

REVISION DER GEMEINDEORDNUNG HORW

Kommentar zum Revisionsentwurf

Einleitung

Mit dem Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (GG), in Kraft seit 1. Januar 2005, sind die Gemeinden bedeutend autonomer und weniger der kantonalen Aufsicht und Kontrolle unterstellt. Das zeigt sich schon darin, dass die Gemeindeordnung nicht mehr der Genehmigung durch den Grossen Rat oder den Regierungsrat untersteht. Das bedeutet aber auch, dass die Eigenverantwortung der Gemeinde grösseres Gewicht hat und die politischen Entscheidungsträger mehr in die Pflicht genommen werden.

Grundlage der GO ist neben dem Gemeindegesetz auch die kantonale Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 9.11.2004.

Im Interesse der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit wird die Gemeindeordnung einer Totalrevision unterzogen.

Zu den einzelnen Artikeln

Art. 7

Es wird nur noch der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin in die Funktion gewählt. Im Übrigen teilt der Gemeinderat die Aufgaben selber unter sich auf (siehe Art. 34 Abs. 3). Die Schulpflege wird neu vom Einwohnerrat gewählt statt wie bisher von den Stimmberechtigten (siehe Art. 26).

Art. 8

Änderungen des Zonenplanes und des Bau- und Zonenreglements unterliegen nicht mehr dem obligatorischen Referendum, sondern dem fakultativen (siehe Art. 9 Bst. d).

Art. 9 Bst. b, d und h

- b) Mit öffentlich-rechtlichem Vertrag gemäss § 47 GG können hoheitliche Befugnisse an ein externes Organ übertragen werden im Sinne von § 45 Abs. 3 GG. Es ist deshalb sinnvoll, einen solchen Beschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen.
- d) Bisher unterlagen die Änderung des Zonenplanes und des Bau- und Zonenreglementes der obligatorischen Volksabstimmung (Zonenplanänderungen bis 2'000 m² unterlagen nur dem fakultativen Referendum). Neu unterliegt eine Änderung des Zonenplans (Art. 9 Bst. d) und des Bau- und Zonenreglements (Art. 9 Bst. a) dem fakultativen Referendum.
- h) Bisher wurden alle Bebauungspläne vom Einwohnerrat erlassen. Neu sollen sie durch den Gemeinderat erlassen werden können, ausgenommen Bebauungspläne für Einkaufszentren mit einer Nettofläche über 6'000 m² und für Fachmarktzentren mit einer Nettofläche über 10'000 m², die weiterhin vom Einwohnerrat zu erlassen sind und dem fakultativen Referendum unterstehen (solche Zentren sind in Horw allerdings kaum mehr möglich, diese Regelung ist jedoch gestützt auf die Bestimmung im Planungs- und Baugesetz notwendig). Die Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes, welche die neue Zuständigkeit an den Gemeinderat ermöglicht, soll per 1. Januar 2008 in Kraft treten, vorbehalten bleibt aber die Beratung durch den Grossen Rat im Dezember 2006 und März 2007.

Art. 15

Gemäss § 41 in Verbindung mit § 43 GG kann eine Frist um maximal 6 Monate verlängert werden.

Art. 19

Bisher leitete die konstituierende Sitzung des Einwohnerrats der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin. Die Vereidigung zu Beginn einer Legislaturperiode erfolgte durch den Regierungsstatthalter. Neu leitet das älteste Ratsmitglied die Sitzung bis zur Wahl des Ratspräsidenten oder der Ratspräsidentin und vereidigt ihn oder sie. Nachher vereidigt der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin die Mitglieder des Einwohnerrates. Mit dieser neuen Regelung wird die autonome Stellung der Gemeinde betont.

Art. 23 Abs. 1

- a) Die Geschäftsprüfungskommission soll aufgehoben werden. Deren bisheriger Aufgabenbereich wird aufgeteilt: Die Prüfung der Jahresrechnung und der Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite soll neu von einer externen Revisionsstelle hinsichtlich Richtigkeit und Vollständigkeit geprüft werden. Wir verweisen auf den neuen Abs. 1 von Art. 62. Der Voranschlag und andere Geschäfte mit finanzieller Bedeutung werden künftig von der Controllingkommission begutachtet. Dieser Kommission obliegt auch die Aufgabe, die Erfüllung der politischen Leistungsaufträge des Einwohnerrates, insbesondere im Hinblick auf die wirkungsorientierte Verwaltung WOV, und damit die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates zu überwachen, zur Aufgabenplanung oder zum Jahresprogramm Stellung zu nehmen und den politischen Prozess zu begleiten. Der Gemeinderat seinerseits hat ein verwaltungsinternes Controllingsystem zu schaffen (Art. 44 Abs. 3).
- b) Der Einwohnerrat soll künftig nur noch Bebauungspläne für Einkaufszentren und Fachmarktzentren erlassen. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Art. 9 Bst. h und zu Art. 41 Bst. d).
- c) Mit Motion Nr. 251/2004 hat der Einwohnerrat den Gemeinderat beauftragt, in einer revidierten Gemeindeordnung eine ständige einwohnerrätliche Sozial- und Gesundheitskommission vorzusehen.

Art. 24 Abs. 2

Da neu das für die Schule verantwortliche Mitglied des Gemeinderates von Amtes wegen in der Schulpflege stimmberechtigtes Mitglied ist (§ 22 Abs. 2 GG), kann auf die bisherige Regelung der Direktvertretung der Schulpflege im Einwohnerrat verzichtet werden. Diese Regelung gelangte auch nie zur Anwendung (sie war erst seit der letzten Revision der Gemeindeordnung in Kraft).

Art. 26 Bst. b und c

- b) Die Schulpflege wird neu durch den Einwohnerrat anstelle der Stimmberechtigten gewählt.
- c) Anpassung der Formulierung.

Art. 27

Abs. 1: Hier wird die Grundlage für die Einführung von WOV durch den Einwohnerrat geschaffen. Die „Grundsätze des Kantons“ sind die Vorschriften der kantonalen Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 9.11.2004, insbesondere die §§ 23 und 24, und die Bestimmungen des Gemeindegesetzes (GG).

Abs. 2: Die Hauptelemente von WOV sind die Leistungsaufträge und das Globalbudget. Ein Globalbudget ohne Leistungsauftrag kann nicht praktiziert werden. Voraussetzung und Be-

standteil von WOV ist das umfassende Controllingsystem. Die Formulierung dieser Bestimmung entspricht derjenigen von § 7 GG.

Abs. 3: Es handelt sich um die politischen Leistungsaufträge und das politische Controlling. Die bestehende Geschäftsordnung des Einwohnerrates muss diesen Vorschriften und den kantonalen Vorgaben angepasst werden.

Art. 28 Abs. 2

Die neuen Planungsinstrumente "Leitbild" sowie "Jahresprogramm" werden in die Gemeindeordnung aufgenommen. Der bisherige Begriff "Legislatur – und Finanzplanung" wird ersetzt durch den in § 19 GG vorgegebenen Begriff "Finanz- und Aufgabenplan".

Art. 30

Der Einwohnerrat soll künftig nur noch Bebauungspläne für Einkaufszentren und Fachmarktzentren erlassen, wobei er für solche Geschäfte nicht mehr abschliessend zuständig ist. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Art. 9 Bst. h und zu Art. 41 Bst. d).

Die Festlegung des Netzes der Gas- und Fernwärmeversorgung erfolgte bisher durch den Einwohnerrat. Es handelt sich um eine operative Aufgabe, für die neu der Gemeinderat zuständig sein soll.

Der Einwohnerrat kann neu dem Kinder- und Jugendrat das Recht einräumen, parlamentarische Vorstösse einzubringen, die wie Vorstösse eines seiner Mitglieder behandelt werden.

Art. 31 Abs. 1

Die Aufsicht erfolgt u.a. über die Kenntnisnahme von Leitbild, Finanz- und Aufgabenplan sowie Jahresprogramm gemäss Art. 28 Abs. 2.

Neu wird neben dem Bericht über die Leistungserfüllung auch ein Jahresprogramm über die wichtigsten Leistungsziele vorgesehen. Der Bericht über die Leistungserfüllung ist Teil des Controllingsystems und erhält bei WOV eine besondere Bedeutung. Der mehrjährige Finanz- und Aufgabenplan (gemäss Art. 39) wird so ausgestaltet werden müssen, dass Jahresprogramme und –berichte nahtlos davon abgeleitet werden können.

Art. 32 Abs. 3

Das zuständige Mitglied des Gemeinderates soll nicht nur in der Regel an den Sitzungen teilnehmen.

Art. 33 Abs. 2

Der bisherige Abs. 2 entfällt, weil es Sache des Gemeinderates ist, die Aufgaben und Arbeitspensien unter sich aufzuteilen. Der Einwohnerrat gibt bereits heute die Rahmenbedingungen (z.B. Gesamtpensum für den Gemeinderat) in einem Erlass vor, die durch den Gemeinderat einzuhalten sind. Zudem werden, mit Ausnahme des Gemeindepräsidenten oder der Gemeindepräsidentin, die Mitglieder des Gemeinderates nicht mehr in ihre Funktion gewählt (siehe Art. 7).

Art. 34

Der bisherige Abs. 3 entfällt, weil die Aufgabenzuteilung Sache des Gemeinderates ist. Lediglich für den Gemeindepräsidenten oder die Gemeindepräsidentin werden in Abs. 2 die Aufgaben der Verhandlungsleitung und der Repräsentanz für die Gemeinde aufgeführt.

Art. 39

Hier werden die Planungsinstrumente Leitbild, Finanz- und Aufgabenplan sowie Jahresprogramm geregelt (siehe auch Art. 28 Abs. 2).

Art. 40

Der Jahresbericht ist Teil des Controlling-Systems und bezieht sich auf das Jahresprogramm gemäss 39 Bst. c.

Art. 41 Bst. d und f

- d) Der Erlass von Bebauungsplänen wird neu geregelt. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Art. 9 Bst. h .
- f) Bei der ersten Lesung der Kantonsverfassung im Grossen Rat wurde ein Gemeinderereferendum aufgenommen. Es ist zu regeln, wer dafür zuständig ist. Um Referendumsfristen einhalten zu können, soll diese Kompetenz dem Gemeinderat eingeräumt werden. Den Stimmberechtigten wird dadurch kein Recht vorbehalten, sondern im Gegenteil die Voraussetzung für eine Sachabstimmung geschaffen.

Art. 42

Wenn der Einwohnerrat zusätzliche ständige Kommissionen einsetzen kann (Art. 23), ist es nicht notwendig, dass bei der gemeinderätlichen Kommissionsbestellung nur die im Einwohnerrat vertretenen Parteien angemessen zu berücksichtigen sind. Der Gemeinderat soll auch die Möglichkeit haben, zusätzlich Fachpersonen in die Kommissionen zu wählen.

Art. 44 Abs. 3

Neben der Controllingkommission des Einwohnerrates, welche die Erfüllung der politischen Aufträge überprüft (Art. 23), ist auch verwaltungsinternes Controlling zu schaffen. Unter "Controllinginstanz" kann eine Stelle, eine ad-hoc-Gruppierung oder eine Person verstanden werden. Der Rechenschaftsbericht ist die Grundlage für den Jahresbericht an den Einwohnerrat. Zwischen dem politischen und dem Verwaltungs-Controlling wird eine Abgrenzung vorgenommen werden müssen.

Art. 46 Abs. 2

Das für die Schule verantwortliche Mitglied des Gemeinderates ist in Anwendung von § 22 Abs. 2 GG von Amtes wegen stimmberechtigtes Mitglied der Schulpflege.

Art. 50 Abs. 2

Entspricht dem § 69 Abs. 4 GG.

Art. 52

Offen ist der Entscheid, in welcher Form der Voranschlag (und dann auch die Rechnung) unterbreitet wird (HRM oder KORE oder Global gemäss § 74 Abs. 2 GG). Die Zuständigkeit dafür soll beim Einwohnerrat liegen.

Art. 53 Abs 4

Die Frist wird von Oktober auf November verlängert, um aktuellere Daten vorlegen zu können.

Art. 54

Entspricht dem § 76 GG. Siehe auch Art. 52

Art. 55

Entspricht dem § 77 GG.

Art. 56 Abs. 3

Entspricht dem § 82 Abs. 3 GG.

Art. 62 Abs. 1 und 2

Die Prüfung der Jahresrechnung und der Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite soll neu von einer externen Revisionsstelle hinsichtlich Richtigkeit und Vollständigkeit geprüft werden und nicht mehr von der bisherigen Geschäftsprüfungskommission. Die neu zu schaffende Controllingkommission kann so von dieser Aufgabe entlastet werden. Wir verweisen auf Art. 23 Abs. 1 Bst.a.

Art. 63

Entspricht dem § 87 GG.

Art. 64 Abs. 4

Ein WOV-Voranschlag im Sinne von Art. 56 Abs. 3 kann für einen einzelnen Verwaltungsbereich zu einem Überschuss führen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie dieser Überschuss von der Verwaltungseinheit verwendet werden könnte. Der Einwohnerrat soll darüber mit dem Leistungsauftrag befinden.

Art. 66 Abs. 2

Anpassung der Formulierung

Art. 67

Der jährliche Voranschlag und die Festsetzung des Steuerfusses, wenn dieser geändert wird, soll nicht mehr dem obligatorischen, sondern neu dem fakultativen Referendum unterstellt sein. Siehe Art. 68 Bst. a.

Art. 68 Bst. a

B Neu unterliegen Voranschlag und Festsetzung des Steuerfusses generell dem fakultativen Referendum. Siehe Art. 67.

Art. 72

Die Revision muss spätestens am 1.1.2008 in Kraft treten. Eine Genehmigung der Revision durch den Grossen Rat ist nicht mehr erforderlich.

Art. 46 Abs. 2 kann erst am 1. August 2008 in Kraft treten, weil das für die Schule zuständige Mitglied des Gemeinderates neu von Amtes wegen stimmberechtigtes Mitglied der Schulpflege wird, die Amtsperiode für die frei gewählten bisherigen 7 Mitglieder der Schulpflege erst Ende Juli endet.