

## Vorstellung neue Gemeindeordnung per 01.09.2020



### ÜBERSICHT

|                                                                                   |   |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---|
| Bericht des Gemeinderates zur geplanten «neuen Gemeindeordnung».....              | 2 |
| Rechtsgrundlage .....                                                             | 2 |
| Ausgangslage / um was geht es? .....                                              | 2 |
| Vorgehen bei der Erarbeitung der heute vorliegenden «neuen Gemeindeordnung» ..... | 2 |
| Warum braucht die Gemeinde Triengen eine neue Gemeindeordnung? .....              | 3 |
| Probleme des Milizsystems in den Gemeinden.....                                   | 4 |
| Stellung der Schulbehörde.....                                                    | 5 |
| Bürgernähe / Stellung der Controlling-Kommission.....                             | 5 |
| Qualität kostet etwas, lohnt sich aber langfristig .....                          | 5 |
| Interne oder externe Revisionsstelle? .....                                       | 6 |
| Fazit zum Schluss zur «neuen Gemeindeordnung» aus Sicht des Gemeinderates .....   | 6 |
| Beschlussfassungsempfehlung.....                                                  | 6 |

## **Bericht des Gemeinderates zur geplanten «neuen Gemeindeordnung»**

Geschätzte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

Anlässlich der Gemeindeversammlung vom 25. November 2019 wird Ihnen der Gemeinderat die geplante neue Gemeindeordnung kurz vorstellen und Sie werden dann entscheiden, ob die Beschlussfassung zur «neuen Gemeindeordnung» an die Urne überwiesen werden soll.

### **Rechtsgrundlage**

Gemäss § 17 der bisher geltenden Gemeindeordnung werden Sachabstimmungen von der Gemeindeversammlung behandelt. Beim Erlass und im Falle einer Totalrevision der Gemeindeordnung sowie bei einer Teilrevision auf Antrag des Gemeinderates (mit wesentlichen Änderungen) erfolgt die Schlussabstimmung an der Urne.

### **Ausgangslage / um was geht es?**

Auf der Basis des Gemeindegesetzes (GG) vom 4. Mai 2004 werden die Grundzüge der Organisation und der Zusammenarbeit der Luzerner Einwohnergemeinden sowie der kantonalen Aufsicht über die Gemeinden geregelt (GG § 110).

Bund und Kanton haben die rechtliche Grundordnung ihres Staatsgebildes und die obersten Rechtsnormen jeweils in einer Verfassung statuiert. Als Gemeinwesen, welches am nächsten bei den Einwohnerinnen und Einwohnern steht, verfügen sämtliche Luzerner Gemeinden über eine Gemeindeordnung als sogenannte Grundverfassung.

Die Gemeindeordnung ist somit das Pendant der Verfassung auf der Gemeindeebene. Sie regelt vor allem die Rechte und Pflichten der Stimmberechtigten, die weitere Grundorganisation der Gemeinde sowie die Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen gemeindlichen Organe und Behörden. Sie legitimiert zudem die gemeindlichen Instanzen zum Handeln. Für die einzelnen Einwohnerinnen und Einwohner liegt der Wert der Gemeindeordnung darin, dass sie sich an einer einheitlichen und übersichtlichen Grundordnung orientieren können.

### **Vorgehen bei der Erarbeitung der heute vorliegenden «neuen Gemeindeordnung»**

Der Gemeinderat Triengen hat im Juni 2018 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, mit dem Ziel, die Gemeindeordnung zu überarbeiten und den heutigen Bedürfnissen anzupassen.

Folgende Personen waren Mitglieder dieser Arbeitsgruppe: René Buob, René Kaufmann, Roger Kaufmann, Tim Kiser, Isabelle Kunz, Fabian Müller, Karl Ronner, Patrick Stirnimann, Christian Tschopp, Urs Vogel.

Sie sehen, die oben genannte Arbeitsgruppe setzte sich aus Mitgliedern der verschiedenen Parteien, der Schulpflege, Gemeinderäten und weiteren interessierten Personen aus den vier Ortsteilen zusammen. Weiter brachten auch Personen, welche bereits Erfahrungen aus früheren Revisionen der Gemeindeordnung haben, ihr Wissen ein.

Der Gemeinderat Triengen hat in Zusammenarbeit mit der vorab genannten Arbeitsgruppe eine Mustergemeindeordnung erarbeitet, welche auf die heutigen und künftigen Bedürfnisse ausgerichtet ist. Im Jahr 2013 hatte der Gemeinderat eine Analyse der Gemeinderatsspensen BDO AG in Auftrag gegeben, denn die Besetzung der Milizämter gestaltete sich zunehmend schwierig. Ziel soll sein, dass auch Personen eine Gemeinderatstätigkeit ausüben können, welche einen 80-100 % Job ausüben. Aufgrund dieser Analyse hat sich klar herauskristallisiert, dass bei den Gemeinderäten Delegationspotenzial von operativen Aufgaben an die Verwaltung vorhanden ist. In den letzten rund sechs Jahren wurde die Verwaltung in diese Richtung organisiert. Beispielsweise wurde im vergangenen Jahr die neue Stelle des Abteilungsleiters Bau und Infrastruktur geschaffen. Die vorliegend ausgearbeitete Gemeindeordnung baut folglich auf dem strukturellen Wandel der letzten Jahre auf, hin zu einer modern und effizient organisierten Verwaltung.

Auf Basis der erarbeiteten Gemeindeordnung wurde vom 18. April 2019 bis 17. Mai 2019 ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren mit entsprechenden Fragen durchgeführt. Alle interessierten Einwohnerinnen und Einwohner sowie auch die Parteien konnten dazu Stellung nehmen. Insgesamt 33 Einzelpersonen und 3 Parteien haben an der Vernehmlassung teilgenommen.

Folgende Schwerpunkte wurden im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens behandelt:

Aus der Sicht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sowie der Mehrheit der Parteien hat es sich bewährt, dass die Gemeinderatsmitglieder (mit Ausnahme des Präsidenten) nicht direkt in Ressorts gewählt werden. Als Argumente wurden vor allem die damit verbundene Flexibilität und die inskünftig vermehrte strategische Ausrichtung des Gemeinderates genannt.

Für die grosse Mehrheit der an der Vernehmlassung teilgenommenen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger macht neu eine externe Revisionsstelle Sinn. Dies wurde mit der steigenden Komplexität durch HRM2 (so heisst das neue harmonisierte Rechnungsmodell 2 der Luzerner Gemeinden) und einer Professionalisierung der Rechnungsprüfung begründet. Mehr dazu erfahren Sie auf Seite 6.

Während sich die Einwohnerinnen und Einwohner zum Wahlverfahren der Mitglieder der Bürgerrechtskommission eher offen geäussert haben, kamen die Parteien klar zum Schluss, dass sich das Proporzwahlverfahren (Verhältnisswahl) bewährt hat. Wesentlicher Vorteil: Das Proporzwahlverfahren garantiert eine angemessene Vertretung von Parteien und kleinen Interessengruppen in der Bürgerrechtskommission. Weiter wurde im Rahmen der Vernehmlassung ganz klar begrüsst, dass auch in Zukunft ein Mitglied des Gemeinderates von Amtes wegen Einsitz in der Bürgerrechtskommission haben soll.

Fast 80 % aller an der Umfrage teilgenommenen Einwohnerinnen und Einwohner können sich ein Gemeindeführungsmodell vorstellen, bei welchem der Gemeinderat vermehrt strategisch tätig ist und von den operativen Aufgaben entlastet wird. Die Parteien sind in diesem Punkt etwas zurückhaltender unter dem Aspekt der Bürgernähe. Aber auch sie sehen Chancen in einer klareren Trennung von strategischen und operativen Aufgaben. Dank der operativen Entlastung des Gemeinderates wird es möglich sein, die Gemeinde mit einem angemessenen Gemeinderatsspensum pro Gemeinderat zu führen. Dies wiederum erleichtert die Rekrutierung von neuen Behördenmitgliedern.

Bei der Frage, ob die Gemeindeversammlung noch zeitgemäss sei, waren sich die Vernehmlassungsteilnehmer einig. Mit fast 95 % der Vernehmlassungsteilnehmer und aller Parteien wird die Gemeindeversammlung sowohl unter dem Aspekt der direkten Demokratie sowie der Bürgernähe als wertvolles Instrument gewürdigt und geschätzt.

Da die vorab gemachten Aussagen im Rahmen der Vernehmlassung erfolgten und an der Vernehmlassung sowohl alle Parteien, als auch interessierte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger teilgenommen haben, gewichtete der Gemeinderat Triengen diese Rückmeldungen als repräsentativ und führte in diesem Sinne abermals eine Diskussion über die genannten Feedbacks sowohl in der Arbeitsgruppe als auch im Gemeinderat. In die heute vorliegende Gemeindeordnung sind somit auch diese Rückmeldungen eingeflossen.

## **Warum braucht die Gemeinde Triengen eine neue Gemeindeordnung?**

Unsere bisherige Gemeindeordnung wurde an der Urnenabstimmung im Oktober 2007 genehmigt, im Jahr 2014 mit einer Teilrevision ergänzt und im Jahr 2017 im Rahmen einer weiteren Teilrevision auf Grund der Einführung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes abermals teilrevidiert. Es ist deshalb an der Zeit, dass wir unsere Gemeindeordnung grundsätzlich überarbeiten und den heutigen Anforderungen und Abläufen entsprechend anpassen. Der Kulturwandel hin zu einer modernen Verwaltung in den vergangenen Jahren untermauert die Notwendigkeit der Anpassung der Gemeindeordnung.

Da es in den meisten Gemeinden immer schwieriger wird gute Behördenmitglieder für ein Amt im Dienste der Gemeinde zu finden und für eine Legislatur oder länger zu rekrutieren, macht es Sinn, dass wir die operativen Arbeiten in Zukunft möglichst den Verwaltungsangestellten überlassen und die sogenannten strategischen Führungsarbeiten kompetenten und motivierten Behördenmitgliedern übertragen. So können interessierte Personen auch im Rahmen eines Nebenamtes für die Gemeinde tätig sein, ohne gleich im Beruf wesentlich kürzertreten zu müssen.

Ein weiterer Vorteil dieser «neuen Aufgabenteilung» von operativen und strategischen Arbeiten ist, dass das wesentliche Fachwissen in Zukunft in der Verwaltung bleibt und der politische Einfluss via strategische Führung im Sinne der Stimmberechtigten weiterhin gezielt umgesetzt werden kann.

Neu ist der Gemeindeschreiber gleichzeitig auch Vorsitzender der Geschäftsleitung. Dieser führt die Abteilungsleiter und diese führen wiederum die ihnen unterstellten Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung. Die Gemeinderäte leiten ihre Ressorts und werden von der direkten Personalführung auf Grund der Trennung von operativen und strategischen Arbeiten entlastet. Das heisst, die Gemeinderäte üben inskünftig kaum mehr administrativ vollziehende Tätigkeiten aus. Durch diese Entlastung wird es möglich sein, die Gemeinde mit einem angemessenen Gemeinderatsspensum pro Gemeinderat zu führen. Die kleinen Pensen haben den Vorteil, dass die Gemeinderatstätigkeit mit einer hauptberuflichen Tätigkeit vereinbar ist und somit attraktiv für mögliche Kandidaten bleibt.

Die Mitarbeitenden der Verwaltung erhalten mehr Verantwortung, aber auch klar festgelegte Kompetenzen, welche vom Gesamtgemeinderat definiert werden. Mit einem gezielten Controlling werden die Kompetenzen konstant überwacht. Durchgehend erfährt das Verwaltungskader, dass seine Arbeit im Rahmen eines neuen Gemeindeführungsmodells anspruchsvoller, attraktiver und ganzheitlicher geworden ist. Das sogenannte AKV-Prinzip, wobei Aufgaben, Kompetenzen und die Verantwortung eine untrennbare Einheit bilden, kann umgesetzt werden. An vielen Orten kann die Effizienz gesteigert werden, da die Abläufe einfacher werden, wenn die Verwaltung direkt entscheiden kann. Dieser Kulturwandel hat in der Gemeinde Triengen im Rahmen der bisherigen Gemeindeordnung bereits vor einigen Jahren begonnen und wurde in den Abteilungen Finanzen und Bauwesen bereits umgesetzt. Nun gilt es diese Anpassung auch in der Gemeindeordnung zu manifestieren.

Sowohl der Gesamtgemeinderat, als auch das Kader der Verwaltung der Gemeinde Triengen stehen hinter dem Wechsel zu einem neuen modernen Führungsmodell für Triengen. Es macht deshalb Sinn, dass wir nun auch die Gemeindeordnung den heutigen Strukturen und Bedürfnissen anpassen.

## **Probleme des Milizsystems in den Gemeinden**

In der Schweiz ist das Milizsystem der Grundpfeiler des politischen Systems. Es ermöglicht den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unseres Landes nicht nur, sich aktiv in die Politik einzubringen, sondern fördert auch massgeblich den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Das Schweizer Milizsystem steckt momentan allerdings in einer Krise. Vor allem auf kommunaler Ebene gestaltet sich die Suche nach geeignetem Personal zur Besetzung vakanter Milizämter immer schwieriger. Die Gründe dafür sind vielfältig: Die sinkende politische Partizipation, ein immer kleiner werdender Gestaltungsspielraum, fehlende Anerkennung sowie das Verschwinden von lokalen und regionalen Medien. Besonders auffällig ist der Mangel an Nachwuchs für politische Milizämter bei jungen Erwachsenen. So sind in der Schweiz gemäss einer jüngst erschienenen Studie der Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur nur 8 % aller in der Gemeindeexekutive ehrenamtlich engagierten Personen unter 40 Jahre alt.

Personen, welche für eine allfällige Gemeinderatskandidatur angefragt werden, haben häufig eine Vorstellung, was die Aufgabe eines Gemeinderates ist. Oft stimmen diese Bilder nicht mehr mit der wirklichen Aufgabe im Rahmen der heutigen Strukturen und Gemeindeführungsmodelle überein. Hier haben die Parteien, aber auch der bestehende Gemeinderat die dringende Aufgabe, die Kandidatinnen und Kandidaten ehrlich und richtig zu informieren. Die Parteien stehen in der Verantwortung, kandidierende Personen so zu suchen, dass sie dem Profil des Gemeinderatsmandates oder dem Profil eines anderen Mandates möglichst gut entsprechen. Gleichzeitig haben gute Führungskräfte aus der Wirtschaft den Wunsch, im Falle einer allfälligen Kandidatur, nicht ihre berufliche Laufbahn unterbrechen zu müssen.

Weiter ist eine gute Kommunikation zwischen Gemeinderat und Verwaltung wichtig. Obwohl sich der Gemeinderat inskünftig nicht mehr in erster Linie mit operativen Aufgaben beschäftigt, muss er informiert sein, was läuft. Bei Bedarf können die Gemeinderäte vertiefte Informationen anfordern oder werden gleich damit bedient. Sie können diese lesen, wenn sie es für notwendig erachten. Heute müssen Gemeinderäte vermehrt Kontrollfunktionen einnehmen und spüren, wenn sie intervenieren müssen. Dies stellt hohe Anforderungen an die Urteilsfähigkeit zwischen wichtig und unwichtig. Für die meisten Gemeinderäte ist es eine grosse Entlastung, wenn sie sich auf eine kompetente Verwaltung abstützen können. Mit guten Entscheidungsgrundlagen, ausgearbeitet von der Verwaltung, können im Gemeinderat qualifizierte Diskussionen geführt werden.

Damit wird ein Gemeinderat eher zum Kollegium, das Ressortdenken und die eigene Arbeit treten somit in Zukunft in den Hintergrund.

## **Stellung der Schulbehörde**

Mit dem Wechsel zu einem neuen Führungsmodell kommt auch die Schulbehörde als selbständige Behörde ins Blickfeld. Gewisse operative Aufgaben (z. B. der Unterhalt der Liegenschaften, die Anstellung der Hauswarte, die Buchhaltung über alles etc.) werden durch die Verwaltung geführt, während andere operative Aufgaben noch immer bei der Schulleitung angesiedelt sind. Diese ist aber nicht Mitglied der kommunalen Geschäftsleitung, obwohl die Schule sowohl in finanzieller Hinsicht, wie auch für die Attraktivität einer Gemeinde eine zentrale Funktion hat. Weiter werden heute grosse Teile der strategischen Aufgaben im Bereich Schule auf Kantonsebene gelöst und oft nur noch ein kleiner Teil direkt durch die Schulbehörde. Als Folge dieser Konstellation muss in den Gemeinden mit einem neuen Führungsmodell die Schulbehörde als Behörde ebenfalls hinterfragt werden.

Mit der per 1. Januar 2018 gültigen Revision des Volksschulbildungsgesetzes des Kantons Luzern (VBG) müssen die Gemeinden das bisherige Organ «Schulpflege» bis am 1. August 2020 in eine Bildungskommission überführen. Diese Überführung der Schulpflege in eine Bildungskommission hat entsprechende Anpassungen in der Gemeindeordnung zur Folge. Das Volksschulbildungsgesetz (VBG) geht grundsätzlich von einer Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz aus.

Da sich in der Gemeinde Triengen die selbständige Schulpflege seit Jahren bewährt hat, sieht der Gemeinderat neu eine Überführung in eine selbständige Bildungskommission mit Entscheidungskompetenz, welche sich den vorab genannten Themen auch künftig annehmen soll. Die Bildungskommission besteht, wie bisher die Schulpflege, aus dem Präsidenten und aus weiteren drei Mitgliedern sowie aus dem für das Ressort Bildung verantwortlichen Mitglied des Gemeinderates, welches von Amtes wegen Mitglied der Bildungskommission ist. Die Wahl des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Bildungskommission mit Ausnahme des Schulverwalters, welcher von Amtes wegen Mitglied der Bildungskommission ist, erfolgt (wie bisher bei der Schulpflege) via Urne. Eine feste Einbindung in die kommunale Geschäftsleitung macht aus der Sicht des Gemeinderates wenig Sinn, da die operativen Aufgaben im Bereich Schule via Schulverwalter möglichst unabhängig in Zusammenarbeit mit der Bildungskommission verwaltungstechnisch getrennt beschlossen und somit direkt und effizient erledigt werden können.

## **Bürgernähe / Stellung der Controlling-Kommission**

Gemäss der neuen Organisation der Gemeinde Triengen ist der Gemeindeschreiber neu gleichzeitig auch Vorsitzender der Geschäftsleitung. Ein zusätzlicher Geschäftsführer wird nicht eingesetzt. Die Gemeinderäte bleiben inskünftig bürgernahe, auch wenn sie fast nicht mehr operativ tätig sind. Dies bedarf zwar eines vermehrten Austauschs zwischen Gemeinderat und Verwaltung, bringt aber vielerorts eine grosse Entlastung. Die Zusammenarbeit mit der Controlling-Kommission verändert sich über alles betrachtet nicht sehr stark. Wichtig ist, dass die Controlling-Kommission über künftige Entscheide von Seiten des Gemeinderates rechtzeitig informiert und bei wichtigen Diskussionen eingebunden ist. Kurz, die kritische Stimme der Controlling-Kommission, die eine gewisse Aussensicht zu den Geschäften einbringt, soll auch in Zukunft ernst- und wahrgenommen werden.

## **Qualität kostet etwas, lohnt sich aber langfristig**

Aufgrund dessen, dass der Gemeindeschreiber neu gleichzeitig Vorsitzender der Geschäftsleitung ist, entstehen keine Mehrkosten. Weiter wird der Gemeinderat auch dank qualifizierten Abteilungsleitern von operativen Aufgaben entlastet und kann inskünftig vermehrt Projekte und gezielte strategische Aufgaben übernehmen. Dies wiederum kommt der Entwicklung der Gemeinde zugute. Es geht somit bei der neu gewählten Gemeindeorganisation nicht in erster Linie um Kosteneinsparungen, sondern darum, dass die Gemeindeorganisation optimiert wird und die richtigen Entscheidungen in Zukunft möglichst effizient und kompetent getroffen werden können.

Generell kann gesagt werden, dass ein modernes Führungsmodell für die Gemeinde auf längere Sicht effizienter ist, um auch die künftigen Herausforderungen mit einem massvollen Einsatz von Ressourcen bewältigen zu können.

## Interne oder externe Revisionsstelle?

In der Gemeinde Triengen hatten wir bisher immer das Glück, dass wir qualifizierte und fähige Mitglieder für die Rechnungskommission gefunden haben. Dennoch müssen wir heute sagen, dass mit der Einführung des neuen Rechnungsmodells (HRM2) in den Gemeinden die Rechnungsprüfung als solche nicht einfacher, sondern eher komplexer geworden ist. Die Revisionsarbeiten umfassen doch sowohl die formelle (Kontrolle der Pflichtangaben, Ordnungsmässigkeit, Beachtung der Vorschriften), als auch die rechnerische und materielle Prüfung (inhaltliche Richtigkeit) von Buchhaltung und Jahresrechnung, gestützt auf das Gemeindegesetz (GG), die Gemeindeordnung, das Finanzhaushaltsgesetz (FHGG) und die Weisungen der Abteilung Gemeinden, Raum und Wirtschaft, Abteilung Finanzaufsicht Gemeinden etc..

Aus heutiger Sicht sprechen sich zwei Parteien für eine interne Revisionsstelle, eine Partei für eine externe, die Arbeitsgruppe «neue GO» für eine externe und der Gemeinderat für eine externe Revisionsstelle aus.

Der Gemeinderat Triengen kam auf Grund der Komplexität der heute geforderten Rechnungsprüfung zum Schluss, dass eine externe Revisionsstelle auf die Dauer und im Sinne einer konstanten Prüfungsqualität und Fachkompetenz die bessere und sichere Lösungsvariante ist. Zwar ist diese externe Variante etwas kostenintensiver, dafür stellt es für den Gemeinderat eine angemessene Entlastung für seine Tätigkeiten dar. Haftungsrechtliche Überlegungen spielten bei diesem Entscheid eher eine untergeordnete Rolle mit relativ wenig Bedeutung.

## Fazit zum Schluss zur «neuen Gemeindeordnung» aus Sicht des Gemeinderates

Der Gemeinderat ist überzeugt, dass wir mit der vorliegenden neuen Gemeindeordnung eine den heutigen Anforderungen entsprechende Rechtsgrundlage haben. Der Gemeinderat Triengen gibt mit der neuen Gemeindeordnung die Führung nicht aus der Hand. Dank einer klaren Kompetenzordnung werden die Ratsmitglieder von den operativen Aufgaben entlastet und können nun vermehrt Projekte und strategische Aufgaben übernehmen. Der Gemeindeschreiber und neu Vorsitzender der Geschäftsleitung sowie die Abteilungsleiter haben nicht freie Hand, sondern klar definierte Ausgabengrenzen/-kompetenzen. Alles was über diesen Grenzen liegt, muss wie bisher via Gemeinderat oder via Gemeindeversammlung oder an der Urne entschieden und beschlossen werden.

Sie geschätzte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entscheiden auch in Zukunft im Rahmen der Gemeindeordnung an der Gemeindeversammlung oder an der Urne. Die neue Gemeindeordnung tritt nach einer Annahme durch das Volk per 1. September 2020 (d.h. per Beginn der neuen Gemeindebehörden-Legislatur) in Kraft.

Triengen, 8. November 2019  
Gemeinderat Triengen

## Beschlussfassungsempfehlung

Der Gemeinderat empfiehlt den Stimmberechtigten im Rahmen der Gemeindeversammlung vom 25. November 2019 dieses Geschäft «Beschlussfassung über die neue Gemeindeordnung» zuhanden der Urnenabstimmung vom 9. Februar 2020 zu überweisen.

## Rechtsgrundlage

Gemäss § 17 der bisher geltenden Gemeindeordnung werden Sachabstimmungen von der Gemeindeversammlung behandelt. Beim Erlass und im Falle einer Totalrevision der Gemeindeordnung sowie bei einer Teilrevision auf Antrag des Gemeinderates (mit wesentlichen Änderungen) erfolgt die Schlussabstimmung an der Urne. Sie würden somit am **9. Februar 2020** über diese Vorlage an der Urne abstimmen.

