die für jeden Fachbereich eine Spezialfinanzierung führt (vgl. Anhang 3, Ziff. 5 und Beilagen).
- Die Geschäfte, die nur einen Fachbereich betreffen (z.B. Voranschlag/Rechnung, Jahresbeiträge), sind gesondert zu traktandieren. Bei diesen Traktanden haben nur die Delegierten des entsprechenden Fachbereichs ein Stimmrecht.

27. Vorteile

- Führt der Gemeindeverband inhaltlich zusammenhängende Aufgaben durch, ist der Mehrzweckverband ein sehr effizientes Instrument. Ein gesamter Politikbereich (z. B. Agglomerationsplanung: Regionalplanung, Verkehr, gesamte Entsorgung) kann mit einer kohärenten Strategie unter einer einheitlichen Leitung geführt werden.
- Dazu kommen die bereits genannten, allgemeinen Vorteile des Mehrzweckverbands (vgl. Rz. 24)

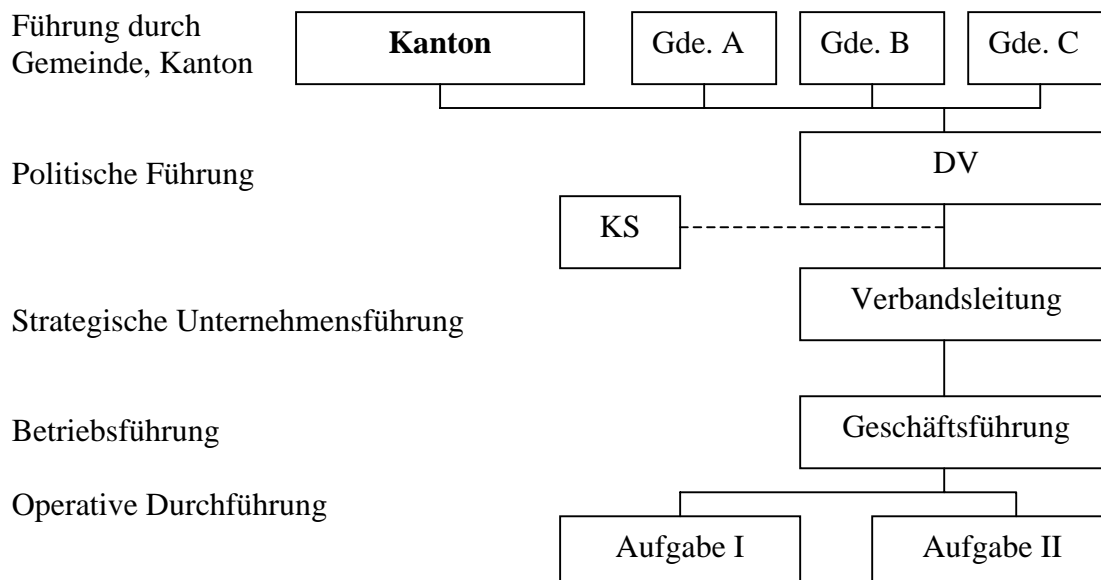
28. Nachteile

Die Fachbereiche haben keine Rechtspersönlichkeit. Sie können nicht Träger von Rechten und Pflichten sein. Eigentümer der Infrastrukturanlagen oder Schuldner der Bank ist nicht der Fachbereich, sondern der Gemeindeverband.

- Dient eine Infrastrukturanlage nur einem Fachbereich, ist sie auch nur von den entsprechenden Mitgliedsgemeinden zu finanzieren. Trotzdem ist der Gesamtverband Eigentümer. Das kann zu Problemen führen.
- Auch die subsidiäre Haftung der Gemeinden gemäss § 55 GG kann im Aussenverhältnis nicht auf die Verbindlichkeiten eines Fachbereichs beschränkt werden. Alle Verbandsgemeinden haften solidarisch. Nur mit Wirkung im Innenverhältnis (Rückgriff unter den solidarisch haftenden Gemeinden) können die Statuten eine andere Regelung treffen.

29. **Alternativen** zum Mehrzweckverband mit fakultativer Beteiligung an allen Aufgaben des Gemeindeverbands

- Gründung eines Mehrzweckverbandes mit obligatorischer Beteiligung an allen Aufgaben des Gemeindeverbands.
- Gründung mehrerer Gemeindeverbände, für jeden Aufgabenbereich einen. Schaffung von Synergien durch eine möglichst weit gehende Personalunion in den Verbandsorganen und durch die Durchführung der Delegiertenversammlungen zeitlich gestaffelt am gleichen Tag.
- Auslagerung der Infrastrukturanlagen in Gesellschaften im Eigentum der Gemeinden des entsprechenden Fachbereichs.

F. Zweckverband

30. Bemerkungen

- Der Zweckverband ist grundsätzlich ein **normaler Gemeindeverband**. Allerdings ist (neben den beigetretenen Gemeinden) auch der **Kanton Mitglied** (z. B. Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr Luzern).
- Der Kanton ist ein ganz normales Mitglied des Zweckverbandes. Er hat keinen "rechtlichen Mehrwert" und verzichtet auf die kantonalen Anordnungs- und Aufsichtsbefugnisse. Er hat in der Delegiertenversammlung nur sein statutarisches Stimmrecht, das nach seiner finanziellen Beteiligung ausgestaltet wird.
- Die Vorschriften über den Gemeindeverband gelten auch für den Zweckverband. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen in Spezialgesetzen.
- Der Zweckverband könnte nach der Durchführung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzreform 08) eine grössere Bedeutung erhalten. Die sog. Gemeinschaftsaufgaben mit kantonaler Zusammenarbeit (V3-Aufgaben) könnten in der Form des Zweckverbands organisiert werden (z. B. Luzerner Theater, Sinfonieorchester).

III. Mitwirkung der Gemeinden im Gemeindeverband (§ 54 GG)

31. **Heute** arbeiten viele Gemeindeverbände sehr unabhängig. Die Delegierten der Gemeinden haben in der Regel kein gebundenes Mandat. Gewisse Gemeinden instruieren sie kaum und sind auch über die Entwicklungen im Gemeindeverband oft wenig orientiert. Bei wichtigen Entscheidungen (im Sinne von § 65 f altes GG) besteht die Referendumsmöglichkeit. Es können auch Initiativen ergriffen werden.

Die **Mitwirkung der Gemeinden** (bzw. der Stimmberechtigten) erfolgt somit nur **punktuell und nur mit Bezug auf Einzelfragen**, meistens im Zusammenhang mit dem Finanzreferendum. Hingegen haben die Gemeinden – jedenfalls von Gesetzes wegen – keinen nachhaltigen Einfluss auf die Strategien und Planungen der Gemeindeverbände.

32. **Neu** besteht ein **permanenter Controllingkreislauf zwischen der Gemeinde und deren Vertretung in der Delegiertenversammlung**. Die Gemeinde wählt ihre Delegierten und gibt ihnen die im Gemeindeverband zu verfolgenden strategischen Ziele vor. Die Delegierten haben der Gemeinde gegenüber eine Reportingpflicht. Sie haben die Gemeinde periodisch und bei ausserordentlichen Ereignissen zu informieren. Vor "wichtigen Beschlüssen" des Gemeindeverbands (§ 54 Abs. 1 lit. c GG) müssen die Delegierten sogar die Instruktionen (Ermächtigung) der Gemeinde einholen. Die Delegierten haben ein gebundenes Mandat.

Die Gemeinde kann durch ihre Instruktionen allerdings nur ihre "eigenen" Delegierten verpflichten. Der Gemeindever-

band trifft seine Entscheidungen in der Delegiertenversammlung. Hier hat die Gemeinde in der Regel keine Mehrheit. Ihre Delegierten können überstimmt werden.

Aufgrund ihrer frühzeitigen Information über Strategien, Planungen und Projekte können die Gemeinden sich abzeichnende Entwicklungen frühzeitig steuern. Das ist wesentlich **eleganter und effizienter** als die heutigen, punktuellen Entscheidungsrechte. Die Gemeindeverbände werden dadurch – auch wenn die Initiative und das Referendum nicht mehr obligatorisch vorgeschrieben werden – **demokratischer**.

33. Die Delegierten **müssen** vor "**wichtigen Beschlüssen**" im Sinne von § 54 Abs. 1 lit. c GG die Instruktion (Ermächtigung) der Gemeinden einholen. Die "wichtigen Beschlüsse" sind in den Statuten des Gemeindeverbands zu normieren. Darüber hinaus kann auch das kommunale Recht wichtige Beschlüsse bezeichnen. Solche kommunalen Bestimmungen gelten aber nur für die Delegierten der entsprechenden Gemeinde. Wichtige Beschlüsse könnten beispielsweise sein:
- Hoher Investitionskostenbeitrag der Gemeinde,
 - Investition des Gemeindeverbands, die zu einer wesentlichen Erhöhung des Gemeindebeitrags führen wird,
 - Wesentliche Änderungen des Kostenverteilers und/oder des Stimmrechts,
 - Wesentliche Ausweitung oder Änderung der Verbandsaufgaben,
 - usw.

Daneben können die Gemeinden ihre Delegierten **jederzeit zu beliebigen Fragen instruieren**. Insbesondere Strategie- und Planungsfragen dürften regelmässig in den periodischen Reportingsitzungen behandelt und instruiert werden.

34. Die neue Lösung birgt allerdings die **Gefahr in sich, dass das Mitwirkungsrecht der Gemeinden die Entscheidungen der Gemeindeverbände verzögern könnte**. Dieser Gefahr ist durch eine restriktive Umschreibung der "wichtigen Beschlüsse" in den Statuten und im Gemeinderecht zu begegnen. Weiter sollen die Instruktionen der Gemeinden nicht zu eng, sondern in der Form von strategischen Vorgaben formuliert werden. Auf diese Weise haben die Delegierten einen ausreichenden Gestaltungsfreiraum für konsensfähige Kompromisse im Gemeindeverband.
35. Gemäss § 54 GG steht das Mitwirkungsrecht der Gemeinde zu. Das Gemeindegesetz sagt aber nichts darüber aus, **welches kommunale Organ das Controlling über die Gemeindevertretung durchführt**. Das Gemeinderecht (Gemeindeordnung) muss bestimmen, ob diese Aufgabe der Gemeindeversammlung, dem Gemeinderat oder einem Ressort der Gemeindeverwaltung zukommt. Die Gemeinden dürften wohl nach der sachlichen und politischen Wichtigkeit des Gemeindeverbands und der einzelnen Entscheidung unterscheiden. Dabei haben die Gemeinden die minimalen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten gemäss § 10 GG zu respektieren.

Sagt das Gemeinderecht zu diesem Punkt nichts, gilt die **normale Kompetenzordnung** der Gemeinde. Zuständig ist das kommunale Organ, das über die für die konkrete Entscheidung erforderliche Sach- und Finanzkompetenz verfügt. In der Regel ist der Gemeinderat zuständig. Übersteigen die Auswirkungen der Entscheidung des Gemeindeverbands auf die Gemeinde die (Finanz-) Kompetenz des Gemeinderats, ist die Gemeindeversammlung zuständig. Diese Grundsätze gelten auch für die Gründung eines Gemeindeverbands (vgl. Rz. 65) und für den nachträglichen Beitritt.

IV. Führung des Gemeindeverbands

A. Trennung von politischer und betrieblicher Ebene

36. Das neue Gemeindegesetz fördert die Trennung zwischen der politischen und der betrieblichen Ebene. Für die **Gemeinden** schreibt es jedoch eine strikte Trennung nicht vor. Dadurch respektiert das Gemeindegesetz die Organisationsfreiheit der Gemeinden. Für einen Gestaltungsfreiraum in diesem Punkt gibt es zudem gute Gründe.

Einerseits arbeiten die Mitglieder des Gemeinderats in der Regel direkt mit der Gemeindeverwaltung zusammen. Sie führen ein Ressort und tragen **Linienverantwortung**. Die strikte Trennung von strategischen und operativen Fragen mag hier zuweilen schwer fallen.

Andererseits sind die Gemeinden hoheitlich tätig. Oft sind **politische Aspekte** auch bei den **täglichen Entscheidungen** der Gemeindeverwaltung zu beachten. Insofern ist die strikte Trennung der politischen und der betrieblichen Ebene nicht immer vollständig möglich.

37. Bei den **Gemeindeverbänden** ist die Situation in der Regel **vollständig anders**.

Einerseits haben die Mitglieder der Verbandsleitung (heute Vorstand) einen **viel grösseren Abstand zum Betrieb**. Sie führen nur sporadisch Sitzungen durch. Sie sind damit in der Regel gar nicht in der Lage, die Betriebsführung wahrzunehmen. Die Führung des Betriebs soll abschliessend der Geschäftsführung übertragen werden. Diese verfügt - im Rahmen der politischen Vorgaben - nach dem AKV-Prinzip über die volle operative Kompetenz und Verantwortung.

Andererseits erbringen die Gemeindeverbände in der Regel **gewerbliche Leistungen**. Diese könnten grundsätzlich auch von Privaten erstellt werden. Bei der operativen Leistungserstellung selber (Verbrennung des Kehrichts, Pflege der Seniorinnen und Senioren in einem Pflegeheim usw.) stellen

sich in der Regel keine politischen, sondern vorab Fachfragen. Diese müssen von einschlägig ausgebildetem Fachpersonal gelöst werden. Die Politik sollte sich hier nicht einmischen.

38. Das Gemeindegesetz zwingt zwar auch die Gemeindeverbände zu keiner **vollständigen Trennung** von politischer und betrieblicher Führung. Diese erweist sich jedoch aufgrund der konkreten Organisationssituation (Rz. 37) als **vorteilhaft**.
39. Die Delegiertenversammlung steuert **heute** in der Regel durch Einzelentscheide sowie durch das Budget und die Rechnung. Oft fehlen Jahresprogramme und -berichte. Budget und Rechnung werden in der Form des HRM unterbreitet. Die **Steuerung durch Budget und Rechnung führt gleichzeitig zu einer politischen Über- und Untersteuerung**. Wegen des Grundsatzes der Spezifikation müssen Budget und Rechnung detailliert sein und viele konkreten Einzelpositionen¹ enthalten. Deren verbindliche Festsetzung geht weit über die Aufgabe der politischen Führung hinaus. Die Delegiertenversammlung mischt sich (zwangsläufig) in innerbetriebliche Fragen ein, die sie letztlich nicht beurteilen kann. Andererseits ist die Führung mit Budget und Rechnung allein inhaltlich unvollständig. Es fehlt eine systematische Sachplanung (Aufgabenplanung, Jahresprogramm, Jahresbericht). Eine politische Grobsteuerung ist auf diese Weise nicht möglich.

Die Lösung könnte ein System mit **Leistungsauftrag (gemäss WOV) und Globalbudget** bringen. Die Delegiertenversammlung erlässt (in der Regel) den politischen Leistungsauftrag (gemäss WOV). Dieser enthält die politisch und/oder finanziell wichtigsten Ziele. Gleichzeitig wird ein Globalbudget genehmigt, das sich an den gesetzten politischen Zielen und nicht an operativen Einzelheiten orientiert. Auf diese Weise wird eine effiziente Aufgabenteilung erreicht. Die Politik (Delegiertenversammlung) erfüllt die Aufgabe der politischen Führung und überlässt die unternehmensstrategische und die operative Führung den nachgeordneten Instanzen².

Die Einführung von WOV im Gemeindeverband ist allerdings nicht zwingend. Die **traditionelle Form** ist nach wie vor möglich. Allerdings sollen - im Rahmen des rechtlich Möglichen - die politische und die betriebliche Führung bewusster und klarer getrennt werden.

B. Führung in Controllingkreisläufen

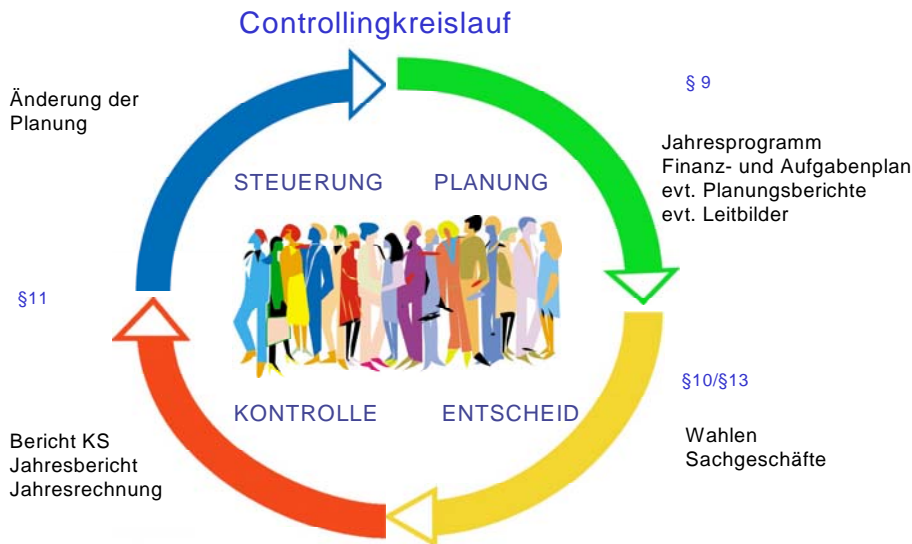
¹ Beispielsweise Heilmittel und Chemikalien im Budget eines Pflegeheims

² Gilt nicht für den Gemeindeverband mini

a. Übersicht, Zusammenhänge

40. Die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über das Controlling sind auf Gemeindeverbände sinngemäss anwendbar (vgl. Rz. 52). Folglich werden die Führungsprozesse in Zukunft auch in den **Gemeindeverbänden in der Form von Controllingkreisläufen ablaufen**.

Controlling stammt vom englischen "to control" und bedeutet steuern, regulieren, leiten. Controlling ist ein permanenter, vorausschauender Führungsprozess. Der Controllingkreislauf besteht aus den Abschnitten Planung, Entscheid, Kontrolle und Steuerung. Die Steuerung mündet wieder in die Planung; es besteht ein permanenter Führungskreislauf.



41. Die **Struktur und die Instrumente** des Controlling sind durch das Gemeindegesetz vorgegeben. Sie sind in allen Gemeinden und Gemeindeverbänden **strukturell gleich**.

Es spielt keine Rolle, ob der Gemeindeverband gross oder klein, komplex oder einfach ist. Die Struktur und die Instrumente des Controlling bleiben immer gleich. Insoweit können sie hier dargestellt werden.

Hingegen ist die **konkrete Ausgestaltung** (Umfang und Detaillierungsgrad) des Controllingsystems individuell und wird in den **einzelnen Gemeindeverbänden sehr unterschiedlich** ausfallen. Sie hängt von der Grösse des Verbands, von der Art und der Komplexität der Aufgabe, von der Betriebsgrösse, vom Finanzvolumen und von den individuellen Wünschen der Delegiertenversammlung ab. Generell sollten die Instrumente so einfach wie möglich und so detailliert wie unbe-

dingt nötig sein. Das Controllingsystem wird demnach sehr unterschiedlich sein, je nachdem, ob der Gemeindeverband ein Schwimmbad führt oder eine Agglomerationsentwicklung plant.

42. Nach dem Gemeindegesetz bestehen gleichzeitig zwei verschiedene Controllingkreisläufe, die aufeinander bezogen sind: das politische und das betriebliche Controlling.

Partner im **politischen Controlling**³ sind die Delegiertenversammlung und die Verbandsleitung. Das Ziel des politischen Controlling ist die **politische Grobsteuerung** des Gemeindeverbands durch die Delegiertenversammlung. Das politische Controlling konzentriert sich auf politisch und/oder finanziell wichtige Ziele. Es kann und muss sehr **einfach** ausgestaltet sein.

Partner des **betrieblichen Controlling**⁴ sind die Verbandsleitung und die Geschäftsführung. Das Ziel des betrieblichen Controlling ist die **strategische Führung des Betriebs durch die Verbandsleitung und die operative Betriebsführung durch die Geschäftsführung**. Das betriebliche Controlling konzentriert sich auf die betrieblich wichtigen Ziele. Diese sind **viel detaillierter**; es müssen Leistungs- Finanz- und Personalziele definiert werden. Allerdings hängen der Konkretisierungsgrad (Umschreibung der Ziele durch Indikatoren und Standards) und der Ansatzpunkt der Definitionen (Ziele pro Leistungsgruppe, pro Leistung oder pro Teilleistung) von den konkreten Umständen ab. Hier gibt es naturgemäss sehr grosse Unterschiede. Jeder Gemeindeverband wird in einem individuellen Organisationsentwicklungsprozess herausfinden müssen, welche Tiefe und welcher Detaillierungsgrad für seinen Betrieb ein optimales Kosten-/Nutzenverhältnis ergibt. Als Mindestanforderung gilt aber der Grundsatz, dass die Ziele operationalisiert bzw. konkret messbar sein müssen.

Das politische und das betriebliche Controlling sind **Teile eines einheitlichen Systems**. Die Aussagen im politischen Controlling sind ein Kondensat der im betrieblichen Controlling generierten Informationen. Das Gesamtsystem muss durchgängig sein. Die Teilsysteme müssen gleichartige Instrumente aufweisen und gleich gegliedert sein.

b. **Politisches Controlling**⁵ **Instrumente des politischen Controlling**

³ Gilt nicht für den Gemeindeverband mini

⁴ Gilt nicht für den Gemeindeverband mini

⁵ Gilt nicht für den Gemeindeverband mini

43. Der **politische Leistungsauftrag** (im weiteren Sinn) besteht aus folgenden Instrumenten (Regelungsbeispiel vgl. Anhang 2, Art. 11):
- Finanz- und Aufgabenplan (Zeithorizont: 5 Jahre)
 - Politisch und/oder finanziell erhebliche Ziele, die der Gemeindeverband in den nächsten fünf Jahren erreichen will
 - Darstellung der finanziellen Entwicklung des Gemeindeverbands in den nächsten fünf Jahren
 - Nachweis einer gesunden finanziellen Entwicklung des Gemeindeverbands in den nächsten fünf Jahren (z. B. durch individuell durch den Gemeindeverband definierte Finanzkennzahlen, vgl. Anhang 3, Ziff. 3)
 - Voranschlag und Jahresprogramm (Zeithorizont: 1 Jahr, je erstes Jahr der Finanz- und Aufgabenplanung)
 - Politisch und/oder finanziell erhebliche Ziele, die der Gemeindeverband im nächsten Jahr erreichen will
 - Verbindlicher Voranschlag (Budgetkredite), evtl. Globalbudget
 - Nachweis einer gesunden finanziellen Entwicklung des Gemeindeverbands im folgenden Jahr (z. B. durch individuell durch den Gemeindeverband definierte Finanzkennzahlen, vgl. Anhang 3, Ziff. 3)
44. Die **politische Kontrolle und Steuerung** besteht aus folgenden Instrumenten (Regelungsbeispiel vgl. Anhang 2, Art. 13):
- Jahresbericht
 - Bericht über die Erreichung jedes formulierten Jahresziels
 - Nachweis einer gesunden finanziellen Entwicklung des Gemeindeverbands im abgelaufenen Jahr (z. B. durch individuell durch den Gemeindeverband definierte Finanzkennzahlen, vgl. Anhang 3, Ziff. 3)
 - Begründung der Abweichungen vom Voranschlag und vom Jahresprogramm
 - Bericht über die von der Verbandsleitung eingeleiteten Korrekturmaßnahmen
 - Antrag zum Beschluss von Korrekturmaßnahmen im Kompetenzbereich der Delegiertenversammlung
 - Jahresrechnung: Wie heute, evtl. Abrechnung über den Globalkredit
- **Funktionen der Delegiertenversammlung und der Verbandsleitung im politischen Controlling**⁶
45. Die **Delegiertenversammlung** ist die Vertretung der politischen Besteller (und z. T. Finanzierer, Regelungsbeispiel vgl. Anhang 2, Art. 10). Sie erfüllt die Funktionen der **politischen Führung** des Gemeindeverbands.
- Politische Grobsteuerung und -kontrolle der Verbandsleitung
 - Konzentration auf die politisch und/oder finanziell wichtigen Ziele
 - Oberstes "legislatives" Organ des Gemeindeverbands
 - in der Regel rechtsetzende Entscheide
 - wichtigste politische Einzelentscheidungen (z. B. Investitionen)
 - Strategische Führung und Kontrolle der Verbandsleitung

⁶ Der Gemeindeverband mini eignet sich für einfachere Verhältnisse und hat eine kleine Delegiertenversammlung. Diese erfüllt gleichzeitig die Funktionen der politischen Führung, der strategischen Unternehmensführung und der Betriebsführung. Die Verbandsleitung hat eine durchführende Funktion.

46. Die **Verbandsleitung** ist die Schnittstelle zwischen dem politischen und dem betrieblichen Controlling (Regelungsbeispiel vgl. Anhang 2, Art. 17 f.). Unter dem Aspekt des politischen Controlling erfüllt sie die Funktion der **strategischen Unternehmensführung**.
- Umsetzung des politischen Leistungsauftrags (im weiteren Sinn, vgl. Rz. 43) und der politischen Steuerungsentscheide der Delegiertenversammlung
 - Konkretisierung der politischen Vorgaben, Umsetzung in unternehmerische Kategorien

c. **Betriebliches Controlling**⁷

• **Instrumente des betrieblichen Controlling**

47. Der **betriebliche Leistungsauftrag** (im weiteren Sinn, vgl. Rz. 43, Regelungsbeispiel vgl. Anhang 2, Art. 18 Abs. 1 lit. b) wird von der **Verbandsleitung** (in der Regel im Einverständnis mit der Geschäftsführung) beschlossen. Er ist die Vorgabe und die Leitplanke für die Geschäftsführung. Er besteht aus folgenden Teilen:
- Betrieblich wichtige Ziele (individuelle Ausgestaltung: Ziele pro Leistungsgruppe, Leistung oder Teilleistung; Leistungs-, Finanz- und Personalziele; Umschreibung der Ziele mit Indikatoren und Standards)
 - Budget, evtl. Globalbudget (evtl. aufgeteilt auf die einzelnen Organisationseinheiten)
48. Die **betriebliche Kontrolle** durch die **Verbandsleitung** erfolgt aufgrund der periodischen schriftlichen Berichte der Geschäftsführung (Regelungsbeispiel vgl. Anhang 2, Art. 18 Abs. 1 lit. c, 22). Der Reporting-Rhythmus und die Art der Berichterstattung können nur individuell festgelegt werden. Der Bericht beinhaltet einen Ist-Soll-Vergleich mit folgenden Aussagen:
- Stand der Erreichung jedes im Leistungsauftrag festgelegten Ziels unter Berücksichtigung der mittelfristigen Ziele des Finanz- und Aufgabenplans, Abweichungen,
 - Stand der verwendeten und genehmigten Mittel, evtl. Hochrechnung auf das Jahresende, Abweichungen,
 - Begründung allfälliger Abweichungen,
 - Bericht über die von der Geschäftsführung eingeleiteten Massnahmen zur Korrektur allfälliger Abweichungen,
 - allfällige Anträge für Korrekturmassnahmen im Kompetenzbereich der **Verbandsleitung**,
 - Je nach Bedarf: Mündliche Berichte über aktuelle Probleme.

Die **betriebliche Steuerung** besteht aus den von der **Verbandsleitung** oder der **Geschäftsführung** eingeleiteten Korrekturmassnahmen bei unerwünschten Zielabweichungen (Regelungsbeispiel vgl. Anhang 2, Art. 18 Abs. 1 lit. d).

• **Funktionen der **Verbandsleitung** und der **Geschäftsführung** im **betrieblichen Controlling****

49. Die **Verbandsleitung** ist die Schnittstelle zwischen dem politischen und dem betrieblichen Controlling. Sie erfüllt

⁷ Gilt nicht uneingeschränkt für den Gemeindeverband mini

die Funktion der **strategischen Unternehmensführung** (Regelungsbeispiel vgl. Anhang 2, Art. 17).

- Umsetzung des politischen Leistungsauftrags (im weiteren Sinn, vgl. Rz. 43) und der politischen Steuerungsentscheide (politisches Controlling, vgl. Rz. 46)
- Strategische Unternehmensführung (politisches Controlling, vgl. Rz. 46)
- Führung der Geschäftsführung durch die Instrumente des betrieblichen Controlling
- Keine operativen Tätigkeiten und keine Betriebsführung

50. Der **Geschäftsführung** obliegt die **Betriebsführung** (Regelungsbeispiel vgl. Anhang 2, Art. 20 f.). Sie erfüllt zusammen mit ihrem Personal den betrieblichen Leistungsauftrag (im weiteren Sinn, vgl. Rz. 43) und arbeitet mit der Verbandsleitung im Rahmen des betrieblichen Controlling zusammen. Sie trägt im Rahmen ihrer Kompetenzen, der Organisationsverordnung und der weiteren Vorgaben der Verbandsleitung die volle fachliche und finanzielle Verantwortung. Die Geschäftsführung verfügt in diesem Rahmen über einen grossen unternehmerischen Handlungsspielraum und kann die Leistungserstellung allenfalls veränderten Verhältnissen schnell anpassen.

V. Kurzkomentierung einzelner Bestimmungen

A. §§ 2, 48 - 56, 69 - 98, 100 ff. GG: Anwendbarkeit des Gemeindegesetzes auf die Gemeindeverbände

51. Die Gemeindeverbände werden im § 2 GG (Geltungsbereich) nicht ausdrücklich aufgeführt. Die Bestimmungen des Gemeindegesetzes gelten für die Gemeindeverbände nicht generell. Anwendbar sind selbstverständlich die Spezialbestimmungen von §§ 48 - 56 GG über die **Gemeindeverbände**. Weiter finden die Bestimmungen über den **Finanzhaushalt** (§§ 69 - 98 GG) sinngemäss Anwendung. Letztere werden hier nicht kommentiert (vgl. aber Anhang 3 und Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung, S. 46 ff.). Auch das Stimmrechtsgesetz findet Anwendung.
52. Gemäss § 100 Abs. 1 lit. b GG unterstehen die Gemeindeverbände der Aufsicht der Regierungsstatthalterin oder des Regierungsstatthalters. Gemäss § 100 Abs. 2 GG gelten die Vorschriften über die Gemeindeorgane sinngemäss auch für die Verbandsorgane.

Die Verbandsorgane müssen die Aufsichtsbehörde mit ihren organisationsrechtlichen sowie mit ihren Planungs- und Kontrollunterlagen dokumentieren (Finanz- und Aufgabenplan, Voranschlag, Jahresprogramm, Jahresrechnung, Jahresbericht und weitere Unterlagen, vgl. § 101 GG). Die Regierungsstatthalterin oder der Regierungsstatthalter prüft, ob der Gemeindeverband ein den demokratischen, finanziellen,

rechtsstaatlichen und verwaltungstechnischen Mindestanforderungen entsprechendes Controlling-System hat und ob er dieses richtig anwendet (§ 102 GG).

Aus der skizzierten Dokumentations- und Prüfungspflicht ergibt sich, dass die **für die Gemeinden geltenden Controllingvorschriften auch von den Gemeindeverbände zu beachten sind** (vgl. Botschaft zum Gemeindegesetz, GR 2004 S. 403 ff., S. 480). Zwar finden die Vorschriften über die Gemeindeorgane auf die Verbandsorgane nur sinngemäss Anwendung. Diese nur sinngemässe Geltung erklärt sich aber aus dem Umstand, dass die verpflichteten Organe nicht identisch sind. Die sinngemässe Geltung bezieht sich jedoch nicht auf den materiellen Gehalt der Vorschriften (Struktur des Controlling, Controllinginstrumente).

B. § 48 GG: Rechtsnatur

53. Gemeindeverbände sind **Körperschaften** des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener **Rechtspersönlichkeit**. Mitglieder sind die beigetretenen Gemeinden. An dieser Rechtsnatur hat sich gegenüber dem bisherigen Rechtszustand nichts geändert (vgl. § 65 altes GG).

§ 48 Abs. 3 stellt ausdrücklich klar, dass die Statuten, die rechtsetzenden Erlasse und die gestützt darauf gefassten Beschlüsse des Gemeindeverbands dem Recht und den Beschlüssen der Verbandsgemeinden vorgehen. Auch dies ist bereits heute so (vgl. § 65 e altes GG).

C. § 49 GG: Gemeindeverband mit mehreren Aufgaben

54. Der Mehrzweckverband wurde bereits in Kapitel II.E dargestellt. Es wird darauf verwiesen.

D. § 50 GG: Organe

55. Das Gemeindegesetz schreibt nur noch drei obligatorische Organe vor: die Delegiertenversammlung, die Verbandsleitung und die Kontrollstelle. Die **Stimmberechtigten** der Verbandsgemeinden können, müssen aber nicht mehr als Organ des Gemeindeverbands vorgesehen werden. Dieser kann auf die Initiative und auf das Referendum verzichten. (vgl. Rz. 1).

Die **Funktionen** der Delegiertenversammlung und der Verbandsleitung sind inhaltlich nicht mehr definiert. Das führt zu einer sehr grossen organisationsrechtlichen Flexibilität des Gemeindeverbands (z. B. Gemeindeverband mini, midi, maxi usw., vgl. Kapitel II). Die Organisation und die Führungsprozesse können wesentlich vereinfacht werden. Dadurch wird die Rechtsfigur des Gemeindeverbands vor allem für "kleinere" Aufgaben wesentlich attraktiver (vgl. Rz. 3).

56. Neu ist die Vorschrift, dass die **Delegiertenversammlung öffentlich tagen** muss (§ 50 lit. a GG). Das bedeutet, dass sie auch im Sinne von § 21 Abs. 4 des Stimmrechtsgesetzes öffentlich bekannt gemacht werden muss (Kantonsblatt oder Publikationsorgane der Gemeinden, z. B. öffentliche Anschläge, Zeitung usw.). Dadurch werden die Transparenz und die demokratische Komponente gestärkt.

Neu ist auch die Vorschrift, dass die Mitglieder der **Verbandsleitung nicht gleichzeitig Delegierte** sein können (§ 50 lit. b GG). Dadurch wird die Gewaltenteilung zwischen der Legislative (Delegiertenversammlung) und der Exekutive (Verbandsleitung) im Gemeindeverband eingeführt. Trotzdem ist es weiterhin möglich, dass das Präsidium der Verbandsleitung die Delegiertenversammlung leitet, allerdings ohne Stimmrecht.

57. Viele Gemeindeverbände führten bis anhin nur eine Delegiertenversammlung pro Jahr durch. In Zukunft werden **in der Regel zwei Delegiertenversammlungen** erforderlich sein, eine für den politischen Leistungsauftrag (im weiteren Sinn, vgl. Rz. 43) und eine für die politische Kontrolle und Steuerung (vgl. Rz. 44). Theoretisch könnte man an der Rechnungs-Delegiertenversammlung (bis spätestens Ende Juni, vgl. § 95 GG) auch die Planung und das Budget für das nächste Jahr genehmigen. Das dürfte jedoch nur in einfachen, stabilen Verhältnissen empfehlenswert sein.
58. Die **Kontrollstelle** ist ein obligatorisches Organ des Gemeindeverbands. Sie nimmt – wie bereits heute – die Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans der Gemeinden wahr (§ 50 lit. c in Verbindung mit § 24 GG). Sie kann als Rechnungskommission, als internes, unabhängiges Rechnungsprüfungsorgan oder als externe Revisionsstelle ausgestaltet sein (§ 23 Abs. 1 GG). Die Bestimmung über die Mindestgrösse der Rechnungskommission wurde ersatzlos gestrichen.
59. Die **Controlling-Kommission** ist ein freiwilliges Organ des Gemeindeverbands (vgl. § 50 GG e contrario). In komplexeren Gemeindeverbänden ist die Einsetzung einer Controlling-Kommission durchaus sinnvoll. In einfacheren Verhältnissen kann darauf verzichtet werden.

E. § 51 GG: Statuten

60. Das Gemeindegesetz unterscheidet zwischen dem obligatorischen und dem fakultativen Mindestinhalt der Statuten. Zum **obligatorischen Mindestinhalt** gehören Bestimmungen über:
- a. den Namen und den 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.

Der fakultative Mindestinhalt umfasst:

- die Delegation der Befugnis zur Rechtsetzung und zum Erlass hoheitlicher Verfügungen an die Verbandsleitung (§ 51 Abs. 2 GG),
- das Initiativ- und das Referendumsrecht (§ 51 Abs. 3 GG).

Der fakultative Mindestinhalt umfasst Regelungen, die der Gemeindeverband nicht vorsehen muss. Sieht er sie aber vor, müssen die entsprechenden Bestimmungen in den Statuten enthalten sein. Sie beeinflussen die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger und können deshalb nicht in einem internen organisationsrechtlichen Erlass normiert werden.

61. Die **Statuten** können – beim Vorliegen einer genügenden statutarischen Grundlage (vgl. § 51 Abs. 1 lit. g GG) – **von der Delegiertenversammlung geändert** werden. Das Referendum wird nicht mehr obligatorisch vorgeschrieben. Die Genehmigung der Statutenänderung durch den Regierungsrat entfällt.
62. Die Sitzverteilung in der Delegiertenversammlung, das Stimmrecht und die Finanzierung des Gemeindeverbands durch Gemeindebeiträge können auf sehr unterschiedliche Weise ausgestaltet werden. Wesentlich ist, dass sie in den Statuten geregelt sind (§ 51 GG) und dass sie nach dem AKV-Prinzip möglichst deckungsgleich ausgestaltet werden.

Bei der **Sitzverteilung in der Delegiertenversammlung** gibt es grundsätzlich zwei Systeme. Man kann allen Delegierten eine Stimme geben und den grösseren Gemeinden mehr Sitze einräumen. Man kann aber auch allen Verbandsgemeinden gleich viel Sitze mit einem unterschiedlichen Stimmengewicht einräumen. Die zweite Möglichkeit ist effizienter, wenn jede Verbandsgemeinde nur eine delegierte Person hat.

Die **Stimmkraft** der einzelnen Verbandsgemeinden entspricht oft der anteilmässigen Bevölkerung der Verbandsgemeinden. Dies ist aber nicht zwingend. Auch das Kriterium der Benutzungsintensität (z. B. Pflagestage in einem Heim) ist in gewissen Fällen geeignet.

Die **Finanzierungsanteile** sollten nach dem AKV-Prinzip so ausgestaltet werden, dass jede Verbandsgemeinde anteilmässig soviel bezahlt, wie sie mitbestimmt. Dies gilt in der Regel mindestens für die Investitionskosten. Die Betriebskosten werden in der Regel im Verhältnis der bezogenen Leistungen (z. B. nach Pflagetagen) auf die Verbandsgemeinden verteilt, soweit diese nicht von den Nutzern direkt getragen werden.

In besonderen Fällen sind **Abweichungen vom AKV-Prinzip** denkbar, insbesondere zur Verhinderung einer beherrschenden Stellung einer oder weniger Gemeinden. Eine solche beherrschende Stellung kann jedoch auch durch eine statutarische Vorschrift verhindert werden, wonach gewisse wichtige Entscheidungen nur mit einer qualifizierten Mehrheit getroffen werden können (z. B.: Zweidrittel-Mehrheit der Stimmen in der Delegiertenversammlung; oder: einfache Mehrheit der Stimmen in der Delegiertenversammlung und einfache Mehrheit der Stimmen der Verbandsgemeinden).

63. Die Gemeindeverbände sind oft Eigentümer von Infrastrukturanlagen und anderen Vermögenswerten. Diese wurden meistens durch die Verbandsgemeinden (mit-) finanziert. Tritt eine Gemeinde aus dem Gemeindeverband aus, stellt sich die Frage, ob sie einen anteilmässigen Anspruch auf das Verbandsvermögen hat. Solche "Austrittsforderungen" können jedoch die Existenz des Gemeindeverbands und damit die gemeinsame Erfüllung der Aufgabe in Frage stellen. In der Regel werden deshalb Rückzahlungen ausgeschlossen.

Nach dem alten Gemeindegesetz war ein Austritt aus einem Gemeindeverband nur mit Genehmigung des Regierungsrats möglich. Eine solche Genehmigung ist nach dem neuen Gemeindegesetz nicht mehr erforderlich. Indessen müssen die **vermögensrechtlichen Folgen eines Austritts in den Statuten ausdrücklich geregelt** werden (§ 51 Abs. 1 lit. h GG).

F. § 52 GG: Gründung und späterer Beitritt

64. Die **Gründung** eines Gemeindeverbands ist **sehr einfach** und grundsätzlich **nicht komplizierter als eine Vereinsgründung**. Das Gründungsverfahren ist der Gründung einer AG nachempfunden.

Zunächst führen die Gründergemeinden ein Vorverfahren durch. Die zuständigen Organe der beitretenden Gemeinden genehmigen den Statutenentwurf und bewilligen allfällige Geld- oder Sacheinlagen. Sie bestimmen ihre Vertretung in der Delegiertenversammlung und ermächtigen diese, dem Gründungsbeschluss zuzustimmen.

Anschliessend findet die Gründungs-Delegiertenversammlung statt. Die Delegierten fassen den Gründungsbeschluss, beschliessen die Statuten und bestellen die Organe. Werden Geld- oder Sacheinlagen getätigt, stimmen sie den entsprechenden Vereinbarungen zu. Weitere Formalitäten sind nicht zwingend vorgeschrieben.

Der nachträgliche, freiwillige Beitritt einer Gemeinde zum Gemeindeverband erfolgt in einem analogen, einfachen Verfahren.

65. Dadurch ist die Gründung eines Gemeindeverbands nach neuem Recht wesentlich einfacher als nach dem alten Gemeindegesetz. Der Gemeindeverband ist sofort handlungsfähig. Die Genehmigung durch den Regierungsrat entfällt.

Der Beschluss der Gemeinde zur Gründung oder zum Beitritt muss von dem Organ gefasst werden, das nach dem kommunalen Recht die erforderliche Sach- und Finanzkompetenz hat (vgl. Rz. 35)

G. § 53 GG: Verpflichtung zum Beitritt oder Aufnahme

66. Bereits heute kann der Grosse Rat eine Gemeinde zum Beitritt in einen Gemeindeverband zwingen und/oder diesen verpflichten, eine oder mehrere Gemeinden aufzunehmen (§ 65 c altes GG). Diese Regelung wird grundsätzlich beibehalten. Allerdings bedarf eine solche Verpflichtung neu einer zusätzlichen, **spezialgesetzlichen Grundlage**. Diese bestimmt auch, welche kantonale Behörde eine solche Verpflichtung aussprechen kann.

H. § 54 GG: Mitwirkung der Gemeinde im Gemeindeverband

67. Das Controlling zwischen der Gemeinde und ihrer Vertretung in der Delegiertenversammlung wurde bereits im Kapitel III dargestellt. Es wird darauf verwiesen.

I. § 55 GG: Haftung

68. Der Gemeindeverband ist eine Körperschaft des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Für die Verbindlichkeiten haftet **in erster Linie der Gemeindeverband selbst**.

Ist der Gemeindeverband zahlungsunfähig, haften die Gemeinden im Aussenverhältnis **gegenüber den Gläubigern solidarisch**. Diese Regelung erhöht die Kreditwürdigkeit der Gemeindeverbände. Im **Innenverhältnis** (Rückgriff unter den solidarisch haftenden Gemeinden) haften die Verbandsgemeinden nach ihrer **Stimmkraft** im Gemeindeverband, sofern die Statuten nichts anderes bestimmen.

J. § 56 GG: Zweckverband

69. Der Zweckverband wurde bereits im Kapitel II.F dargestellt. Es wird darauf verwiesen.

K. § 113 GG: Übergangsbestimmungen

70. Die Gemeinde- und die Zweckverbände haben ihre Statuten den Bestimmungen des Gemeindegesetzes spätestens auf den **1. Ja-**

nuar 2008 anzupassen. Soweit und solange dies nicht geschehen ist, findet das alte Gemeindegesetz aus dem Jahr 1962 Anwendung.

Für die Genehmigung von Statutenänderungen durch den Regierungsrat (§ 65 a altes GG) gilt somit Folgendes: Eine vollständige Anpassung der Statuten an das neue Recht bedarf keiner Genehmigung durch den Regierungsrat. Solange die Statuten dem neuen Gemeindegesetz nicht vollständig angepasst sind, besteht grundsätzlich für alle Statutenänderungen eine Genehmigungspflicht (§ 113 Abs. 2 GG). Eine Ausnahme gilt für Teilrevisionen, durch die einzelne Bestimmungen dem neuen Gemeindegesetz angepasst werden.

Checkliste für die Änderungen der bisherigen Statuten

Generell:

- Prüfung der Grundstruktur des Gemeindeverbands (Gemeindeverband mini, midi, maxi, vgl. Kapitel II)
- *Normierung der Controllingkreisläufe und der Controllinginstrumente gemäss §§ 9 - 11 GG (Finanz- und Aufgabenplan, Voranschlag und Jahresprogramm, Jahresrechnung und Jahresbericht)**
- Konsequente Trennung von politischer und betrieblicher Ebene? (vgl. Kapitel IV.A)
- Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (WOV - Ausrichtung) oder Führung mit traditionellem Budget? (vgl. Rz. 39)
- Prüfung der Finanzierung des Gemeindeverbands
 - Deckung der Investitionen durch à fonds perdu Beiträge der Gemeinden?
 - Umlegung der Investitionskosten auf die Betriebskosten, Kosten deckende Preise für die Leistungen?
 - Defizitdeckung durch die Verbandsgemeinden?
 - Kostenteiler: Kriterien?
- Finanzierungsanteil gleich Stimmkraft in der Delegiertenversammlung
- *Anpassung der statutarischen Verweise auf bestimmte §§ des alten Gemeindegesetzes**
- Ersetzen des Begriffs "Vorstand" durch "Verbandsleitung"

Statuten (§ 65 a altes GG, § 51 GG)

- Kürzung der Statuten?
- Prüfung des obligatorischen und des fakultativen Mindestinhalts (vgl. Rz. 60)
- *Normierung der wichtigen Beschlüsse (obligatorische Instruktion bzw. Ermächtigung durch die zuständige Gemeindebehörde, § 51 Abs. 1 lit. e GG in Verbindung mit § 54 Abs. 1 lit. c, Abs. 2 GG, vgl. Rz. 33)**
- *Normierung der vermögensrechtlichen Folgen eines Austritts (§ 51 Abs. 1 lit. h GG, vgl. Rz. 63)**
- *Statutenänderungen: Wegfall der obligatorischen, qualifizierten Quoren, Wegfall des kantonalen Genehmigungsvorbehalts**

Gründung und nachträglicher Beitritt (§ 65 b altes GG, § 52 GG)

- *Änderung des Verfahrens für den nachträglichen Beitritt (vgl. Rz. 64 f.)**
- *Wegfall des kantonalen Genehmigungsvorbehalts**

Verpflichtung zum Beitritt (§ 65 c altes GG, 53 GG)

- *Formulierungen prüfen. Neu kann nicht nur der Grosse Rat, sondern das aufgrund der spezialgesetzlichen Regelung zuständige Organ die Verpflichtung aussprechen (vgl. Rz. 66)**

Organe (§ 65 d altes GG, § 50 GG)

- Prüfung der Organstellung der Stimmberechtigten. Verzicht auf das Initiativ- und das Referendumsrecht? (vgl. Rz. 1, Kapitel III)
- Prüfung der Anzahl der Organe (Grundstruktur des Gemeindeverbands, vgl. Kapitel II)
- Anpassung der Funktionen und Aufgaben der Organe (vgl. Rz. 3, 45 f., 49 f.).

* obligatorische Änderung

- *Delegiertenversammlung tagt öffentlich. Die Einladung und die Traktandenliste müssen publiziert werden (§ 50 lit. a GG, vgl. Rz. 56)**
- *Unvereinbarkeit der Funktionen des Delegierten und der Verbandsleitung (§ 50 lit. b GG, vgl. Rz. 56)**

Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse (§ 65 e altes GG, § 51 Abs. 2 GG)

- Normierung allfälliger Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse in den Statuten (fakultativer Mindestinhalt der Statuten, vgl. Rz. 60).

Referendum, Initiative (§ 65 f, g altes GG)

- Ersatz durch den permanenten Controllingkreislauf zwischen der Gemeinde und ihrer Vertretung in der Delegiertenversammlung (vgl. Kapitel III)?
- Bei Beibehaltung:
 - *Ausdrückliche und abschliessende Normierung in den Statuten. Die kantonalrechtlichen Regelungen von Initiative und Referendum (Gegenstand, Verfahren, Fristen usw., fakultativer Mindestinhalt der Statuten, vgl. Rz. 60) wurden aufgehoben. Diese Regelungen müssen (allenfalls mit Teilverweisen auf das Gemeinde- und auf das Stimmrechtsgesetz) in die Statuten aufgenommen werden.**
 - Prüfung der Referendumstatbestände

Delegiertenversammlung (§ 65 h altes GG, § 50 lit. a GG)

- Prüfung der Aufgaben und der Funktionen der Delegiertenversammlung (vgl. Grundstruktur Kapitel II, Funktion Rz. 3, 45)
- Definition der Rolle der "Politik" bei der Durchführung der Verbandsaufgaben (vgl. Kapitel IV.A)
- *Im Aufgabenkatalog: Normierung der Controllinginstrumente**
- Prüfung der Grösse der Delegiertenversammlung
- Neue, abschliessende Kompetenzen der Delegiertenversammlung, sofern das Referendum aufgehoben wird (z. B. Statutenänderung)

Vorstand bzw. Verbandsleitung (§ 65 i altes GG, § 50 lit. b GG)

- Prüfung der Aufgaben und der Funktionen der Verbandsleitung (vgl. Grundstruktur Kapitel II, Funktion Rz. 3, 46, 49)
- Definition der Rolle der Verbandsleitung (operativ verantwortliche, exekutive Führung? Verwaltungsrat mit strategischen Führungs- und Kontrollfunktionen im unternehmerischen und im politischen Bereich?)
- Ressortsystem oder kollektive Führung der Geschäftsführung (wie Verwaltungsrat)?
- *Im Aufgabenkatalog: Normierung der Controllinginstrumente**
- Prüfung der Grösse der Verbandsleitung

Geschäftsführung

- Prüfung der Aufgaben und der Funktionen der Geschäftsführung (vgl. Kapitel IV.A, Rz. 50)
- Definition der Rolle der Geschäftsführung (operativ verantwortliche, exekutive Führung mit eigenen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung? Hilfsperson der Verbandsleitung?)
- *Normierung der Controllinginstrumente**
- Delegationsgrad bestimmen

* obligatorische Änderung

Kontrollstelle (§ 65 k altes GG, § 50 lit. c GG)

- Prüfung der Grösse der Kontrollstelle (vgl. Rz. 58)
- Soll die Kontrollstelle als interne Rechnungskommission, als internes, unabhängiges Rechnungsprüfungsorgan oder als externe Revisionsstelle ausgestaltet werden?

Controlling-Kommission

- Soll eine Controlling-Kommission geschaffen werden? (vgl. Rz. 59)

Unvereinbarkeit (§ 65 l altes GG, § 50 lit. b GG)

- Unvereinbarkeit von Vorstand (Verbandsleitung) und Kontrollstelle (unverändert, vgl. § 100 Abs. 2 und § 34 Abs. 1 lit. a GG)
- *Normierung der Unvereinbarkeit zwischen den Funktionen der Delegierten und der Verbandsleitung (neu, vgl. § 50 lit. a, b GG, vgl. Rz. 56)**

Finanzhaushalt (§ 65 m altes GG, § 70 GG)

- *Anpassung der statutarischen Vorschriften an die neuen Bestimmungen von §§ 69 ff. GG**
- *Wahl der Form der Voranschlags (HRM, KORE, WOV, vgl. § 74 Abs. 2 GG)**
- Definition von Finanzkennzahlen durch den Gemeindeverband

Haftung (§ 65 n altes GG, § 55 GG)

- Kein Änderungsbedarf.

Gemeindeverband mit mehreren Aufgaben (§ 65 o altes GG, § 49 GG)

- Bei Mehrzweckverbänden: Prüfung des Anpassungsbedarfs. Insbesondere bei Mehrzweckverbänden mit fakultativer Beteiligung an allen Aufgaben: Klärung der Eigentumsverhältnisse an Infrastrukturanlagen eines Fachbereichs (vgl. Kapitel II.E)

Austritt (§ 65 p altes GG, § 51 Abs. 1 lit. h GG)

- *Wegfall des kantonalen Genehmigungsvorbehalts**
- *Regelung der vermögensrechtlichen Folgen eines Austritts (vgl. Rz. 63)**

Auflösung (§ 65 q altes GG, § 51 Abs. 1 lit. i GG)

- *Regelung der Liquidation des Gemeindeverbands in den Statuten (Wegfall der entsprechenden Regelung im Gemeindegesetz)**
- *Wegfall des kantonalen Genehmigungsvorbehalts**

Aufsicht (§ 65 r altes GG, § 100 Abs. 1 lit. b GG)

- Prüfung allfälliger statutarischer Vorschriften auf deren Vereinbarkeit mit der Aufsicht gemäss § 99 ff. GG
- *Wegfall aller kantonalen Genehmigungsvorbehalte**

* obligatorische Änderung