

---

Interpellation Ritter-Altstätten / Noger-St.Gallen (8 Mitunterzeichnende) vom 21. April 2009  
Einfache Anfrage Tinner-Wartau vom 25. März 2009

## **Aufgabenerfüllung durch die Ortsgemeinden und öffentlicher Auftrag der Ortsgemeinden**

Schriftliche Antwort der Regierung vom 29. Juni 2010

Werner Ritter-Altstätten und Arno Noger-St.Gallen befassen sich in ihrer Interpellation vom 21. April 2009 mit der Umsetzung von Art. 93 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV), der die Aufgabenbereiche der Ortsgemeinden nennt und festlegt, dass deren Leistungen der Allgemeinheit zugutekommen müssen. Auf diese Verfassungsbestimmung beruft sich auch Beat Tinner-Wartau in seiner Einfachen Anfrage vom 25. März 2009. Beide Vorstösse beziehen sich auf die Aufgabenerfüllung durch die Ortsgemeinden, weshalb sie gemeinsam beantwortet werden. Die Reihenfolge der Antworten richtet sich nach den in der Interpellation gestellten Fragen; in Klammern sind die Ziffern der in der Einfachen Anfrage enthaltenen Fragen wiedergegeben.

Nach dem Verfassungsauftrag haben die Ortsgemeinden mit ihren Mitteln gemeinnützige, kulturelle und andere Aufgaben im öffentlichen Interessen zu erfüllen. Die Interpellanten stellen eine teilweise umstrittene Praxis der Ortsgemeinden fest. In der Einfachen Anfrage wird festgehalten, dass die Verfassungsbestimmung Interpretationen zulasse.

Die Regierung beantwortet die einzelnen Fragen wie folgt:

1. (2) Die Bestimmungen in Art. 93 KV (sGS 111.1) und in Art. 12 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) sind nicht in allen Teilen eindeutig. Insbesondere fehlen Definitionen für die Begriffe «mit ihren Mitteln» und «Aufgaben im öffentlichen Interesse». Von den Bestimmungen sind die ortsbürgerlichen Korporationen ausgenommen.

Im Vorfeld der Klärung der Frage, ob die Aufgabenerfüllung ausreichend sei, mussten die Aufgaben definiert werden, die als Leistungen für gemeinnützige, kulturelle und andere Aufgaben im öffentlichen Interesse zu bezeichnen sind. Der massgebende Aufgabenkatalog wurde in Zusammenarbeit mit dem Verband St.Gallischer Ortsgemeinden (VSGOG) erarbeitet. Ein wichtiges Element ist die Frage der Anerkennung der Bewirtschaftung der Alpen und Wälder als öffentliche Aufgaben. Der VSGOG teilt die Ansicht der Regierung, wonach es sich in diesen Bereichen, die für viele Ortsgemeinden von zentraler Bedeutung sind, um Aufgaben handelt, die im öffentlichen Interesse sind. Vereinzelt können in den Ortsgemeinden auch Aufgaben auftauchen, die dem Aufgabenkatalog noch nicht zugeordnet sind. Ob diese Aufgaben Aufnahme in den Katalog finden, muss mit dem zuständigen Departement im Einzelfall geklärt werden.

In einem zweiten Schritt wurden erstmals sämtliche Jahresrechnungen der Ortsgemeinden des Jahres 2008 erfasst und für Auswertungen aufbereitet. Die Auswertung zeigt, dass die Ortsgemeinden eindeutig weniger Leistungen erbracht haben, als ihnen – ohne Vermögen verzehren zu müssen – möglich gewesen wäre. Die Ortsgemeinden könnten in ihrer Mehrheit die in der Kantonsverfassung und im Gemeindegesetz formulierten Aufgaben besser wahrnehmen. Über einen längeren Zeitraum betrachtet sind keine wesentlichen Änderungen in der Leistungserfüllung erkennbar.

2. (2) Die Leistungen wurden neu in einem Aufgabenkatalog definiert. Dabei gilt schon seit dem Jahr 1981 die Regelung im Gemeindegesetz, wonach die Leistungen der Ortsgemeinden ausschliesslich der Allgemeinheit und nicht nur oder teilweise ihren Bürgerinnen und Bürgern zugutekommen. Diesem Grundsatz wird nicht in allen Ortsgemeinden nachgelebt. Insbesondere bei der Vergabe von Stipendien werden vor allem Ortsbürgerinnen und -bürger berücksichtigt. Dies widerspricht – wie bereits erwähnt – den gesetzlichen Bestimmungen.
3. (5) Betragsmässig am stärksten engagieren sich die Ortsgemeinden im Aufgabenbereich «Kultur», insbesondere Kulturförderung, Sport und Museen. Zudem erbringen Ortsgemeinden auch im Sozial- und Gesundheitsbereich für die Allgemeinheit wertvolle Leistungen, beispielsweise durch die Führung eines Altersheims, die Unterstützung der Spitex oder freiwillige Beiträge an soziale Institutionen. Ausserdem gehören für die meisten Ortsgemeinden die Bewirtschaftung und die Pflege der Wälder und Alpen zu ihren Hauptaufgaben. Naturschutz und Tourismus runden die vielfältige Aufgabenpalette der Ortsgemeinden ab.
4. Die Ortsgemeinden sind zur Aufgabenerfüllung im öffentlichen Interesse verpflichtet, geniessen bei der Umsetzung jedoch eine sehr grosse Entscheidungsfreiheit.
5. (3 und 4) Aus Sicht der Regierung besteht Handlungsbedarf. Deshalb hat sie das Amt für Gemeinden beauftragt, Lösungen zu erarbeiten, die gemäss Auftrag der Regierung folgende Rahmenbedingungen erfüllen sollen:
  1. Die Ortsgemeinden sind autonom, soweit das Gesetz die Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt.
  2. Die Lösung darf Ortsgemeinden nicht aushöhlen bzw. ihre Existenz gefährden.
  3. Die Lösung soll möglichst wenig Fehlanreize bieten.

Die Ortsgemeinden erwirtschaften mit ihren Vermögen Erträge, allenfalls erhalten sie ausserordentliche Erträge (z.B. Anteile an den Wasserzinsen der politischen Gemeinden, Elektrizitätswerk-Gewinne). Nach Abzug der Verwaltungskosten verbleibt ein Restertrag, der für die Erfüllung von Leistungen für öffentliche Zwecke verwendet werden kann. Über alle Ortsgemeinden gesehen entspricht dieser Restbetrag einer Rendite von rund zwei Prozent des massgebenden Vermögens.

Die Lösung sieht vor, dass die Erbringung von Leistungen für öffentliche Zwecke in der Höhe von zwei Prozent des massgebenden Nettovermögens nicht zu einem Substanzverlust oder gar zur Existenzgefährdung der Ortsgemeinden führt. Damit verbleiben z.B. ausserordentliche Buchgewinne aus Liegenschaftsverkäufen wie bisher bei den Ortsgemeinden. Die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben verwendeten Vermögenswerte werden nebst anderen Werten nicht in die Ermittlung des massgebenden Vermögens miteinbezogen. Im Weiteren ist es möglich, dass Ortsgemeinden zweckbestimmte Mittel für öffentliche Aufgaben ansparen können, beispielsweise für ein grösseres Projekt.

Die Regierung will in einer Pilotphase den Aufgabenkatalog und die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben im Sinn einer Empfehlung testen. Ortsgemeinden, welche von den politischen Gemeinden Wasserrechtsanteile nach Art. 39 Abs. 3 des Gesetzes über die Gewässernutzung (sGS 751.1) erhalten, haben diese zusätzlich als Leistung im öffentlichen Interesse zu erbringen. Dasselbe gilt für Ortsgemeinden mit Elektrizitätswerken. Nach dem Gemeindegesetz werden die Reingewinne dieser Unternehmen an den allgemeinen Finanzhaushalt abgeliefert. Sie stehen somit zusätzlich für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zur Verfügung. Die Pilotphase startet am 1. Januar 2011 und dauert zwei Jahre. Den Ortsgemeinden werden für die Umsetzung der Empfehlung der Regierung entsprechende Hilfsmittel zur Verfügung gestellt. Nach Abschluss dieser Phase findet erneut eine Auswertung statt. Diese soll darüber Auskunft geben, ob und in welcher Form die Ortsgemeinden

die Empfehlung umgesetzt haben. Es besteht dannzumal die Gelegenheit, Verbesserungsvorschläge oder Änderungen anzubringen. Für eine höhere Verbindlichkeit fehlen derzeit die gesetzlichen Grundlagen.

Die Empfehlung der Regierung wurde den Ortsgemeinden bereits an verschiedenen Veranstaltungen präsentiert. Im Weiteren hatte der VSGOG Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Im Wesentlichen werden die von der Regierung formulierten Rahmenbedingungen vom Verband positiv beurteilt. Ortsgemeinden, die keine oder nur eine auf die eigenen Bürgerinnen und Bürger fokussierte Tätigkeit entfalten, werden zu Recht angehalten, ihre Aktivitäten zu überprüfen. Die Ortsgemeinden müssen vermehrt Nutzen stiften und dafür auch wahrgenommen werden. In der Stellungnahme werden weitere Punkte angeführt und Anträge formuliert. Insbesondere bevorzugt der Verband unter Einhaltung bestimmter Vorgaben Einzellösungen für die Bestimmung der Mittel. Dem Verband wurde eine entsprechende Antwort zugestellt. Da es sich um einen Pilot handelt, besteht aus Sicht der Regierung für ihre Empfehlung derzeit kein Anpassungsbedarf.