



**Einwohnergemeinde**  
Gemeinderat

## Gemeindeordnung

**Anlässlich der Urnenabstimmung vom 2. Dezember 2001 wurde der Baarer Bevölkerung die neue Gemeindeordnung zur Annahme unterbreitet.**

Gestützt auf § 69 des Gemeindegesetzes wurde an der Urne beschlossen:

## Inhaltsverzeichnis

- 1. Geschichte**
- 2. Kommission Gemeindeordnung**
- 3. Ziele**
- 4. Gemeindeordnung mit Kommentar**

# 1. Entstehungsgeschichte der Gemeindeordnung Baar

Am 19. Oktober 1998 reichte Urs Hürlimann dem Gemeinderat eine Motion betreffend Erlass einer Gemeindeordnung für die Einwohnergemeinde Baar ein. Der Motionär stellte drei Anträge:

1. Der Gemeinderat sei zu beauftragen, den Stimmberechtigten eine Gemeindeordnung im Sinne der nachstehenden Ausführungen vorzulegen und an der Urne darüber abstimmen zu lassen.
2. Für die Ausarbeitung einer solchen Gemeindeordnung sei eine beratende Kommission nach dem Grundsatz des Parteienproporz einzusetzen, wobei jedoch auf die fachliche Kompetenz der Mitglieder zu achten ist.
3. Über die neue Gemeindeordnung sei innerhalb von zwei Jahren seit Erheblicherklärung der vorliegenden Motion abzustimmen.

Der Gemeinderat hat die Motion zum Anlass genommen, sich grundsätzlich mit den politischen Strukturen in der Gemeinde Baar – einschliesslich einer möglichen Einführung des Parlaments – auseinanderzusetzen. Er hat zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe beauftragt, die verschiedenen Aspekte der Motion zu beleuchten. Die Kommission wurde beauftragt, im Hinblick auf die Gemeindeversammlung über die Erheblicherklärung Bericht und Antrag zu stellen.

Der Gemeinderat hat der Gemeindeversammlung vom 13. Dezember 1999 beantragt, die Motion erheblich zu erklären und den Gemeinderat zu beauftragen, eine Gemeindeordnung ohne Parlament («Baarer Modell») zu erarbeiten und zur Abstimmung vorzulegen. Die Gemeindeversammlung vom 13. Dezember 1999 hat diesen Anträgen zugestimmt.

Die Bevölkerung hat an der Urnenabstimmung vom 2. Dezember 2001 der neuen Gemeindeordnung zugestimmt.

Die Direktion des Innern hat mit Schreiben vom 11. Dezember 2001 die neue Gemeindeordnung genehmigt.

Eine am 2. November 2005 eingereichte Motion der FDP Baar, den Artikel 24 (Leitung von Kommissionen) zu ändern wurde an der Gemeindeversammlung vom 12. Juni 2006 erheblich erklärt. Der Änderung auf den 1. Januar 2007 wurde zugestimmt.

Die Direktion des Innern hat die Änderung von Artikel 24 mit Beschluss vom 23. Oktober 2006 genehmigt.

## 2. Kommission Gemeindeordnung

Zur Erarbeitung der Gemeindeordnung setzte der Gemeinderat am 25. November 1998 folgende Kommission ein: Urs Perner, Gemeindepräsident, Vorsitz (CVP), Jürg Dübdorfer, Finanzvorstand (FDP), Bettina Egler, Gemeinderätin (SPISGA), Hans Steinmann, Gemeinderat (SVP), Dr. iur. Peter Bellwald (CVP), Karl Betschart, Kantonsrat (SVP), Rolf Nussbaumer, Kantonsrat (FDP), Alois Gössi, Mitglied Rechnungsprüfungskommission (SP/SGA), Beat Villiger, Gemeindeschreiber, Walter Lipp, Vizegemeindeschreiber, Urs Hürlimann, Motionär, Urban Lengwiler, OBt AG, und Benedikt Würth, OBt AG.

### 3. Ziele

In der Botschaft wurden die Absichten und Ziele dieses Modells auf der Basis einer umfassenden Analyse der bestehenden Strukturen dargelegt. Insbesondere hat sich der Gemeinderat drei konkrete Ziele gesetzt:

1. Die Politik des Gemeinderates ist breiter abzustützen.
2. Die politische Transparenz ist zu verbessern.
3. Die politische Kontrolle ist zu stärken.

Um diese Ziele zu erreichen, werden in der Gemeindeordnung die entsprechenden Grundlagen gelegt:

#### **Ziel 1: Breitere Abstützung**

Art. 9	Information
Art. 10	Mitwirkung
Art. 14	Urnenabstimmung
Art. 15	Gemeindeversammlung
Art. 16	Orientierungsversammlung
Art. 21	Finanzkompetenzen
Art. 22 ff.	Kommissionen

#### **Ziel 2: Politische Transparenz**

Art. 9	Information
Art. 10	Mitwirkung
Art. 22 ff.	Kommissionen

#### **Ziel 3: Politische Kontrolle**

Art. 6	Aufgaben (Controlling)
Art. 26	Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission

Die neue Gemeindeordnung im Sinne einer «Verfassung für die Gemeinde Baar» führt darüber hinaus die verschiedenen bestehenden Beschlüsse und Rechtsgrundlagen zusammen und stellt die Zuständigkeiten und Aufgaben der verschiedenen Organe kommunaler Tätigkeit übersichtlich dar.

Insgesamt ist der Entwurf zu einer neuen Gemeindeordnung schlank und beschränkt sich auf die als notwendig erkannten Reformen. Des Weiteren wurden Regelungsbereiche, welche bereits abschliessend im Gemeindegesetz erfasst sind, nicht wiederholt. Dies entspricht anerkannten Grundsätzen der Gesetzgebungslehre.

Der Entwurf ist konsequent geschlechtsneutral ausgestaltet, was den Anforderungen der heutigen Zeit sowie den Richtlinien des Kantons entspricht.

## 4. Gemeindeordnung mit Kommentar

Die Erläuterungen sollen zum besseren Verständnis des Entwurfs beitragen und die Diskussionen aufzeigen, welche in den vorberatenden Gremien geführt wurden.

### I. Grundlagen

Vorbemerkungen:

Im Kapitel 1 werden die grundlegenden Organisationsprinzipien festgelegt (Organisation als Gemeinde mit Gemeindeversammlung, Organe, Aufgaben der Gemeinde, regionale Zusammenarbeit, amtliches Publikationsorgan, Information und Mitwirkung). Von besonderem Innovationsgehalt sind die folgenden Bestimmungen:

- Ziele der Gemeinde (Art. 5)
- Verankerung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 6 Abs. 2)
- Verankerung von Wirtschaftlichkeitskriterien (Art. 6 Abs. 3)
- Grundsatz der regionalen Zusammenarbeit (Art. 7)
- Informationsarbeit der Behörden (Art. 9)
- Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 10)

#### **Art. 1 Geltungsbereich**

Diese Gemeindeordnung regelt die Organisation der Einwohnergemeinde Baar sowie die Rechte und Pflichten ihrer Organe.

#### **Kommentar:**

Der Gemeinderat hat im Zusammenhang mit der neuen Gemeindeordnung diskutiert, Baar offiziell als «Stadt» zu bezeichnen. Punkto Grösse und Bedeutung ist Baar längst eine Stadt. In Bezug auf die Aussenwirkung könnte Baar vor dem Hintergrund des zunehmenden Standortwettbewerbs mit der Bezeichnung «Stadt» einen angemessenen Stellenwert erhalten. Auf der anderen Seite stehen der fehlende Stadtcharakter und historisch begründete Emotionen, die nicht zu unterschätzen sind. Die Mehrheit des Gemeinderates ist daher der Meinung, Baar weiterhin als «Gemeinde» zu bezeichnen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben die Möglichkeit, im Rahmen der Urnenabstimmung, sich zu dieser Nebenfrage zu äussern.

#### **Art. 2 Organisationsform**

Die Gemeinde Baar organisiert sich als Gemeinde mit Gemeindeversammlung.

### **Art. 3 Organe**

#### **Organe der Gemeinde Baar sind:**

1. die Gesamtheit der Stimmberechtigten
2. der Gemeinderat
3. die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident
4. die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber
5. die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission
6. die weiteren Kommissionen
7. die zuständigen Gemeindeangestellten

#### **Kommentar:**

Die abschliessende Auflistung der Organe der Gemeinde Baar lehnt sich an Art. 64 des Gemeindegesetzes. Bei Art. 3 Ziff. 7 dieser Gemeindeordnung handelt es sich um Gemeindeangestellte, die im Namen der Gemeinde Baar rechtsverbindlich handeln können.

Der Gemeinderat hat auch die Frage diskutiert, ob neben der Rechnungsprüfungskommission (RPK) zusätzlich eine Geschäftsprüfungskommission (GPK) zu schaffen sei. Sie vertritt einhellig die Auffassung, dass die kantonalrechtlich verankerte RPK mit den zusätzlichen Aufgaben der Geschäftsprüfung betraut werden soll und somit eine separate GPK nicht zweckmässig ist. Eine Umbenennung der RPK in GPK ist aus juristischen Gründen (abschliessende Regelung im kantonalen Recht) nicht zulässig, hingegen ist die vorgeschlagene Formulierung (Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission) mit dem kantonalen Recht konform.

Des Weiteren wurde die grundsätzliche Frage erörtert, ob für die verschiedenen Behörden der Gemeinde Baar Amtszeit- oder Altersbeschränkungen eingeführt werden sollen. Der Gemeinderat vertritt die Auffassung, dass diesbezüglich kein Problemdruck in Baar besteht. Vor diesem Hintergrund sollten die politischen Rechte nicht ohne Not eingeschränkt werden. Selbstverständlich ist es den Parteien freigestellt, Alters- und Amtszeitbeschränkungen statutarisch einzuführen.

Der Gemeinderat hat ausserdem auch die Erwähnung neuer politischer Ausdrucksformen (z.B. Jugendparlamente, Seniorengruppen) diskutiert. Er ist der Meinung, dass diese Organisationen dem Privatrecht (in der Regel dem Vereinsrecht) unterstehen. Eine öffentlich-rechtliche Anerkennung drängt sich nicht auf, zumal nach der Praxis

zum Zuger Gemeindegesetz diesen politischen Gruppierungen weit reichende direktdemokratische Instrumente (Motion, Interpellation) zur Verfügung stehen. Allerdings sollen diese Interessengruppierungen weiterhin gefördert werden.

### **Art. 4 Rechtsschutz**

Gegen Erlasse, Verfügungen und Beschlüsse der gemeindlichen Organe können die Rechtsmittel nach Massgabe der kantonalen Verwaltungsrechtspflege ergriffen werden.

**Kommentar:**

Aus systematischen Gründen ist es nahe liegend, den Rechtsschutz zu erwähnen, auch wenn diese Bestimmung vollumfänglich auf das kantonale Recht verweist. Die Verwaltungsrechtspflege umfasst verschiedene Erlasse, wobei das Verwaltungsrechtspflegegesetz zweifellos die wichtigste gesetzliche Grundlage darstellt.

**Art. 5 Ziele der Gemeinde**

Die Gemeinde Baar setzt sich regelmässig Ziele.

Die zuständigen Organe der Gemeinde Baar sind für die Erreichung ihrer Ziele im Rahmen der verfügbaren Mittel verantwortlich.

Aus den Zielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.

**Kommentar:**

Mit diesem Artikel möchte der Gemeinderat die Bedeutung von Gemeindezielen als politisches Führungsinstrument betonen. Insbesondere soll dadurch der Leitbildprozess sowie der damit verbundene jährliche Massnahmenkatalog auch eine Rückkoppelung in der Gemeindeordnung finden. Hingegen ist der Gemeinderat einhellig der Auffassung, dass die einzelnen Grundzielsetzungen aus dem Leitbild nicht in der Gemeindeordnung zu verankern sind, weil diese kaum abschliessend bezeichnet werden können.

Dieser Artikel lässt in Bezug auf die Erarbeitung von Gemeindezielen die Zuständigkeiten offen, weil grundsätzlich jedes Organ Ziele für die Gemeinde setzen kann. Selbst einzelne Stimmberechtigte können im Rahmen ihrer direktdemokratischen Rechte (Interpellation, Motion) Ziele setzen. Daher ist im Abs. 1 von «Gemeinde Baar» die Rede. Dieser Begriff umschliesst alle Organe gemäss Art. 3.

Gemäss Art. 20 lit. a dieser Gemeindeordnung obliegt es dem Gemeinderat, strategische Ziele zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu bezeichnen. Hingegen macht es Sinn, die Bevölkerung insbesondere bei den übergeordneten mittelfristigen Zielsetzungen mit einzubeziehen (Leitbildprozess). Im Weiteren erarbeitet der Gemeinderat auch jährliche Ziele.

Der detaillierte Zielsetzungsprozess soll nicht in der Gemeindeordnung festgehalten werden, da er bereits im Qualitätssystem nach ISO 9001 umfassend beschrieben und in der Praxis auch gelebt wird.

Bei der Erfüllung der Gemeindeziele können aufgrund unterschiedlicher Wertvorstellungen Zielkonflikte auftreten. In erster Linie ergeben sich Zielkonflikte aufgrund der

---

<sup>1</sup> Ziele gemäss Leitbild vom 1. Januar 200 sind z.B.:

– Finanzen: «Wir wollen den Steuerfuss langfristig attraktiv halten.»

– Bildung: «Eine gute Infrastruktur ermöglicht ein solides, zukunftsweisendes Unterrichten in einer persönlichen Atmosphäre.»

Knappheit der verfügbaren Mittel, braucht es doch für die Verwirklichung jedes Zieles den Einsatz von Ressourcen finanzieller, personeller oder organisatorischer Art. Die Formulierung des Abs. 2 («im Rahmen der verfügbaren Mittel») ruft in Erinnerung, dass infolge Knappheit der Mittel die Erfüllung eines Ziels auf Kosten der Erfüllung eines andern gehen kann.

Abs. 3 stellt klar, dass ein Gericht nicht ohne gesetzliche Grundlage direkt gestützt auf die Gemeindeziele Leistungen gewähren kann (fehlende Justiziabilität der Gemeindeziele).

### **Art. 6 Aufgaben**

Die Gemeinde Baar erfüllt die ihr durch Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben.

Sie kann weitere Aufgaben übernehmen, die im öffentlichen Interesse liegen.

Aufgaben der Gemeinde Baar sind regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirksam und wirtschaftlich erfüllt werden.

#### **Kommentar:**

Art. 6 hält die Grundsätze kommunaler Aufgabenerfüllung fest. Besonders erwähnenswert ist die ausdrückliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips (Abs. 2) sowie das politische und verwaltungsmässige Controlling (Abs. 3). Aus der in Abs. 3 erwähnten Überprüfung ergeben sich bei Abweichungen vom Soll-Zustand zwangsläufig entsprechende Massnahmen bzw. Anpassungen.

### **Art. 7 Regionale Zusammenarbeit**

Die Gemeinde Baar strebt die regionale Erfüllung öffentlicher Aufgaben an, wenn Art der Aufgabe, wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen.

#### **Kommentar:**

Art. 7 soll die zunehmende Bedeutung der regionalen Aufgabenerfüllung zum Ausdruck bringen. Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass die Bestimmung keine hohe normative Kraft aufweist. Sie ist in grundsätzlicher und politischer Hinsicht aber zukunftsweisend und bedeutungsvoll. Insbesondere ist vermehrt zu überlegen, ob mit regionaler Aufgabenerfüllung Kosten gespart und die Qualität der Dienstleistung gesteigert werden können. Das Gemeindegesetz lässt verschiedene Formen der Zusammenarbeit offen, welche im Einzelnen eine Regelung der Zuständigkeiten erfordert.

### **Art. 8 Amtliche Publikationsorgane**

Amtliche Bekanntmachungen erfolgen rechtsverbindlich im Amtsblatt des Kantons Zug sowie orientierungshalber im «Zugerbieter».

**Kommentar:**

Es kommt lediglich dem Amtsblatt als amtliches Publikationsorgan rechtsverbindliche Wirkung zu. Der Gemeinderat wollte auch dem «Zugerbieter» diese Stellung einräumen. Allerdings bestehen hier gewisse rechtliche und praktische Schwierigkeiten, da der «Zugerbieter» nicht regelmässig erscheint. Der «Zugerbieter» soll dennoch als amtliches Publikationsorgan bezeichnet werden, jedoch nur mit Informationscharakter, d.h. ohne Rechtsverbindlichkeit. Damit kann einerseits eine bessere Streuung amtlicher Informationen erreicht werden, zum andern leistet die Gemeinde Baar einen sinnvollen Beitrag zur Erhaltung des «Zugerbieters.».

### **Art. 9 Information**

Die Behörden informieren von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Sie informieren aktiv, verständlich und zeitgerecht.

**Kommentar:**

Es ist unbestritten, dass eine aktive Informationsarbeit in der heutigen Zeit von grosser Bedeutung ist. Information dient letztlich der kompetenten Ausübung der politischen Rechte durch die Bürgerinnen und Bürger. Gerade für Parteien, Interessengruppen, Vereine, Quartiere und weitere gesellschaftliche Gruppierungen bildet die Information den Rohstoff für die politische Arbeit. Sodann trägt sie dazu bei, die Akzeptanz der Behördentätigkeit zu erhöhen.

### **Art. 10 Mitwirkung**

Die Behörden sorgen bei der Vorbereitung wichtiger Grundsatzentscheide für eine geeignete Mitwirkung der betroffenen Bevölkerungskreise.

**Kommentar:**

Art. 10 ist ein Bekenntnis zu einem offenen Planungsprozess bei der Lösung von grundlegenden und komplexen Problemen (z.B. im Verkehrsbereich). Der Gemeinderat will mit dieser Bestimmung Betroffene zu Beteiligten machen. Dabei sollen sowohl Bevölkerungskreise wie Quartiervereine oder Interessengruppen als auch betroffene Altersgruppen (Jugendliche, Senioren) situativ und in geeigneter Form mitwirken können. Aufgrund der klar festgelegten Zuständigkeitsordnung ist diese Mitwirkung auf die Entscheidvorbereitung beschränkt. Das zuständige, demokratisch legitimierte Organ trägt weiterhin die Verantwortung für die Entscheide und deren Folgen.

Der Anwendungsbereich ist ebenfalls begrenzt, indem ein breites Mitwirkungsverfahren gemäss Gemeindeordnung namentlich bei wichtigen Grundsatzentscheiden vorgesehen ist. Die Formulierung schliesst aber selbstverständlich nicht aus, dass auch bei anderen Entscheiden die Mitwirkung von Betroffenen gesucht wird.

Die «Mitwirkungsbestimmung» könnte allenfalls auch im Abschnitt III. (Gemeinderat) aufgenommen werden. Der Gemeinderat erachtet die Einordnung im Abschnitt I (Grundlagen) als sachgerechter, weil dadurch im Grundsatz alle Organe erfasst werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere diese Bestimmung die Erreichung der vom Gemeinderat definierten Zielsetzungen (Transparenz, breitere Abstützung) fördern soll. Diesbezüglich ist auch auf die verbesserte Stellung der Kommissionen hinzuweisen.

## **II. Die Gesamtheit der Stimmberechtigten**

Vorbemerkungen:

Oberstes Organ der Gemeinde ist die Gesamtheit der Stimmberechtigten. Stellung und Aufgaben sind in Ergänzung zum kantonalen Gesetz zu präzisieren. Des Weiteren werden nun mit Verweis auf Art. 21 dieser Gemeindeordnung die Kompetenzabgrenzungen zwischen Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung klarer gezogen. Auch in diesem Abschnitt werden Bestimmungen des kantonalen Rechts auf die Bedürfnisse der Gemeinde Baar hin präzisiert und klarer gefasst.

### **Art. 11 Zusammensetzung**

Der Kreis der Stimmberechtigten bestimmt sich nach Massgabe des Gemeindegesetzes.

### **Art. 12 Zuständigkeiten**

Die Stimmberechtigten üben ihre Befugnisse in Wahl- und Sachgeschäften nach Massgabe des Gemeindegesetzes und des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen aus. Zusätzlich beschliessen Sie über:

1. Neue Ausgaben und Kredite gemäss Art. 21 dieser Gemeindeordnung;
2. Bewilligung von Kauf und Verkauf von Grundstücken nach Art. 21 dieser Gemeindeordnung.

#### **Kommentar:**

Art. 12 ergänzt die Zuständigkeiten, welche bereits in Art. 69 des Gemeindegesetzes festgehalten sind. Eine andere Variante wäre, teilweise wörtlich Art. 69 des Gemeindegesetzes zu wiederholen. In der Gesetzgebungslehre wird aber in der Regel der Grundsatz vertreten, dass übergeordnetes Recht nicht wiederholt werden sollte, da die Gefahr besteht, dass «unbeabsichtigterweise» eigenständiges Recht entsteht, sobald das übergeordnete Recht geändert wird.

Im Weiteren hat sich der Gemeinderat eingehend mit den Rechtsetzungskompetenzen gemäss Art. 69 Ziff. 2 des kantonalen Gemeindegesetzes auseinandergesetzt. Man spricht von allgemein verbindlichen Normen, wenn der Adressatenkreis der Norm unbestimmt ist und die Norm eine unbestimmte Zahl von Fällen regelt. Es ist nun näher zu prüfen, inwieweit beispielsweise technische Ausführungsvorschriften von dieser Bestimmung erfasst sind. Im Rahmen des rechtlich Zulässigen sollten dem Gemeinderat gewisse Rechtsetzungskompetenzen übertragen werden (siehe Art. 20 lit. k, l).

### **Art. 13 Beschlüsse der Stimmberechtigten**

Die Stimmberechtigten treffen ihre Beschlüsse offen an der Gemeindeversammlung, soweit diese Gemeindeordnung kein anderes Abstimmungsverfahren vorsieht. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Gemeindegesetzes. Beschlüsse sind zwingend an der Gemeindeversammlung zu fassen, wo das Gemeindegesetz und Art. 21 dieser Gemeindeordnung es vorsehen.

#### **Kommentar:**

In Art. 13 wird wie in Art. 12 auf die in Art. 21 geregelten Finanzkompetenzen verwiesen, welche nun klar und eindeutig zugewiesen werden. Ansonsten wird auf das Gemeindegesetz verwiesen. Dadurch werden inskünftig wichtige Beschlüsse von grosser finanzieller Tragweite von einer deutlich grösseren Basis getragen, weil die Stimmbeteiligung bei Urnenabstimmungen deutlich grösser ist als bei Gemeindeversammlungen. Dieses Konzept ist auch eine Antwort auf die Kritik, dass die heutige Gemeindeversammlung eine Plattform zu starker «Betroffenheitsdemokratie» ist.

### **Art. 14 Urnenabstimmung**

Die Stimmberechtigten üben ihre Befugnisse in Wahl- und Sachgeschäften nach Massgabe des Gemeindegesetzes an der Urne aus. Die briefliche Stimmabgabe ist für die Stimmberechtigten portofrei.

Beschlüsse sind zwingend der Urnenabstimmung zu unterstellen, wo Art. 21 dieser Gemeindeordnung es vorsieht.

Überdies unterbreitet der Gemeinderat nach Anhörung der zuständigen Kommission Geschäfte von grosser Tragweite der Urnenabstimmung.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 2 (alt) des Geschäftsverkehrsgesetzes des Bundes:

Als rechtsetzend gelten alle generellen und abstrakten Normen, welche natürlichen oder juristischen Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen oder die Organisation, die Zuständigkeit oder die Aufgaben der Behörden oder das Verfahren regeln.

<sup>3</sup> Art. 66 Abs. 1 und 2 des Gemeindegesetzes:

- a) wenn ein entsprechendes Begehren von einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten spätestens 3 Tage vor der Gemeindeversammlung bis 18 Uhr der Gemeindeganzlei eingereicht wird;
- b) wenn in der Gemeindeversammlung spätestens unmittelbar nach der Schlussbestimmung ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten eine Urnenabstimmung verlangt;
- c) wenn der Gemeinderat seinen Antrag direkt der Urnenabstimmung unterstellt.

**Kommentar:**

Gemäss Gemeindegesetz Art. 66 Abs. 1 kann der Gemeinderat einen Antrag direkt der Urnenabstimmung unterstellen. Art. 14 Abs. 3 dieser Gemeindeordnung schränkt diese Möglichkeit ein mit der Präzisierung «grosser Tragweite». Geschäfte in diesem Sinne sind zum Beispiel die Ortsplanung oder Verkehrskonzepte.

Da eine Urnenabstimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 immer auch eine gewisse Tragweite und Brisanz aufweist, soll der Gemeinderat eine Urnenabstimmung nicht alleine, sondern nach Anhörung der zuständigen Kommission verfügen können. Dadurch ist auch klar festgelegt, dass bei solchen Geschäften eine Kommission für die Entscheidungsfindung einzusetzen ist.

**Art. 15 Gemeindeversammlung**

Der Gemeinderat bestimmt Ort und Zeitpunkt der Gemeindeversammlung. Er achtet darauf, dass ein möglichst grosser Teil der Stimmberechtigten teilnehmen kann. Voranschlag und Steuerfuss bringt er bis Ende Dezember, die Gemeindefachrechnung bis Ende Juni an der Gemeindeversammlung zur Abstimmung. Die Gemeindeversammlung ist unter Angabe der Verhandlungsgegenstände mindestens 20 Tage zuvor in den amtlichen Publikationsorganen auszuschreiben. Berichte und Anträge zu den Verhandlungsgegenständen sind mindestens 20 Tage vor der Gemeindeversammlung auf der Gemeindekanzlei aufzulegen und in Kurzfassung an die Haushaltungen in der Gemeinde Baar zu verteilen. Die Stimmberechtigten können ab dem Zeitpunkt der Auflage jederzeit auch eine Langfassung beziehen.

Berichte und Anträge des Gemeinderates sowie Stellungnahmen der Kommissionen haben insbesondere die finanziellen Folgen sowie die Auswirkungen auf die Qualität des Leistungsangebotes darzustellen.

Ein Mitglied des Gemeinderates erläutert bei Bedarf der Versammlung Bericht und Antrag. Hat eine Kommission das Geschäft vorbereitet, kann ein Mitglied der Kommission der Versammlung die Haltung der Kommission erläutern. Im Weiteren richtet sich die Durchführung nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes.

**Kommentar:**

In Art. 15 werden Bestimmungen des Gemeindegesetzes präzisiert (Art. 71 ff.). Im Sinne der heutigen Praxis soll festgelegt werden, dass das Budget für das kommende Amtsjahr spätestens per Ende Jahr vorzulegen ist (Abs. 1). Die 20-Tage-Frist (Abs. 2) wurde im Rahmen der ISO-Zertifizierung anstelle der gesetzlichen 10-Tages-Frist im Sinne einer Verbesserung der Kundenorientierung eingeführt. Ausserdem wird der Einsatz der Lang- resp.

Kurzfassung ausdrücklich geregelt (vgl. Art. 72 GG). In Abs. 3 soll die zentrale Bedeutung von Mittelbereitstellung und Mittelverwendung zum Ausdruck gebracht werden. Die Formulierung stellt eine Ergänzung von Art. 71 Abs. 1 des Gemeindegesetzes dar, indem nicht nur die finanziellen Auswirkungen in einer Vorlage dargelegt werden müssen, sondern auch die Auswirkungen auf die Qualität des Leistungsangebotes. In Abs. 4 wird der Rahmen des Gemeindegesetzes (Art. 74) auf die Baarer Bedürfnisse hin präzisiert. Die «Kann»-Formulierung hat den Vorteil, dass gerade bei kleineren Vorlagen und bei völlig identischer Haltung von Gemeinderat und Kommission die Gemeindeversammlung nicht unnötigerweise durch Ausführungen beider Organe «verlängert» wird. Im Weiteren bleibt es der Kommission freigestellt, der Gemeindeversammlung ihre Haltung gegenüber dem betreffenden Geschäft differenziert wiederzugeben, d.h. in welchem Verhältnis sie für oder gegen die Vorlage ist. Damit der Kommissionssprecher auch wirklich die Haltung der Kommission erläutert, sollte er nicht gleichzeitig auch die Meinung seiner Partei vertreten müssen bzw. Parteisprecher sein.

### **Art. 16 Orientierungsversammlung**

Der Gemeinderat kann vor einer Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung öffentliche Orientierungsversammlungen durchführen.

## **III. Gemeinderat**

Vorbemerkungen:

In diesem Abschnitt werden Mitgliederzahl sowie Stellung und Zuständigkeiten des Gemeinderates klar geregelt. Insbesondere ist neben der Verankerung des Kollegialitätsprinzips (Art. 19 Abs. 2) ein breiter Katalog der Zuständigkeiten (Art. 20) aufgeführt, welche im Gemeindegesetz nur knapp abgehandelt werden.

### **Art. 17 Mitgliederzahl**

Der Gemeinderat besteht aus der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten sowie sechs weiteren Mitgliedern.

#### **Kommentar:**

Nach Auffassung des Gemeinderates hat sich die heutige Mitgliederzahl bewährt. Die spezifische Erwähnung der Gemeindepräsidentin bzw. des Gemeindepräsidenten ergibt sich aus der besonderen Funktion und dem spezifischen Wahlverfahren für dieses Amt.

### **Art. 18 Aufgaben**

Die Mitglieder des Gemeinderates nehmen die Aufgaben nach Massgabe des Gemeindegesetzes wahr.

**Kommentar:**

Nach Auffassung des Gemeinderates soll am System «Hauptamt» des Gemeindepräsidenten festgehalten werden, auch wenn aufgrund der Grösse und Bedeutung der Gemeinde Baar ein Vollamt denkbar ist. Das Hauptamt hat den Vorteil, dass der Gemeindepräsident weniger vom politischen Amt abhängig ist, weil er auch anderen Tätigkeiten nachgehen kann. Im Weiteren ist die Entwicklung in Richtung Hauptamt auch bei den Ressortverantwortlichen möglich, sofern dies der effektive Zeitaufwand rechtfertigt (z.B. Ressort Bau).

**Art. 19 Stellung**

Der Gemeinderat ist das oberste Leitungsorgan der Gemeinde Baar.  
Er fasst und vertritt seine Beschlüsse als Kollegium.

**Kommentar:**

Mit der expliziten Erwähnung des Kollegialitätsprinzips soll ein zentrales Organisationsprinzip unseres Staatswesens sowie die Bedeutung der ganzheitlichen Gemeindeführung zum Ausdruck gebracht werden. Abweichungen dieses Kollegialitätsprinzips sollen nur in Ausnahmefällen erfolgen, insbesondere bei Gewissenskonflikten, und jeweils vor der Abstimmung im Gemeinderat angemeldet werden.

**Art. 20 Zuständigkeiten**

Der Gemeinderat hat insbesondere folgende Aufgaben und Befugnisse. Er

- a) bezeichnet die strategischen Ziele und Mittel zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben;
- b) stellt den Stimmberechtigten Bericht und Antrag;
- c) vollzieht die Beschlüsse der Stimmberechtigten;
- d) nimmt die Finanzkompetenzen nach Massgabe von Art. 21 dieser Gemeindeordnung wahr;
- e) schliesst Leistungsvereinbarungen ab;
- f) sorgt für eine wirtschaftliche und qualitätsbewusste Verwaltungstätigkeit;
- g) sorgt für ein wirksames Controlling;
- h) legt den Finanzplan fest und erfüllt weitere grundlegende Leitungs-, Planungs- und Verwaltungsaufgaben;
- i) vertritt die Gemeinde Baar nach aussen;
- j) informiert über Geschäfte von allgemeinem Interesse nach Massgabe von Art. 9 dieser Gemeindeordnung;
- k) erlässt Benützungs- und Gebührenordnungen für öffentliche Gebäude, Anlagen und andere Einrichtungen der Gemeinde Baar;

- l) erlässt weitere Vorschriften, die einen verwaltungsinternen Charakter aufweisen, namentlich Dienst- und Besoldungsvorschriften sowie technische und administrative Dienstanweisungen und Ausführungsvorschriften;
- m) wählt aus dem Kreis der Einwohnerschaft die Mitglieder der Kommissionen, des Stimm- und Urnenbüros sowie Vertretungen in Organisationen.

**Kommentar:**

Art. 20 präzisiert Art. 84 ff. des Gemeindegesetzes. Wie erwähnt, ist die Frage, inwieweit dem Gemeinderat im Rahmen des kantonalen Rechts klar umschriebene Rechtsetzungskompetenzen zugewiesen werden sollen, in juristischer Hinsicht heikel. In Art. 69 Ziff. 2 hält das Gemeindegesetz fest, dass die Gemeindeversammlung allgemein verbindliche Gemeindereglemente erlässt. An diesem Grundsatz ist somit nicht zu rütteln. Es stellt sich aber die Frage, wie das Kriterium der «Allgemeinverbindlichkeit» auszulegen ist. Wie bereits dargelegt, spricht man grundsätzlich von allgemein verbindlichen Normen, wenn der Adressatenkreis der Norm unbestimmt ist und die Norm eine unbestimmte Zahl von Fällen regelt. Allerdings liegt ein allgemein verbindlicher Rechtssatz nicht nur dann vor, wenn er für jedermann oder alles oder immer gilt. Auch ein beschränkter Kreis von Personen oder Sachen kann von einem allgemein verbindlichen Rechtssatz erfasst werden.

In Lehre und Praxis findet die treffende Legaldefinition von Art. 5 Abs. 2 des alten Geschäftsverkehrsgesetzes des Bundes breite Beachtung: «Als rechtsetzend gelten alle generellen und abstrakten Normen, welche natürlichen oder juristischen Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen oder die Organisation, die Zuständigkeit oder die Aufgaben der Behörden oder das Verfahren regeln.»

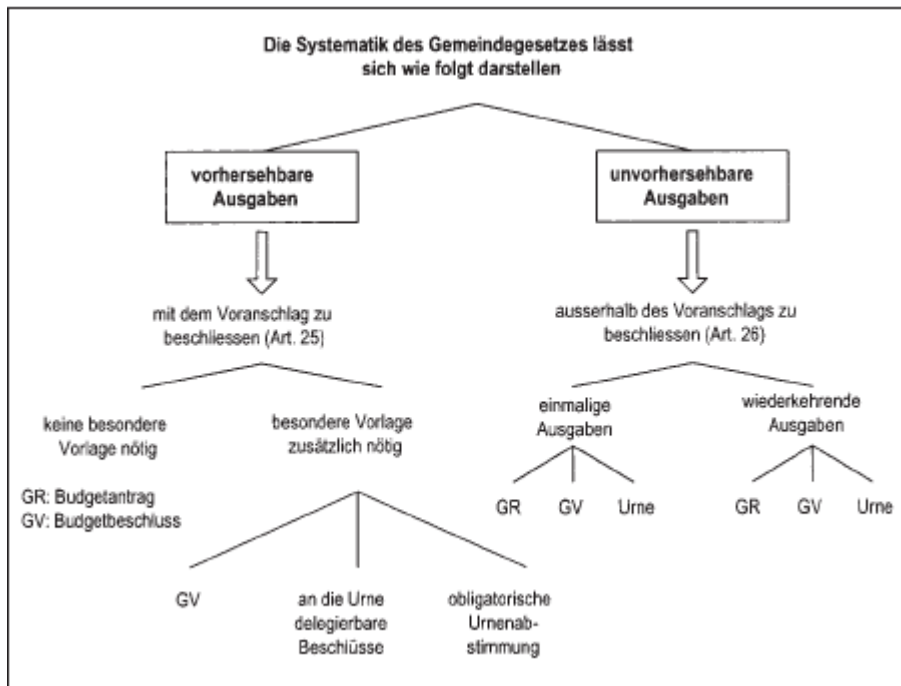
Die Abgrenzung des Begriffs der Allgemeinverbindlichkeit ist trotz allem nicht einfach. Aus Sicht des Gemeinderates ist insbesondere auch zu berücksichtigen, ob ein Rechtssatz eine «Aussenwirkung» entfaltet oder nicht.<sup>4</sup> Rechtssätze, die einen verwaltungsinternen Charakter aufweisen, sollten auch vor dem Hintergrund von Art. 84 Abs. 4 GG durch den Gemeinderat erlassen werden können (z.B. technische und administrative Dienst- anweisungen, Dienst- und Besoldungsvorschriften). Dies entspricht auch den anerkannten Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bei den Gebühren ergibt sich nach anerkannter Lehre und Praxis eine gewisse Lockerung, welche auch der kantonale Gesetzgeber im Sinne einer *lex specialis* berücksichtigt hat (Art. 84 Abs. 4 GG). Die vorgesehene Formulierung in der Gemeindeordnung verzichtet auf die Einschränkung «in der Regel». In lit. e ist die Kompetenz zum Schliessen von Leistungsvereinbarungen festgelegt. Aus Praktikabilitätsgründen ist die Kompetenz zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen dem Gemeinderat einzuräumen. Leistungsvereinbarungen haben oft einen zu hohen Detaillierungsgrad, sodass die Gemeindeversammlung bei einer solchen Beratung und Beschlussfassung überfordert wäre.

In lit. m ist eine Präzisierung angezeigt. Indem den Kommissionen Organschaft zukommt, ist es sachgerecht, wenn sich der Kreis der stimmberechtigten Mitglieder auf die Einwohnerschaft bezieht. Art. 22 regelt sodann, dass bei Erlöschen der Wahlvoraussetzungen das entsprechende Mitglied auf Ende des Kalenderjahres ausscheidet.

<sup>4</sup> Hans-Rudolf Arta, Zuständigkeitsordnung nach dem sankt-gallischen Gemeindegesetz, S. 73 ff.

**Kommentar:**

Die Zuständigkeitsordnung für Ausgabenbeschlüsse wurde letztmals 1993 revidiert. Die Finanzkompetenzen sollen in die neue Gemeindeordnung integriert werden, geht es dabei doch um einen wesentlichen Bereich der demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene. Zudem sieht das Gemeindegesetz ausdrücklich vor, dass die Gemeinden entsprechende Kreditlimiten in eigener Kompetenz festlegen. Mit der neuen Zuständigkeitsordnung soll die Chance genutzt werden, weitere Differenzierungen vorzunehmen. So sieht der Entwurf besondere Regelungen bei unvorhersehbaren Ausgaben vor. Ebenso werden die Handänderungen gesondert geregelt. Speziell mit Blick auf den zunehmenden Standortwettbewerb ist es zweckmässig, wenn in diesem Bereich der Handlungsspielraum der Exekutive erhöht wird. Bei den vorhersehbaren Ausgaben gem. § 25 des Gemeindegesetzes sind neue jährlich wiederkehrende Aufwendungen über CHF 100'000 grundsätzlich der Gemeindeversammlung vorzulegen.



**Art. 21 Finanzkompetenzen**

Gegenstand		Organ/Entscheidungsweg	Gemeinderat	Gemeindeversammlung	An die Urnenabstimmung delegierbare Beschlüsse	Obligatorische Urnenabstimmung
Vorhersehbare Ausgaben	Im <b>Voranschlag</b> zu genehmigende vorhersehbare Ausgaben (Grundsatz)		Budgetantrag (einschliesslich Personalbudget)	Abschliessend		
	Für Ausgabenbeschlüsse in Anwendung von § 25 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG)* ist nach Massgabe der folgenden Beträge eine <b>gesonderte Vorlage</b> erforderlich.	neue einmalige Aufwendungen ----- neue jährlich wiederkehrende Aufwendungen		ab 200'000 ----- ab 100'000	600'000 bis 5'000'000 (in Anwendung von § 66 Abs. 3 GG) ----- 200'000 bis 500'000 (in Anwendung von § 66 Abs. 3 GG)	> 5'000'000 ----- > 500'000
Nicht vorhersehbare Ausgaben	<b>Neue einmalige Ausgaben</b> (In Anwendung von § 25 FHG*)	Im Einzelfall	bis 100'000	ab 100'000	100'000 bis 500'000	> 500'000
		Im gesamten Rechnungsjahr	bis 500'000	ab 500'000	500'000 bis 2'000'000	ab 2'000'000
	<b>Neue jährlich wiederkehrende Ausgaben</b> (In Anwendung von § 25 FHG*)	Im Einzelfall	bis 20'000	ab 20'000	20'000 bis 500'000	ab 500'000
		Im gesamten Rechnungsjahr	bis 50'000	ab 50'000	50'000 bis 1'000'000	ab 1'000'000
<b>Gesetzlich gebundene Ausgaben</b> Übrige gebundene Ausgaben (In Anwendung von § 26 FHG*)			Unbeschränkt / abschliessend bis CHF 500'000 **	ab 500'000 / abschliessend		
(In Anwendung von § 34 FHG*)	<b>Nachtragskredite pro Fall</b> teuerungsbedingte		abschliessend			
	nicht teuerungsbedingte	Überschreitung des budgetierten Betrags bis 10 %, höchstens aber von CHF 500'000, mind. von CHF 20000	Überschreitung des budgetierten Betrags über 10 %, jedoch erst ab CHF 250'000	250'000 bis 2'000'000	ab 2'000'000	
<b>Handänderung</b> (inkl. Erwerb und Veräusserung von Baurechten); heute: 4-jähriger Rahmenkredit von 5 Mio.	Erwerb pro Fall	bis 2'000'000	ab 2'000'000	2'000'000 bis 5'000'000	ab 5'000'000	
	Veräusserung pro Fall	bis 2'000'000	ab 2'000'000	2'000'000 bis 5'000'000	ab 5'000'000	
<b>Beschlussfassung über Beteiligungen und Gewährung von Darlehen</b>			bis 100'000	ab 100'000	100'000 bis 500'000	ab 500'000

Die in diesem Artikel aufgeführten Beträge werden durch den Gemeinderat zu Beginn jeder Legislaturperiode nach Massgabe des Landesindex der Konsumentenpreise der Teuerung angepasst.

\* Anpassung an kantonales Recht; anstelle Gemeindegesetz neu Finanzhaushaltsgesetz (FHG) (ab 01.01.2007 in Kraft)

\*\* wenn kein Spielraum: auch höhere Beträge

In lit. e ist die Kompetenz zum Schliessen von Leistungsvereinbarungen festgelegt. Aus Praktikabilitätsgründen ist die Kompetenz zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen dem Gemeinderat einzuräumen. Leistungsvereinbarungen haben oft einen zu hohen Detaillierungsgrad, sodass die Gemeindeversammlung bei einer solchen Beratung und Beschlussfassung überfordert wäre.

In lit. m ist eine Präzisierung angezeigt. Indem den Kommissionen Organschaft zukommt, ist es sachgerecht, wenn sich der Kreis der stimmberechtigten Mitglieder auf die Einwohnerschaft bezieht. Art. 22 regelt sodann, dass bei Erlöschen der Wahlvoraussetzungen das entsprechende Mitglied auf Ende des Kalenderjahres ausscheidet.

Für die Aufwendungen im Personalbereich wird inskünftig mit dem Voranschlag ein transparenter Stellenplan erstellt. Die Gemeindeversammlung hat somit jederzeit die Möglichkeit, über den Voranschlag auf das Personalbudget und somit auf den Stellenplan Einfluss zu nehmen. Kommen während des Jahres neue unvorhersehbare Aufgaben hinzu, die eine weitere Stellenbildung zwingend verlangen (Pflichtaufgabe), dann gelten diese zusätzlichen Aufwendungen grundsätzlich als gebundene Ausgaben.

Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage wurden Kreditlimiten für Handänderungen von CHF 4 Mio. auf 5 Mio. angehoben.

### **Definition übrige gebundene Ausgaben**

Neue einmalige Ausgaben ab CHF 200000 pro Fall erfordern gemäss Art. 21 der GO eine gesonderte Vorlage an die Gemeindeversammlung. Nicht zutreffend ist dies in Bezug auf gebundene Ausgaben.

«Ausgaben gelten als gebunden, wenn die Gemeinde durch übergeordnetes Recht, durch Gerichtsentscheide, durch Beschlüsse der zuständigen Gemeindeorgane oder durch frühere Beschlüsse zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Handlungsspielraum bleibt.»

Neben den gesetzlich gebundenen Ausgaben entstehen in der Praxis übrige gebundene Ausgaben gemäss den nachstehenden vom Bundesgericht entwickelten Abgrenzungskriterien zwischen neuen und gebundenen Ausgaben.

«Ausgaben sind dann neu, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgaben, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht. Dies ist umgekehrt nicht der Fall bei Ausgaben, die durch einen Rechtssatz prinzipiell oder dem Umfang nach vorgesehen werden oder die zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Das Requisit der (Freiheit) fehlt ferner auch dann, wenn anzunehmen ist, das Volk habe mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die daraus folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Solche Ausgaben erscheinen als gebunden.»

Beispiele für übrige gebundene Ausgaben:

- Unterhalt von Liegenschaften
- Unterhalt von Strassen, Kanalisationen, Anlagen, Wasserbauten
- Ersatz von Mobiliar, EDV-Anlagen, Fahrzeugen

Wenn der zeitliche Spielraum vorhanden ist, sollen diese Ausgaben im entsprechenden Voranschlag mit «gebunden» bezeichnet und von der Gemeindeversammlung genehmigt werden.  
Eine entsprechende Handhabung bringt der Gemeindeversammlung Entlastung durch «uninteressante» Vorlagen und dem Gemeinderat und den Verwaltungsabteilungen Entlastung durch weniger administrativen Aufwand.

## **V. Kommissionen**

Vorbemerkungen:

Mit der neuen Gemeindeordnung sollen Verantwortung, Aufgaben und Kompetenzen der Kommissionen klar umschrieben und erfasst werden. Indem die Kommissionen über Anträge an die Stimmberechtigten auch gegen aussen in Erscheinung treten können, wird die politische Transparenz gefördert. Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission soll schliesslich zwecks Stärkung der politischen Kontrolle zu einer eigentlichen Geschäftsprüfungskommission aufgewertet werden, auch wenn eine Umbenennung aus juristischen Gründen nicht möglich ist.

### **Art. 22 Stellung und Zusammensetzung**

Die Einsetzung von Kommissionen erfolgt nach Massgabe des Gemeindegesetzes als:

- a) ständige Kommissionen mit beratender Funktion;
- b) nicht-ständige Kommissionen mit beratender Funktion;
- c) Kommissionen mit übertragenen Befugnissen des Gemeinderates oder gemäss übergeordneter Gesetzgebung;
- d) Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission.

Wählt der Gemeinderat eine Kommission, beachtet er:

- a) die fachliche Kompetenz;
- b) eine ausgewogene Zusammensetzung, namentlich bezüglich der politischen Parteien.

Wählt der Gemeinderat eine Kommission, legt er Aufgabenbereich und Pflichtenheft fest.

Sind die Wahlvoraussetzungen nach Art. 20 nicht mehr erfüllt, scheidet das Mitglied auf Ende des Kalenderjahres aus. Eine Kommission besteht in der Regel aus sieben Mitgliedern.

**Kommentar:**

In Art. 22 sind die verschiedenen Kommissionen dargestellt. Abs. 1 unterscheidet verschiedene Kommissionsarten. Kommissionen nach lit. a sind z.B. die Schulkommission oder die Planungs- und Baukommission. Zu lit. b gehören Kommissionen wie beispielsweise diejenige, welche zur Vorberatung dieser Gemeindeordnung eingesetzt wurde. Zu den Kommissionen gemäss lit. c zählt beispielsweise die Vormundschaftskommission.

In Abs. 2 sind die Rekrutierungskriterien verankert. Das Kriterium der Ausgewogenheit ist primär hinsichtlich Berücksichtigung des Parteienproporz zu verstehen. In der Praxis sollte dieses Prinzip allerdings nicht stur durchgezogen werden. Je nach Aufgabenbereich ist der Parteienproporz mehr oder weniger zu gewichten. Geht es eher um die Behandlung von technischen Fragen, ist dieses Kriterium nicht so wichtig; sind demgegenüber politische Fragen von grosser Tragweite zu behandeln, ist dem Parteienproporz grössere Beachtung zu schenken. In diesem Zusammenhang vertritt der Gemeinderat die Auffassung, dass bei ständigen Kommissionen – als politisch wichtige Organe – durchgehend der Parteienproporz gelten soll. In diesem Fall wählt der Gemeinderat die Kommissionen nach Einholen von Vorschlägen der Parteien. Dieser Grundsatz gilt auch bei der Gesamterneuerung, wobei es sachgerecht ist, bei nicht vorhandenen Vakanzten allfällige Ungleichgewichte zwischen den Parteien erst bei der nächstfolgenden Gesamterneuerung zu berücksichtigen. Damit soll auch eine gewisse Kontinuität gewahrt werden. Gleichzeitig soll sich eine politische Gruppierung über zwei Legislaturperioden hinweg als stabile Kraft erweisen.

Wenn der Parteienproporz zur Anwendung gelangt, dann ist damit immer der Gemeinderatsproporz gemeint. Neben dem Parteienproporz sind unter dem Aspekt der «Ausgewogenheit» aber auch weitere Kriterien (Geschlecht, Berufsstand, altersmässige Durchmischung etc.) sowie der Einbezug von Quartiervereinen, Interessengruppen u.a. zu beachten. Aus staatspolitischen Gründen ist namentlich der Einbezug der jungen Generation wichtig.

### **Art. 23 Beizug von Fachpersonen**

Die Kommissionen können Fachleute sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung mit beratender Stimme beiziehen.

**Kommentar:**

Verwaltungsangestellte haben beratende Funktion. Die Formulierung von Art. 23 lässt allerdings offen, ob in klar begründeten Ausnahmefällen Angestellte der Verwaltung nach Massgabe von Art. 22 zu ordentlichen Kommissionsmitgliedern gewählt werden sollen und ihnen somit das volle Stimmrecht eingeräumt wird. Dies ist

namentlich dann von Bedeutung, wenn wegen Bestimmungen des übergeordneten Rechts eine direkte Mitwirkung der Verwaltung sinnvoll ist (z.B. Vormundschaftsrecht).

#### **Art. 24 Leitung**

Die Leitung der Kommissionen erfolgt durch ein Mitglied des Gemeinderates oder kann einer Drittperson übertragen werden. Die Leitung wird nach Empfehlung der Kommission durch den Gemeinderat gewählt.

##### **Kommentar:**

Die Motion wurde eingereicht, um die Kommissionsarbeit und deren Mitglieder aufzuwerten. In seiner Motionsantwort beurteilt der Gemeinderat, welche Kommissionen durch Dritte und welche durch ein Gemeinderatsmitglied zu leiten sind. Eine gute Zusammenarbeit und das Ziel, gemeinsam für die Einwohnergemeinde zu arbeiten und zu gestalten, sollen im Vordergrund der Kommissionstätigkeit stehen.

Die Änderung gilt ab dem 1. Januar 2007.

#### **Art. 25 Besondere Zuständigkeiten von Kommissionen mit beratender Funktion**

Kommissionen mit beratender Funktion geben zuhanden des Gemeinderates Empfehlungen ab.

Sie können den Stimmberechtigten Anträge stellen. Den dazugehörenden Bericht erstattet die Kommission:

- a) in der Gemeindeversammlung gemäss Art. 15 dieser Gemeindeordnung;
- b) bei der Urnenabstimmung durch eine schriftliche Stellungnahme, welche den Stimmberechtigten mit dem Bericht und Antrag des Gemeinderates zugestellt wird.

##### **Kommentar:**

Die Kommissionen mit übertragenen Befugnissen sind hier bewusst nicht erwähnt. Diese verfügen durch die Kompetenzdelegation über eigene, beschränkte Exekutivfunktionen. Ein Aktivwerden in der Gemeindeversammlung würde zwangsläufig zu Kompetenzkonflikten mit dem Gemeinderat führen. Dies ist zu vermeiden.

#### **Art. 26 Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission**

Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK) besteht aus fünf Mitgliedern. Sie prüft

---

#### **Art. 24 Leitung (bisher, geändert an der GV vom 12. Juni 2006, vgl. oben)**

Das zuständige Mitglied des Gemeinderates leitet Kommissionen mit übertragenen Befugnissen oder Kommissionen, die gemäss übergeordneter Gesetzgebung einzusetzen sind.

Die Leitung von Kommissionen mit beratender Funktion kann auch einer Drittperson übertragen werden.

##### **Kommentar:**

Den Kommissionen nach Abs. 1 werden Kompetenzen des Gemeinderates übertragen. Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, wenn über die Kommissionsleitung die Vernetzung mit dem Gemeinderat sichergestellt ist. Bei beratenden Kommissionen ist es aber durchaus sinnvoll, wenn Dritte die Leitung wahrnehmen können. Dieser Spielraum soll bewusst geöffnet werden.

- a) den Geschäftsbericht des Gemeinderates, der Verwaltung und der Gemeindeunternehmen im abgelaufenen Jahr;
- b) die Führung des Gemeindehaushaltes im abgelaufenen Jahr;
- c) den Finanz- und Investitionsplan;
- d) die Anträge des Gemeinderates über Voranschlag und Steuerfuss für das kommende Jahr.

Sie wählt das externe Revisionsunternehmen. Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission kann zu Vorlagen des Gemeinderates Stellung nehmen und Bericht erstatten. Bei Handänderungen sowie bei Geschäften, die nach Art. 21 der obligatorischen Urnenabstimmung unterliegen, ist eine Berichterstattung zwingend.

**Kommentar:**

Über Stellung und Aufgaben der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission wurden auch eingehende Diskussionen mit dem Ausschuss der RPK geführt. Der Gemeinderat ist bereit, im Interesse einer erhöhten Transparenz und einer Verbesserung der politischen Kontrolle hier echte Reformen vorzunehmen. Die RPK soll in Zukunft die Stellung einer Geschäftsprüfungskommission bekommen. Die RGPK wird sich aber weiterhin grundsätzlich nur auf die Prüfungsarbeit im Sinne des Gemeindegesetzes konzentrieren. Waren es heute vor allem Prüfungsaufgaben im finanziellen Bereich, so wird die RGPK in Zukunft auch gemeindliche Abläufe z.B. auf Notwendigkeit, Nutzen, Aufwand und Ertrag usw. hin überprüfen und dem Gemeinderat jeweils im Sinne des bisherigen Verfahrens Bericht und Antrag stellen. Zudem wird inskünftig auch die Begutachtung der Umsetzung von Beschlüssen des Gemeinderates und der Stimmberechtigten verstärkt werden.

Der Gemeinderat erachtet es als wertvoll, künftige alle finanzrelevanten Angelegenheiten mit der RGPK zu diskutieren. Aufgrund dieser Ausweitung des Kompetenz- und Verantwortungsbereichs ist es konsequent, wenn künftige in der Gemeindeversammlungsvorlage bzw. bei Berichten und Anträgen des Gemeinderates an die Stimmberechtigten die RGPK ihre Meinung zum jeweiligen Geschäft äussern kann. Eine Pflicht hierzu besteht mit Ausnahme der Handänderungen und der Geschäfte, welche der Urnenabstimmung unterliegen, nicht. Die RGPK wird aufgrund der Würdigung der gesamten Umstände jeweils entscheiden, ob eine Stellungnahme sinnvoll und gerechtfertigt erscheint.

Der Gemeinderat erhofft sich von diesen grundlegenden Änderungen eine Verbesserung der Transparenz und eine Optimierung der politischen Kontrolle («Baarer Modell»).

Nach Art. 94 des Gemeindegesetzes kann die Rechnungsprüfungskommission dem Gemeinderat zusätzliche Revisionen durch Fachleute beantragen. Inskünftig soll von dieser Möglichkeit extensiv Gebrauch gemacht werden, indem die Revision im enge

ren Sinn durch eine externe Unternehmung zuhanden der Kommission umfassend vorgenommen wird. Durch diese Entlastung ist es möglich, dass die RGPK sich auf die Funktionen einer eigentlichen Geschäftsprüfungskommission konzentrieren kann. Im Interesse einer ständigen Optimierung ist zwischen Kommission und Gemeinderat bewusst ein partnerschaftliches Verhältnis zu pflegen.

Die Abgrenzungen der Aufgaben und Kompetenzen zwischen der Finanzkommission und der RGPK sollen über Aufgabenbeschrieb und Pflichtenheft klar definiert werden.

## **VI. Gemeindeverwaltung**

Vorbemerkungen:

Die Anforderungen an die Verwaltung steigen ständig. Vor diesem Hintergrund hat die Gemeindeverwaltung 1999 mit Erfolg die Zertifizierung nach ISO 9001 vollzogen. Es stellen sich aber auch immer wieder neue Herausforderungen.

Aus Sicht des Gemeinderates stünde es einer modernen Gemeindeordnung gut an, einen Datenschutzartikel aufzunehmen. Der kommunale «Datenschutzbeauftragte» steht der Verwaltung wie auch den Einwohnerinnen und Einwohnern zur Verfügung.

Ausserdem hat der Gemeinderat die Frage des Ombudsmannes für die Gemeinde Baar diskutiert. Allerdings sieht er für die Grösse der Gemeinde zurzeit keinen Bedarf für eine feste Stelle. Hingegen kann er sich vorstellen, bei schwierigen Problemlösungen die heutigen Möglichkeiten der Mediation noch gezielter auszuschöpfen. So ist es möglich, situativ und sachbezogen zu handeln.

Die wichtigsten Aufgaben der Verwaltung sind in der Gemeindeordnung zu umschreiben. Allerdings ist auf die Festlegung der Organisation der Verwaltung (z.B. Bezeichnung der sieben Abteilungen) zu verzichten. Solche Entscheide gehören zur Organisationshoheit der Exekutive. Sie soll nach vernünftigen Kriterien eine zeitgemässe Verwaltungsstruktur schaffen.

### **Art. 27 Verwaltungsabteilungen**

Der Gemeinderat gliedert durch Beschluss die Gemeindeverwaltung in Verwaltungsabteilungen. Er wählt aus seiner Mitte für jede Abteilung einen Vorstand und eine Stellvertretung.

#### **Kommentar:**

In der Gemeindeordnung sollen Aufgabenbereich und Zahl der Abteilungen aus den vorhin erwähnten Gründen nicht explizit verankert werden.

### **Art. 28 Aufgaben**

Die Gemeindeverwaltung

- a) setzt die Beschlüsse des Gemeinderates und der Stimmberechtigten um;
- b) arbeitet nach den strategischen Zielen und Vorgaben des Gemeinderates;
- c) sorgt für eine qualitäts- und kostenbewusste Erfüllung des Dienstleistungsauftrags.

### **Art. 29 Datenschutz**

Die Gemeindeverwaltung sorgt für einen zweckmässigen Datenschutz nach Massgabe des Bundesrechts und des kantonalen Rechts. Der Gemeinderat bezeichnet eine Aufsichtsstelle, welche für die Einwohnerinnen und Einwohner in Fragen des Datenschutzes eine Anlaufstelle bildet und die Gemeindeverwaltung bei der Umsetzung des übergeordneten Rechts berät.

#### **Kommentar:**

Der Datenschutz erhält in der heutigen Informationsgesellschaft eine zunehmende Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ist eine ernsthafte Bearbeitung dieses Themas wichtig, denn immerhin sind in diesem Bereich letztlich elementare Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger tangiert. Entsprechend steigt auch die Komplexität in diesem Rechtsgebiet. Neben dem kantonalen Datenschutzgesetz dürfen nämlich auch die Bestimmungen des eidgenössischen Datenschutzgesetzes mit der dazugehörenden Rechtsprechung nicht übersehen werden.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. Stellungnahme des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten vom April 1997:

«Grundsätzlich gelten für kantonale Behörden kantonale Datenschutzbestimmungen. Damit das Niveau des Datenschutzgesetzes auf allen Ebenen gewährleistet ist, haben die kantonalen Datenschutzbestimmungen einen mit dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) in der Schutzwirkung vergleichbaren Mindeststandard aufzuweisen (Beat Rudin, Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Basel/Frankfurt am Main 1995, zu Art. 37 Rz. 15, 23). Soweit das Bundesrecht bereichsspezifische Datenschutzbestimmungen enthält, ist der Raum für die Anwendung des kantonalen Datenschutzrechts beschränkt oder sogar inexistent. Sofern keine kantonalen Datenschutzbestimmungen erlassen wurden, gelten für das Bearbeiten von Personaldaten durch kantonale Organe beim Vollzug von Bundesrecht die Art. 1–11, 16–23 und 25 Abs. 1–3 DSG (vgl. Art. 37 Abs. 1 DSG).»

Nach Art. 18 Abs. 4 ist für den Datenschutz die kantonale Stelle zuständig, sofern die Gemeinde keine eigene Datenschutzstelle einrichtet.

## **VII. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

### **Art. 30 Aufhebung des bisherigen Rechts**

Mit dem Inkrafttreten dieser Gemeindeordnung werden alle mit der vorliegenden Gemeindeordnung im Widerspruch stehenden Bestimmungen aufgehoben.

### **Art. 31 Vollzugsbeginn**

Die Gemeindeordnung tritt nach Annahme durch die Stimmberechtigten und unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Kanton in Kraft.

- Gemeindeordnung wurde genehmigt an der Urnenabstimmung vom 2. Dezember 2001

#### **Kommentar:**

Die Gemeinderat empfiehlt, die Beschlussfassung für diese Gemeindeordnung der Urnenabstimmung zuzuweisen. Dies entspricht Art. 11 dieser Gemeindeordnung.

### **Art. 32 Änderung der Gemeindeordnung**

Über Änderungen der Gemeindeordnung beschliesst die Gemeindeversammlung.

- Art. 24: Änderung genehmigt an der Gemeindeversammlung vom 12. Juni 2006.

#### **Kommentar:**

Der Gemeinderat empfiehlt, die Beschlussfassung für diese Gemeindeordnung der Urnenabstimmung zuzuweisen. Dies entspricht Art. 14 Abs. 3 dieser Gemeindeordnung sowie Art. 66 Abs. 1 des Gemeindegesetzes.

---

Gemeindeordnung mit Kommentar nachgeführt im Sommer 2007 / Li