Amt für Gemeinden
Gemeindeorganisation

Prisongasse 1
Postfach 157
4502 Solothurn
Telefon 032 627 23 82
Telefax 032 627 23 62
agem@vd.so.ch
www.agem.vd.so

Solothurn, im Februar 2018

Leitfaden
Erlass und Revision von Gemeindereglementen

Rechtsetzende Gemeindereglemente und Verwaltungsreglemente

Rechtsetzende Gemeindereglemente:

- 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 einer Behörde oder das Verfahren regeln.
- Zuständig für den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von rechtsetzenden Gemeindereglementen ist die Legislative der Gemeinde (Gemeindeversammlung [vgl. § 56 Abs. 1 lit. a Gemeindegesetz; GG] oder Gemeindeparlament [vgl. § 92 Abs. 1 lit. c GG]).
- Beispiele: Gemeindeordnung, Dienst- und Gehaltsordnung, Bestattungs- und Friedhofreglement, Baureglement, Gebührenreglement, Schulordnung, Steuerreglement etc.

Verwaltungsreglemente:

- Verwaltungsreglemente sind ein Führungsmittel der Verwaltung und somit generelle Dienstanweisungen einer Behörde an eine untergeordnete Behörde. Sie verpflichten grundsätzlich nur im Verhältnis zwischen übergeordneter und untergeordneter Rechtseinheit (hingegen können und dürfen Verwaltungsreglemente keine Rechte und Pflichten von Privaten statuieren).
- Zuständig für den Erlass und die Änderung von Verwaltungsreglementen ist die Exekutive der Gemeinde (Gemeinderat [vgl. §§ 70 Abs. 3 lit. e und 97 Abs. 3 lit. d Ziffer 2. GG]).
- Beispiele: Reglement über das interne Kontrollsystem, Regelung zu den Öffnungszeiten der Gemeindeverwaltung.

Gliederung von neuen Reglementen

Ein Reglement weist grundsätzlich folgende Gliederung auf:

- Titel: Der Reglementstitel soll möglichst kurz und prägnant sein.
- Ingress: Der Ingress gibt die rechtsetzende Behörde und die Rechtsgrundlage an und endet jeweils mit "beschliesst:" (am Beispiel einer Gemeindeordnung: "Die Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde *XXXXX* gestützt auf die §§ 2 und 56 Abs. 1 lit. a Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 beschliesst:").
- Einleitungsteil: Im Einleitungsteil (häufig unter dem Gliederungstitel "Allgemeine Bestimmungen") stehen Bestimmungen über Zweck, Gegenstand und Geltungsbereich des Reglements sowie allenfalls über Begriffe, die im Reglement verwendet werden (mehrdeutige, unklare Begriffe, fachspezifische Legaldefinitionen).
- Hauptteil: Die Gliederung des Hauptteils muss für jede Materie nach den besonderen Rechtsetzungsbedürfnissen festgelegt werden.
- Übergangs- und Schlussbestimmungen: Allfällige Übergangsbestimmungen eines Reglements oder Befristungen sind in die Übergangs- und Schlussbestimmungen aufzunehmen.

Übergangsbestimmungen sind in der Regel dann nötig, wenn es Sachverhalte gibt, welche nach bisherigem Recht eingetreten sind und nach neuem Recht weiter fortdauern (z.B. sollen die Gebühren oder die Voraussetzungen etc. für eine bestimmte Bewilligung geändert werden, wobei das Bewilligungsverfahren sehr zeitaufwändig ist. Hier müsste in einer Übergangsbestimmung geregelt werden, ob für ein Gesuch auf Bewilligung, welches noch nach bisherigem Recht eingelangt ist, aber erst unter neuem Recht entschieden wird, noch die Gebühren oder die Voraussetzungen etc. nach den bisherigen oder schon nach den neuen Normen gelten).

Revision von Reglementen: Totalrevision oder Teilrevision eines Reglements?

Totalrevision:

- Die Totalrevision eines Reglements (Neufassung unter Aufhebung des alten Reglements) empfiehlt sich in der Regel dann, wenn eine Änderung viele der Bestimmungen eines Reglements betrifft. Ob jedoch eine Totalrevision oder bloss eine Teilrevision vorgenommen wird, hängt schliesslich auch davon ab, wie weit die Systematik und der Inhalt die Integration neuer Normen zulassen und ob eine Totalrevision überhaupt politisch opportun ist.
- Die Totalrevision eines Reglements ist für die Beschlussfassung explizit als solche zu traktandieren (z.B. "Totalrevision der Gemeindeordnung"). Im Beschlussesentwurf ist ebenfalls festzuhalten, auf welchen Zeitpunkt die Totalrevision in Kraft treten soll.
- Bei einer Totalrevision können von den Stimmberechtigten anlässlich der Behandlung des Reglements an der Gemeindeversammlung **zu allen Paragrafen** des Reglements Anträge gestellt werden (vgl. § 42 Abs. 1 lit. a GG).

Teilrevision:

- Sind die oben erwähnten Voraussetzungen für eine Totalrevision eines Reglements nicht gegeben, ist eine Teilrevision des Reglements durchzuführen.
- Die Teilrevision eines Reglements ist für die Beschlussfassung explizit als solche zu traktandieren, wobei sinnvollerweise die zu ändernden Paragrafen ebenfalls schon aus dem Traktandentitel ersichtlich sind (z.B. "Teilrevision der Gemeindeordnung; §§ 4, 8, 15, 16, 23 und 42"). Im Beschlussesentwurf ist ebenfalls festzuhalten, auf welchen Zeitpunkt die Teilrevision in Kraft treten soll. Im Beschluss sind nur die geänderten Paragrafen (und nicht das gesamte Reglement) festzuhalten. Allenfalls ist zum Beschlussesentwurf zusätzlich eine Synopse (tabellarische Gegenüberstellung der bisherigen und der neuen Fassung des gesamten Reglements) zu erstellen.
- Bei einer Teilrevision können von den Stimmberechtigten anlässlich der Behandlung des Reglements an der Gemeindeversammlung **nur zu den traktandierten Paragrafen** des Reglements (und nicht zu allen) Anträge gestellt werden.
- Das ursprüngliche Reglement wird erst nach der Beschlussfassung entsprechend angepasst. Welche Paragrafen aufgrund welcher Beschlussfassung geändert haben und ab welchem Zeitpunkt diese in Kraft treten (z.B. "gemäss Beschluss der Gemeindeversammlung vom *XX.XX.*20*XX*, Inkrafttreten: *XX.XX.*20*XX*"), sind in der Neufassung des Reglements beispielsweise mit Fussnoten oder einer Änderungstabelle am Schluss zu kennzeichnen.
- Einschübe: Werden bei Ergänzungen von Reglementen neue Paragrafen, Absätze oder Aufzählungen eingefügt, so werden sie hinter der arabischen Zahl durch römische Numeralien (z.B. § 4^{bis}, § 8^{ter}, § 15^{quater} etc.) gekennzeichnet. Die Nummerierung der ursprünglichen Fassung wird immer belassen.

Fremdänderungen und Fremdaufhebungen

Bei jeder Total- oder Teilrevision (eines Hauptreglementes) ist zu prüfen, ob sich aufgrund der Revision im Hauptreglement Änderungen in anderen Reglementen (Fremdänderungen) oder Aufhebungen von anderen Reglementen (Fremdaufhebungen) ergeben. Ist dies der Fall, so sind allfällige Fremdänderungen oder Fremdaufhebungen in die Beschlussfassungsvorlage des Hauptreglements zu integrieren (und nicht mit späteren separaten Beschlussfassungen "nachzuvoll-

ziehen"; diesfalls würde das Risiko bestehen, dass in einer späteren separaten Beschlussfassung allenfalls widersprüchliche Bestimmungen beschlossen würden).
Ein möglicher Aufbau einer Beschlussfassungsvorlage (am Beispiel einer Gemeindeordnung) mit einer Fremdänderung (am Beispiel einer Dienst- und Gehaltsordnung) und einer Fremdaufhebung könnte wie folgt aussehen:

Teilrevision der Gemeindeordnung

Änderung vom *XX.XX.20XX (Datum der Beschlussfassung)*

Die Gemeindeversammlung der *Einwohnergemeinde XXXXX*
gestützt auf die §§ 2 und 56 Abs. 1 lit. a Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992

beschliesst:

I. *(Haupterlass)*

Die Gemeindeordnung vom *XX.XX.20XX* (Stand *XX.XX.20XX*) wird wie folgt geändert:

§ 4 Abs. 1 (geändert)
[1] *Geänderter Text ...*

§ 8bis (neu)
Neuer Titel
[1] *Neuer Text ...*

§ 15
Aufgehoben.

II. *(Fremdänderung)*

Die Dienst- und Gehaltsordnung vom *XX.XX.20XX* (Stand *XX.XX.20XX*) wird wie folgt geändert:

§ 16 Abs. 1 (geändert)
[1] *Geänderter Text ...*

§ 23bis (neu)
Neuer Titel ...
[1] *Neuer Text ...*

§ 42
Aufgehoben.

III. *(Fremdaufhebung)*

Das Reglement über *XXXXX* vom *XX.XX.20XX* (Stand *XX.XX.20XX*) wird aufgehoben.

IV.

Die Änderung tritt, nachdem sie von der Gemeindeversammlung beschlossen und vom Volkswirtschaftsdepartement genehmigt worden ist, auf *XX.XX.20XX* in Kraft.

[Ort], [Datum]

Gemeindepräsident/in
[NAME]

Gemeindeschreiber/in
[NAME]

Anhänge

Bestimmungen eines Reglements können in Anhängen platziert werden, wenn dies die Verständlichkeit des Reglements erhöht. Dieses Vorgehen ist insbesondere angezeigt, wenn der Regelungsgegenstand nicht mit der üblichen Struktur der Paragrafen-Gliederung dargestellt werden kann oder wenn zur korrekten Anwendung des Reglements z.B. grafische Darstellungen oder komplexe Formeln unumgänglich sind.

Anhänge sind Bestandteil des Reglements und unterstehen als solche den gleichen Beschlussfassungs- und Genehmigungserfordernissen wie das Reglement selbst (z.B. die Änderung eines Anhanges einer DGO muss – wie auch die Änderung eines Paragrafen in der DGO – von der Gemeindeversammlung beschlossen und vom Departement genehmigt werden). Es sollte daher vermieden werden, Inhalte, welche keinen rechtsetzenden Charakter haben, in Anhängen von rechtsetzenden Reglementen festzuhalten.

Weitere Hinweise

Genehmigung von rechtsetzenden Gemeindereglementen:

- Die von der Gesetzgebung vorgeschriebenen rechtsetzenden Gemeindereglemente sind nur gültig, wenn sie vom Departement, dessen Sachgebiet sie betreffen, genehmigt worden sind (vgl. § 209 GG). In bestimmten von der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Fällen ist der Regierungsrat (und nicht das Departement) für die Genehmigung zuständig.
- Eine Liste der genehmigungspflichtigen Reglemente findet sich unter folgendem Link: https://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vwd-agem/pdf/gemeindeorganisation/genehmigung_reglemente_uebersicht_2016_2017_1.pdf.
- Zur Genehmigung sind dem Departement (oder dem Regierungsrat) folgende Dokumente einzureichen: Mindestens ein Exemplar des beschlossenen Reglements (einige Departemente benötigen mehr Exemplare; im Zweifelsfall kurz beim zuständigen Departement nachfragen) sowie das unterschriebene Protokoll oder einen unterschriebenen Protokollauszug über die Beschlussfassung der Reglementsrevision durch die Legislative.

Vorprüfung:

- Es wird dringend empfohlen (mindestens bei allen Reglementen, welche vom Kanton genehmigt werden müssen), die Reglemente vor der definitiven Beschlussfassung, dem zuständigen Fachdepartement bzw. Fachamt (Zuständigkeiten: vgl. ebenfalls die oben erwähnte Liste der genehmigungspflichtigen Reglemente) zur Vorprüfung einzureichen. Es ist einfacher, allfällige rechtswidrige, willkürliche oder widersprüchliche Bestimmungen im Vorfeld zur definitiven Beschlussfassung zu bereinigen, als wenn dies im Rahmen einer Genehmigungsverfügung erfolgen muss. Zudem ermöglicht es die Dienstleistung der Vorprüfung, allfällige Divergenzen in einem Dialog auszuräumen.

Musterreglemente:

- Die Musterreglemente des Amtes für Gemeinden (insbesondere Gemeindeordnung, Dienst- und Gehaltsordnung und Bestattungs- und Friedhofreglement) finden sich unter folgendem Link: https://www.so.ch/verwaltung/volkswirtschaftsdepartement/amt-fuer-gemeinden/gemeindeorganisation/vorlagen/.
- Für weitere Musterreglemente: Beim zuständigen Fachdepartement bzw. Fachamt nachfragen.