



Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission

Gemeindegesetz (22.08.05)

Ort: Verwaltungsgebäude Davidstrasse 31 (Bildungsdepartement), St.Gallen,
Konferenzraum 601, 6. Stock

Zeit: Donnerstag, 20. August 2008, 08:15 Uhr bis 11:35 Uhr

Anwesend: *Mitglieder der vorberatenden Kommission:*

Bereuter Jürg, St.Gallen, Präsident
Altenburger Ludwig, Buchs
Bürgi Christoph, St.Gallen
Denoth Reto F., St.Gallen
Dietsche Marcel, Kriessern
Göldi Peter, Gommiswald
Götte Michael, Tübach
Güntensperger Heinz, Dreien
Hangartner Philipp, Altstätten
Imper David, Heiligkreuz
Klee-Rohner Helga, Berneck
Ledergerber Donat, Kirchberg
Lemmenmeier Max, St.Gallen
Ritter Werner, Hinterforst
Schnider Elisabeth, Wangs
Tinner Beat, Azmoos
Widmer Andreas, Mühlrüti
Würth Benedikt, Jona
Würth Thomas, Goldach
Zoller Erich, Sargans

Mitarbeitende der Staatsverwaltung und Sachverständige:

Hilber Kathrin, Regierungsrätin, Departement des Innern
Maag Schwendener Gabriela, Leiterin Rechtsdienst, Departement des Innern
Hubacher Inge, Leiterin Amt für Gemeinden, Departement des Innern
Imhof-Hug Marietta, juristische Mitarbeiterin, Departement des Innern,
Protokoll

Entschuldigt: Bosshart Beat, Altenrhein
Dörler Anita, Generalsekretärin, Departement des Innern

- Traktanden:**
1. Begrüssung
 2. Gemeindegesetz
 - 2.1 Protokoll der Sitzung vom 3. Juli 2008 (Art. 57 bis 121)
 - 2.2 Pendenzen
 3. Fortsetzung der Beratung
 4. Umfrage: Kommissionsreferat, Medienmitteilung, Verschiedenes

- Unterlagen:**
- 21.08.01: Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. März 2008
 - 22.08.05: Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. März 2008
 - Ergänzende Anträge zu 22.08.05
 - Aktennotiz des Departementes des Innern zu den Pendenzen aus der Kommissionssitzung vom 21. Mai 2008
 - Übersicht der Kommissionsanträge zum Gemeindegesetz (Art. 1 bis 121)
 - Kantonsverfassung (sGS 111.1)
 - Gemeindegesetz (sGS 151.2).

Geht an:

- Mitglieder der vorberatenden Kommission
- Staatskanzlei (7)
- Departement des Innern (5)

1. Begrüssung

Der Kommissionspräsident, **Jürg Bereuter**, begrüsst die Kommissionsmitglieder sowie die Teilnehmerinnen des Departementes des Innern zur dritten Sitzung der vorberatenden Kommission betreffend Revision des Gemeindegesetzes. Er fragt, ob die Kommissionsmitglieder mit den Traktanden, die mit der Einladung am 9. Juli 2008 verschickt worden seien, einverstanden seien. Er stellt fest, dass dies der Fall ist. Er weist darauf hin, dass sich folgende Wechsel in der Kommission ergeben haben: David Imper, Mels, für Felix Bischofberger, Altenrhein, und Ludwig Altenburger, Buchs, für Barbara Gysi, Wil. Entschuldigt seien Beat Bossart, Altenrhein, sowie Anita Dörler, Generalsekretärin, Departement des Innern.

2. Gemeindegesetz:

2.1 Protokoll der Sitzung vom 3. Juli 2008 (Art. 57 bis 121)

Jürg Bereuter stellt das Protokoll vom 3. Juli 2008 zur Diskussion. Diese wird nicht ergriffen. Das Protokoll ist damit genehmigt.

2.2 Pendenzen

Jürg Bereuter führt aus, dass an der letzten Sitzung die Beratungen zu Art. 98 ausgesetzt worden seien. Das Departement des Innern habe dazu Abklärungen getroffen. Er wolle daher die Beratungen zu Art. 98 wieder aufnehmen und dem Departement des Innern Gelegenheit geben, sich dazu zu äussern.

Gabriela Maag erläutert, man habe sich mit dem Personalamt in Verbindung gesetzt, um hinsichtlich Art. 98 weitere Erkenntnisse zu gewinnen. Art. 98 des Entwurfs übernehme die bereits in Art. 150 GG geltende Regelung über die wirtschaftliche Sicherung. Art. 98 Abs. 1 des Entwurfs enthalte unterschiedliche Sicherungsbereiche, welche auseinanderzuhalten seien. Das Personal sei von Seiten der Arbeitgebenden aufgrund der Bundessozialversicherungsgesetze (AHV, IV, EO; AVIG; UVG; BVG) obligatorisch gegen die wirtschaftlichen Folgen des Alters sowie von Unfall, Invalidität und Tod zu versichern. Es dürfe davon ausgegangen werden, dass es dafür keiner zusätzlichen gesetzlichen Grundlage bedürfe. In Art. 85 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) seien allerdings für die kantonalen Angestellten die Versicherungen für Alter, Invalidität und Tod (Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal, sGS 143.7; abgekürzt VVK) sowie für Berufs- und Nichtberufsunfälle ausdrücklich erwähnt. Ob eine analoge Bemerkung im Gemeindegesetz vorzusehen wäre, stehe heute zur Diskussion. Was die unverschuldete Nichtwiederwahl betreffe, erwähne Art. 85 Abs. 2 StVG, dass vom Volk oder vom Kantonsrat Gewählte gegen die wirtschaftlichen Folgen der unverschuldeten Nichtwiederwahl versichert werden können. Der Kanton könne also eine entsprechende Versicherung für seine Mitarbeitenden abschliessen (vgl. dazu Art. 56 ff. VVK). Ob der Kanton den Gemeinden den Abschluss einer solchen Versicherung vorschreiben wolle, sei ebenfalls zu diskutieren. Betreffend das Risiko einer unverschuldeten Entlassung bestehe auf kantonaler Ebene in Art. 20 der Besoldungsverordnung (sGS 143.2; abgekürzt BesV) eine gesetzliche Grundlage. Diese Bestimmung bilde die Grundlage für den Rahmenmassnahmenplan (RRB 2004/619 und RRB 2006/106), der unter anderem den Zweck verfolge, bei den von Stellenabbau betroffenen Mitarbeitenden menschliche und wirtschaftliche Härten zu vermeiden oder zu mildern (vgl. auch Art. 25 BesV). Auch hier stelle sich die Frage, ob den Gemeinden eine derartige Sicherung vorzuschreiben sei. Bei Übernahme der bestehenden Formulierung von Art. 98 des Entwurfs wäre dies der Fall.

Die Kommission habe die Frage aufgeworfen, welche Konsequenz die Streichung von Art. 98 des Entwurfs hätte. In diesem Fall gäbe es für die Gemeindeangestellten keine analoge Bestimmung, wie sie für die kantonalen Angestellten gelte. Die Bestimmung von Art. 150 GG habe diese wirtschaftliche Sicherung für Gemeindeangestellte vorgesehen. Art. 98 des Entwurfs wäre demgemäss eine Weiterführung dieser Bestimmung bzw. es wäre eine analoge

Regelung wie sie für die kantonalen Angestellten gelte. Würde man diese Bestimmung streichen, müsste man daran denken, dass wenn die kommunalen Besoldungsordnungen auf die kantonale Regelung verweisen, die wirtschaftliche Sicherung der Gemeindeangestellten demgemäss nach Art. 85 StVG bzw. nach den Bestimmungen der kantonalen Besoldungsverordnung zu erfolgen habe.

Kathrin Hilber bittet gestützt auf diese Ausführungen auch aus politischer Sicht, die Bestimmung gemäss Antrag der Regierung zu belassen.

Werner Ritter ist ebenfalls der Meinung, dass Art. 98 des Entwurfs beibehalten werden solle. Diese Vorschrift habe jedoch einen Hauptmangel, der Art. 85 StVG nicht habe, indem das Personal zwingend gegen unverschuldete Nichtwiederwahl und unverschuldete Entlassung zu versichern sei. Für diese Versicherung gebe es jedoch keinen Grund. Für den Fall eines Arbeitsplatzverlustes, habe man die Arbeitslosenversicherung. Dass man für das Staatspersonal zusätzlich eine Versicherung vorsehe, die über die Arbeitslosenversicherung hinausgehe, sei für ihn nicht schlüssig. Er stelle deshalb den **Antrag, Art. 98** in Anlehnung an Art. 85 StVG wie folgt zu formulieren:

"Die Gemeinde versichert Beamte und Angestellte gegen:

- a) wirtschaftliche Folgen von Alter, Invalidität und Tod. Die Versicherten bezahlen angemessene Beiträge.
- b) Berufs- und Nichtberufsunfälle. Die Versicherten kommen für die Prämien der Nichtberufsunfallversicherung auf.

Wer vom Volk gewählt ist, kann gegen wirtschaftliche Folgen der unverschuldeten Nichtwiederwahl versichert werden."

Beat Tinner kann diesen Antrag aus Sicht der Gemeinden unterstützen.

Heinz Güntensperger schliesst sich ebenfalls dem Antrag von Werner Ritter an.

Benedikt Würth wirft die Frage auf, ob es nicht besser wäre, man würde betreffend Nichtbetriebsunfallversicherung (NBU) eine Kann-Formulierung vorsehen. Es sollte der Gemeinde überlassen werden, wie sie die Finanzierung regeln wolle.

Helga Klee unterstützt den Antrag. Es wäre problematisch, wenn sie ihren Angestellten sagen müsste, sie müssten den ganzen NBU-Beitrag nunmehr selber bezahlen. Eine Kann-Formulierung lasse es der Gemeinde offen, ob sie sich daran beteiligen wolle.

Michael Götte stellt die Frage, ob man nicht explizit erwähnen müsse, ob der Arbeitnehmer oder der Arbeitgeber den Beitrag bezahlen müsse.

Werner Ritter führt an, er habe nichts gegen eine Kann-Formulierung. Er sei bereit, seinen Antrag entsprechend abzuändern. Art. 85 Abs. 1 Bst. b würde sodann lauten:

"b) Berufs- und Nichtberufsunfälle. Den Versicherten können die Prämien der Nichtberufsunfallversicherung überbunden werden."

Beat Tinner macht Ausführungen zum Votum von Michael Götte. Die Meinung der ursprünglichen Fassung sei es gewesen, dass die Absicherung zwingend gewesen sei. Es entspreche aber offensichtlich der Absicht der Kommission sowie der politischen Realität, dass die Gemeinde selber bestimmen solle. Bei der Kann-Formulierung ist auch die Finanzierung offen. In den meisten Fällen sei es so, dass die Finanzierung hälftig geteilt werde. Er fände es auch sinnvoll, dass der Versicherungsnehmer einen Beitrag an die Absicherung leiste. Im Übrigen

sei die Prämie sowieso minim. Er mache Michael Götte deshalb beliebt, die Finanzierungsform nicht auch noch im Gesetz festzulegen. Das soll den Räten überlassen werden.

Michael Götte fragt, wie viele Gemeinden von dieser Versicherung bereits heute Gebrauch machten.

Beat Tinner schätzt dies auf 50 bis 60 Prozent der Gemeinden.

Inge Hubacher bestätigt dies.

Beat Tinner ergänzt, bei der Pensionskasse der St.galler Gemeinden gebe es die Möglichkeit, dass für über 50 jährige und 12 Jahre im Amt gewesene Abgewählte, die Pensionskasse bis zum ordentlichen Pensionsalter aufkomme. Aufgrund dieser Möglichkeit hätten viele ältere Kollegen und Kolleginnen auf eine Versicherung verzichtet.

Jürg Bereuter bittet Werner Ritter seinen modifizierten Antrag zu wiederholen.

Werner Ritter wiederholt seinen **Antrag zu Art. 98:**

"Die Gemeinde versichert Beamte und Angestellte gegen:

- a) wirtschaftliche Folgen von Alter, Invalidität und Tod. Die Versicherten bezahlen angemessene Beiträge.
- b) Berufs- und Nichtberufsunfälle. Den Versicherten können die Prämien der Nichtberufsunfallversicherung ganz oder teilweise überbunden werden.

Wer vom Volk gewählt ist, kann gegen wirtschaftliche Folgen der unverschuldeten Nichtwiederwahl versichert werden."

Jürg Bereuter lässt über diesen Antrag abstimmen:

19 Ja-Stimmen
0 Nein-Stimmen
1 Enthaltung
1 Abwesenheit

Der Antrag ist angenommen. Art. 98 lautet neu wie folgt:

Wirtschaftliche Sicherung

Art. 98. Die Gemeinde versichert Beamte und Angestellte gegen:

- a) wirtschaftliche Folgen von Alter, Invalidität und Tod. Die Versicherten bezahlen angemessene Beiträge.**
- b) Berufs- und Nichtberufsunfälle. Den Versicherten können die Prämien der Nichtberufsunfallversicherung ganz oder teilweise überbunden werden.**

Wer vom Volk gewählt ist, kann gegen wirtschaftliche Folgen der unverschuldeten Nichtwiederwahl versichert werden.

3. Fortsetzung der Beratung

Jürg Bereuter setzt die Beratung bei Art. 122 fort.

Art. 122:

Benedikt Würth erklärt, die VSGP habe zu dieser Bestimmung einen Antrag formuliert. Es gehe darum, auf welchem Weg selbständige oder unselbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen gegründet werden sollen. Die Spezialität des geltenden Rechts sei, dass bei der Gründung eines unselbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmens, z.B. eines Alters- und Pflegeheims, die Grundlage in der Gemeindeordnung zu finden sei. Die Gründung eines selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmens könne mittels Referendumsbeschluss genehmigt werden. Diese Spezialität müsse bereinigt werden. Für diese Bereinigung gebe es zwei mögliche Wege. Entweder der Weg gemäss Entwurf der Regierung, indem man sowohl selbständige als auch unselbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen in der Gemeindeordnung verankere. Dafür brauche es eine Änderung der Gemeindeordnung und damit eines Beschlusses der Bürgerversammlung. Der zweite Weg bestehe im Antrag der VSGP, wonach diese Unternehmen mittels Beschluss des Gemeinderates gegründet werden könnten. Dieser Beschluss unterstehe sodann dem fakultativen Referendum. Die Gemeindeordnung sei grundsätzlich so etwas wie die Verfassung einer Gemeinde. Wenn man es mit dem Kanton vergleiche sei es so, dass man die Verfassung als Grundlage habe, welche die Grundzüge der Staatsordnung regle. Das Konkrete werde in einzelnen Gesetzen festgelegt. Beispielsweise die Universität St.Gallen oder die GVA, als selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen des Kantons, hätten ebenfalls jeweils ein eigenes Gesetz als Grundlage. Nach diesem Prinzip soll es auch auf Gemeindeebene ablaufen. Das heisst, man müsse ein Reglement erlassen, welches dem fakultativen Referendum zu unterstellen sei. Deshalb sei es für die VSGP ein logischer Schluss, dass die Gründung von öffentlich-rechtlichen Unternehmen auf Gemeindeebene mittels referendumpflichtigem Beschluss zu erfolgen habe. Auch auf interkommunaler Ebene sei ein Referendumsbeschluss zweckmässiger. Daher stelle er folgenden **Antrag** auf Umformulierung von **Art. 122:**

"Die Gemeinde kann:

- a) durch Beschluss selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen gründen;
- b) durch Beschluss vorsehen, dass Verwaltungszweige organisatorisch selbständig als Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit geführt werden.

Diese Beschlüsse unterliegen dem fakultativen Referendum."

Kathrin Hilber erklärt, dass die Regierung die Gemeindeordnung als Führungsinstrument im Visier gehabt habe.

Gabriela Maag erläutert, die Gemeinden des Kantons St.Gallen hätten bisher nur selten ihre Aufgaben mittels selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen erfüllt. Verschiedene Gemeinden hätten ihre selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen im Verlaufe der letzten Jahre aufgelöst (Spar- und Leihkasse Kirchberg, Ersparniskasse Hemberg, Ersparnisanstalt der Stadt St.Gallen / Neugründung im Vorsorgebereich: 2007: Rapperswil-Jona: Pensionskasse der Stadt Rapperswil-Jona; 2008: Sachgemässe Genehmigung der Vereinbarung des Werdenberger Binnenkanalunternehmens). Es sei die Frage aufgeworfen worden, wie mit den altrechtlichen selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen verfahren werde bzw. ob diese neu in der Gemeindeordnung erwähnt werden müssten. Das sei nicht der Fall, beruhten sie doch auf einer departementalen Ermächtigung gemäss Art. 197 GG. Das Departement des Innern habe demgemäss Kenntnis vom Bestand dieser Unternehmen.

Wolle die Gemeinde Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Unternehmen erfüllen, habe sie dies gemäss Entwurf der Regierung in der Gemeindeordnung festzulegen. Die Stimmbürger könnten so bei jeder Aufgabenerfüllung durch öffentlich-rechtliche Unternehmen aktiv via Genehmigung der Gemeindeordnung mitbestimmen. Nur so sei auch gewährleistet, dass das Departement des Innern Kenntnis von der Gründung neuer selbständiger öffentlich-rechtlicher Unternehmen erhalte und die Staatsaufsicht gemäss Art. 152 Abs. 2 des Entwurfs wahrgenommen werden könne.

Werner Ritter unterstützt den Antrag von Benedikt Würth, würde jedoch das Wort "Beschluss" durch "Reglement oder Vereinbarung" – im Sinn einer interkommunalen Vereinbarung – ersetzen. Das Ganze werde sodann dem fakultativen Referendum unterstellt.

Benedikt Würth gibt Werner Ritter Recht. "Beschluss" soll durch "Reglement oder Vereinbarung" ersetzt werden.

Gabriela Maag erinnert nochmals daran, für wie viele Fälle in der Praxis diese Bestimmung effektiv gelte. Mit einer Gründung mittels Vereinbarung habe das Departement des Innern, welches die Aufsicht ausübe, keine Kenntnis mehr über diese Vereinbarung. Nach Art. 4 des Entwurfs sollen nämlich nur noch Zweckverbands- und Gemeindeverbandsvereinbarungen genehmigt werden. Nicht mehr genehmigungspflichtig sollen die allgemein verbindlichen Vereinbarungen sein. Das wäre ein Grund dafür, auf Art. 4 des Entwurfs zurückzukommen und diesen – entsprechend dem Vorschlag der Regierung – anzupassen. Das heisst, dass alle allgemeinverbindlichen Vereinbarungen genehmigungsbedürftig sein sollen. Nur so könne die Aufsicht gewährleistet werden.

Beat Tinner erklärt, die Überlegung sei, dass mehrere Gemeinden zusammen öffentliche Unternehmen gründen können. Dies entspreche einem wachsenden Bedürfnis. Deshalb sollte man diese Möglichkeit schaffen, mit einer Formulierung wie z.B. "Die Gemeinde oder die Gemeinden können...". So soll die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden verstärkt werden. Die aufsichtsrechtliche Problematik könnte man so lösen, dass man sage, die Gründung öffentlich-rechtlicher Unternehmen müssten nach Art. 4 des Entwurfs ebenfalls genehmigt werden, oder man hält fest, dass man diese dem Departement zur Kenntnis bringe. Er habe Verständnis dafür, dass das Departement darüber informiert sein wolle.

Reto F. Denoth hat eine Verständnisfrage an Benedikt Würth. Wenn er es richtig verstanden habe, dann sei ein interkommunales öffentlich-rechtliches Unternehmen etwas ähnliches wie ein Zweckverband. Das bedeute, man habe etwas Neues, das aber die Anforderungen, die ein Zweckverband erfüllen müsse, nicht erfülle. Bisher seien die öffentlich-rechtlichen Unternehmen auf eine Gemeinde beschränkt gewesen. Wenn man eine interkommunale Zusammenarbeit wollte, habe man in der Regel einen Zweckverband oder eine AG gegründet. Es stelle sich ihm daher die Frage der staatsrechtlichen Zulässigkeit.

Benedikt Würth erläutert, es sei notwendig, dass man im Rahmen des öffentlichen Rechts die Instrumentarien der Zusammenarbeit verbreitere. Wenn man nur den Zweckverband als mögliche Kooperationsform habe, dann passiere genau das, was man eigentlich nicht anstrebe, man weiche nämlich ins Privatrecht aus. Je enger man den Spielraum im öffentlichen Recht ziehe, desto eher werde ins Privatrecht ausgewichen. Aus politischen Sicht sei das nicht ganz unproblematisch.

Werner Ritter unterstützt das Votum von Benedikt Würth.

Inge Hubacher erklärt, der Grund, weshalb die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen in der Gemeindeordnung geregelt worden seien. Es handle sich um eine Aufgabe, welche auch aus dem allgemeinen Haushalt finanziert oder als unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt geführt werden konnte. So hatte man die Möglichkeit, das Unternehmen aus dem allgemeinen Haushalt herauszubrechen und eine eigene Jahresrechnung zu führen.

Beat Tinner will den Antrag zumindest so ergänzen, dass man in Art. 122 Abs. 1 des Entwurfs aufnimmt "Die Gemeinde oder die Gemeinden können...". Abs. 2 des Antrags von Benedikt Würth soll wie folgt ergänzt werden: "... unterliegen dem fakultativen Referendum und diese ist dem zuständigen Departement zur Kenntnis zu bringen."

Benedikt Würth kann sich dem anschliessen.

Jürg Bereuter wiederholt den Antrag:

"Die Gemeinden können durch Reglement oder Vereinbarung:

- a) selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen gründen;
- b) vorsehen, dass Verwaltungszweige organisatorisch selbständig als Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit geführt werden.

Diese Erlasse sind dem zuständigen Departement zur Kenntnis zu bringen."

Heinz Güntensperger ist nicht ganz einverstanden mit dieser Bestimmung. Er will wissen, wer im Fall einer Gründung eines öffentlich-rechtlichen Unternehmens darüber bestimmt, wie die konkrete Ausgestaltung eines solchen Unternehmens aussehe.

Werner Ritter entgegnet, es mache eben deshalb Sinn, wenn man es nicht in der Gemeindeordnung vorsehe, sondern in einer Vereinbarung bzw. in einem Reglement regle. In der Gemeindeordnung stehe lediglich, z.B. "Die Gemeinde führt das Altersheim als unselbständiges öffentlich-rechtliches Unternehmen.". In einem Reglement könnten hingegen ausführlichere Bestimmungen über das Unternehmen aufgenommen werden (Organisation, Zuständigkeiten usw.). Sei der Bürger mit dem Reglement nicht einverstanden, könne er das Referendum ergreifen. Die vorgeschlagene Umformulierung entspreche den Bedürfnissen von Heinz Güntensperger mehr als jene des Entwurfs der Regierung.

Kathrin Hilber hält dagegen, wenn es in der Gemeindeordnung geregelt werde, so könne die Bürgerschaft aktiv an der Bürgerversammlung über die Gründung mitbestimmen. Der Unterschied zwischen den beiden Lösungen liege darin, dass die Bürgerschaft bei der Lösung gemäss Änderungsantrag zuerst selbst etwas unternehmen müsse, nämlich das Referendum ergreifen. Wenn es über die Gemeindeordnung gehe, müsse sie das nicht.

Heinz Güntensperger will wissen, ob die Bürgerschaft nach der Gründung des Unternehmens noch eine Möglichkeit habe mitzureden bzw. welche der beiden Lösungen ein späteres Mitwirken der Bürgerschaft besser gewährleiste.

Kathrin Hilber erläutert, bei der Lösung gemäss Entwurf der Regierung sei die Bürgerschaft aktiv bei der Beschlussfassung über die Gemeindeordnung und damit über die Gründung des Unternehmens dabei. Wenn das Unternehmen gegründet sei, werde natürlich die Gemeindeordnung nicht jedes Mal wieder angepasst. Der Gemeinderat könne dann im Rahmen der von der Bürgerschaft beschlossenen Gemeindeordnung tätig werden.

Werner Ritter gibt Kathrin Hilber insoweit Recht, als dass man gemäss Entwurf der Regierung, also Gründung durch Gemeindeordnung, eine obligatorische Abstimmung an der Bürgerversammlung habe. In der Gemeindeordnung sei aber natürlich nicht die Organisation des Unternehmens bis ins letzte Detail geregelt. Wesentlich für die Mitbestimmungsrechte der Bürger sei es zu wissen bzw. mitbestimmen zu können, wie das Unternehmen ausgestaltet werden soll. Dies sei im Reglement möglich. Wenn der Gemeinderat das Reglement ändere, bestehe immer wieder die Möglichkeit das Referendum zu ergreifen.

Reto F. Denoth teilt die Ansicht von Werner Ritter. Man könne sich auch überlegen, ob man solche Reglemente dem obligatorischen Referendum unterstellen wolle.

David Imper führt aus, im Fall der Änderung des Reglements müsse dies wieder dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Bei der Lösung gemäss Entwurf der Regierung sei die Bürgerschaft dafür direkter an der Gründung beteiligt. Bei späteren Änderungen könne die Bürgerschaft in diesem Fall keinen Einfluss mehr nehmen. Bei der Gründung durch Reglement sei dies jedoch möglich mittels Ergreifung des Referendums.

Kathrin Hilber fügt an, in der Gemeindeordnung schaffe man eine Grundlage für das Unternehmen und auf dieser Grundlage könne der Gemeinderat dann tätig werden.

Heinz Güntensperger sagt, die SVP könne nach diesen Ausführungen dem Antrag von Benedikt Würth zustimmen. Jedoch nur unter der Bedingung, dass es dem obligatorischen Referendum unterstellt werde (Abs. 2).

Jürg Bereuter bittet um entsprechende Antragstellung.

Elisabeth Schnider gibt zu bedenken, dass in Bürgerversammlungen nur ca. 7 bis 10 Prozent der in der Gemeinde Stimmberechtigten abstimmen würden. Im Fall eines Reglements seien dies deutlich mehr.

Thomas Würth bittet den Antrag von Heinz Güntensperger abzulehnen. Wenn man über jede kleinste Änderung des Reglements obligatorisch eine Urnenabstimmung machen müsse, dann sei das eine Vergeudung von Steuergeldern.

Jürg Bereuter wiederholt den im Raum stehenden Antrag:

"Die Gemeinden können durch Reglement oder Vereinbarung:

- a) selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen gründen;
- b) vorsehen, dass Verwaltungszweige organisatorisch selbständig als Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit geführt werden.

Diese Erlasse sind dem zuständigen Departement zur Kenntnis zu bringen."

Heinz Güntensperger stellt den **Antrag Art. 122 Abs. 2** wie folgt zu formulieren: "Die Gründung ist dem obligatorischen Referendum zu unterstellen."

Jürg Bereuter bemängelt, so formuliert sei unklar, ob sich dieser Abs. 2 nur auf Bst. a oder auch auf Bst. b beziehe. Wenn beide gemeint seien, müsse es seiner Ansicht nach lauten: "Diese Erlasse unterstehen dem obligatorischen Referendum. Sie sind dem zuständigen Departement zur Kenntnis zu bringen."

Heinz Güntensperger ist mit dieser Formulierung einverstanden.

David Imper präzisiert, die Absicht von Heinz Güntensperger sei, die Gründung solcher Unternehmen dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Daher sei Abs. 2 auch so zu formulieren: "Die Gründung solcher Unternehmen untersteht dem obligatorischen Referendum." Damit sei Bst. a und b miteinbezogen. Es sei nicht die Absicht, jede Anpassung dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

Heinz Güntensperger gibt David Imper Recht.

Beat Tinner könnte damit leben, dass man den Gründungsakt in Bezug auf die selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen dem obligatorischen Referendum unterstellt. So sei eine Grundsatzdiskussion sichergestellt.

Kathrin Hilber entgegnet, wenn man die obligatorische Abstimmung nur auf die Gründung beziehe, sei es einfacher, wenn man es – wie von der Regierung vorgeschlagen – über die Gemeindeordnung tue. Allgemein verbindliche Reglemente und Vereinbarungen müssten ohnehin dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Die vorgeschlagene Lösung verkompliziere das ganze Verfahren.

Benedikt Würth entgegnet, an der Bürgerversammlung könnten Anträge gestellt werden und somit das Vorhaben abgeändert werden. Dabei könne es wiederum zu Differenzen bei interkommunalen Vereinbarungen kommen, wenn ursprünglich etwas anderes vereinbart worden sei, als die Bürgerschaft schliesslich beschlossen habe. Danach müsse wieder eine Bereinigung gemacht werden, wodurch das ganze Verfahren extrem schwerfällig würde. Bei der Lösung des Reglements falle diese Problematik weg. Wenn man also die interkommunale Zusammenarbeit beschleunigen wolle, müsse man sich für diese Lösung entscheiden. Ausserdem sei die Beteiligung der Bürgerschaft bei einer Urnenabstimmung höher als an einer Bürgerversammlung. Er habe festgestellt, dass die Bürgerversammlung in der legislativen Funktion gewisse Schwächen habe.

Max Lemmenmeier bittet, dem Antrag der Regierung zu folgen. Das Verfahren soll nicht zu kompliziert gestaltet werden, was mit dem Antrag aus der Kommission der Fall sei.

Beat Tinner erklärt, der Antrag aus der Kommission ziele darauf ab, dass mehrere Gemeinden zusammen ein Unternehmen gründen können.

Jürg Bereuter liest den Antrag nochmals vor:

"Die Gemeinden können durch Reglement oder Vereinbarung:

- a) selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen gründen;
- b) vorsehen, dass Verwaltungszweige organisatorisch selbständig als Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit geführt werden.

Die Gründung solcher Unternehmen untersteht dem obligatorischen Referendum.

Reglement und Vereinbarung sind dem zuständigen Departement zur Kenntnis zu bringen."

Christoph Bürgi weist darauf hin, dass "Gründung" in Abs. 2 bei der Führung von organisatorisch selbständigen Unternehmen nicht der richtige Begriff sei. Dies sei von der Redaktionskommission anzupassen.

Jürg Bereuter stellt fest, der Präsident der Redaktionskommission sei anwesend und habe diese Anregung gehört. Er lässt über den Antrag, so wie er vorgelesen wurde, abstimmen:

16 Ja-Stimmen
4 Nein-Stimmen
0 Enthaltungen
1 Abwesenheit

Der Antrag ist angenommen. Art. 122 lautet demnach neu wie folgt:

Träger der Aufgabenerfüllung

a) öffentlich-rechtliche Unternehmen

Art. 122. Die Gemeinden können durch Reglement oder Vereinbarung:

a) selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen gründen;

b) vorsehen, dass Verwaltungszweige organisatorisch selbständig als Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit geführt werden.

Die Gründung solcher Unternehmen untersteht dem obligatorischen Referendum.

Reglement und Vereinbarung sind dem zuständigen Departement zur Kenntnis zu bringen.

Art. 123:

Beat Tinner hat eine Frage an den Rechtsdienst des Departementes des Innern: Ist die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen, z.B. an einer AG, möglich oder ist das aufgrund dieser Bestimmung ausgeschlossen?

Gabriela Maag antwortet, die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen sei grundsätzlich möglich. Die Gemeinde könne sich zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe an einer Körperschaft oder Stiftung beteiligen. Damit sei auch die AG umfasst.

Benedikt Würth stellt zu **Art. 123 Abs. 2** einen **Antrag** auf Ergänzung:

"Überträgt die Gemeinde hoheitliche Befugnisse, erlässt sie hierfür ein Reglement. Sie kann im Reglement vorsehen, dass Private unter Beachtung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips Gebühren und Beiträge erheben können. Sie regelt den Rechtsschutz im Reglement."

Der Grund für diese Ergänzung sei ein Verwaltungsgerichtsentscheid, der die Stadt Rapperswil-Jona betraf, natürlich aber auch die anderen Gemeinden tangiere. Wenn die Gemeinde im Versorgungsbereich einen Privaten z.B. mit der Stromversorgung beauftragt habe, so müsse die Gemeinde dies mit einem Leistungsauftrag tun. Im Fall der Wasserversorgungsgenossenschaft sagte das Verwaltungsgericht, die Standortgemeinde müsse ein Beitragsreglement erlassen, welches Gebühren und Beiträge festlege. Das bedeute in der Praxis, dass der Rat die Einnahmequellen einer privaten Gesellschaft normieren und dem fakultativen Referendum unterstellen müsse. Dass ein Reglement erlassen werden müsse sei klar. Man sollte aber mittels Delegationsnorm im Reglement die Möglichkeit schaffen, dem Privaten die Kompetenz zu geben, selbständig Gebühren und Beiträge zu erheben. Der Rahmen dafür sei die Beachtung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips.

Reto F. Denoth teilt die Analyse von Benedikt Würth. In verschiedenen Gemeinden bestehe dieses Problem, u.a. auch in Flums. Auch dort habe es Streitigkeiten mit der gleichen Thematik bis vor Bundesgericht gegeben. Ein Reglement zu erlassen könne nicht einem Privaten übertragen werden. Die Gemeinde erteile in solchen Fällen Leistungsaufträge. Wenn sich die Privaten bezüglich Kosten nicht so verhalten, wie sich das die Gemeinde vorstelle, könne sie nach Kündigung des Leistungsauftrags die Aufgabe einem anderen übergeben. Das Reglement könne jedoch nicht von einem Privaten erlassen werden. Dies sei eigentlich der einzige Unterschied zu den Ausführungen von Benedikt Würth.

Christoph Bürgi ist der Auffassung, die Erhebung von Gebühren und Abgaben seien hoheitliche Befugnisse und diese könne man übertragen. Wenn diese übertragen wurden, könnten gestützt darauf auch Gebühren und Abgaben erhoben werden. Es stelle sich die Frage, ob im Fall von Rapperswil-Jona ein entsprechendes Reglement mit einer Delegation vorhanden gewesen sei. Wenn kein solches vorhanden gewesen sei, dann liege das Problem darin, dass keine entsprechende Delegation erfolgt sei. Aus seiner Sicht genüge die Bestimmung, so wie sie von der Regierung vorgeschlagen worden sei.

Kathrin Hilber fügt an, für die Regierung sei entscheidend gewesen, dass ein Reglement erlassen werde. Die Übertragung der hoheitlichen Befugnisse müssten in diesem Reglement geregelt werden.

Benedikt Würth entgegnet, man sei sich eigentlich einig, wie die Regelung sein sollte. Ohne die beantragte Präzisierung gelte jedoch nach wie vor der Verwaltungsgerichtsentscheid. Gestützt auf diesen Entscheid habe die Stadt Rapperswil-Jona zusätzlich zum "Reglement über die Wasserversorgung der Stadt Rapperswil-Jona" ein weiteres Reglement erlassen müssen, in welchem die Gebühren und Beiträge geregelt worden seien. Die beantragte Regelung soll die Möglichkeit schaffen, die konkrete Ausgestaltung dem Privaten zu überlassen. Er bestreite deshalb klar, dass mit Art. 123 Abs. 2 gemäss Antrag der Regierung diese Möglichkeit abgedeckt sei.

Jürg Bereuter resümiert, wenn er Benedikt Würth richtig verstanden habe, dann habe die Stadt Rapperswil-Jona das zusätzliche Reglement erlassen können, ohne dass eine kantonalrechtliche Gesetzesgrundlage habe geschaffen werden müssen.

Benedikt Würth bejaht dies. Aber sie hätten gern nur ein Reglement erlassen, in welchem die Grundzüge und eine Delegationsnorm geregelt seien.

Kathrin Hilber stellt sich die Frage, ob es sinnvoll sei, etwas das im Reglement geregelt werden müsse, auf Gesetzesstufe zu heben.

Christoph Bürgi wendet ein, ihm sei nicht klar, wo das Problem liege. Er stellt die Frage, ob das Verwaltungsgericht grundsätzlich die Übertragung der Befugnis Abgaben zu erheben verboten habe. Das heisst, die Gebührenordnung müsse immer und in jedem Fall durch die Gemeinde und könne nicht durch den Privaten erlassen werden.

Benedikt Würth bejaht die Frage von Christoph Bürgi.

Jürg Bereuter weist darauf hin, dass die redaktionelle Bereinigung wieder der Redaktionskommission überlassen würde. Er lässt sodann über den Antrag zu Art. 123 Abs. 2 abstimmen:

16 Ja-Stimmen
3 Nein-Stimmen
1 Enthaltung
1 Abwesenheit

Der Antrag ist angenommen. Art. 123 lautet neu wie folgt:

b) Private

Art. 123. Die Gemeinde kann:

- a) sich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an einer privatrechtlichen Körperschaft oder Stiftung beteiligen;
- b) mit Leistungsvereinbarung öffentliche Aufgaben Privaten übertragen.

Überträgt die Gemeinde hoheitliche Befugnisse, erlässt sie hierfür ein Reglement. **Sie kann im Reglement vorsehen, dass Private unter Beachtung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips Gebühren und Beiträge erheben können. Sie regelt den Rechtsschutz im Reglement.**

Die Gemeinde hat bei einer Beteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen sowie bei der Übertragung von Aufgaben an Private die öffentlichen Interessen zu wahren.

Art. 124:

Keine Wortmeldungen.

Art. 125:

Keine Wortmeldungen.

Art. 126:

Keine Wortmeldungen.

Art. 127:

Keine Wortmeldungen.

Art. 128:

Keine Wortmeldungen.

Art. 129:

Keine Wortmeldungen.

Art. 130:

Keine Wortmeldungen.

Art. 131:

Keine Wortmeldungen.

Art. 132:

Keine Wortmeldungen.

Art. 133:

Keine Wortmeldungen.

Art. 134:

Keine Wortmeldungen.

Art. 135:

Keine Wortmeldungen.

Art. 136:

Beat Tinner fragt, ob bzw. welche Überlegungen sich das Departement zu Private Public Partnership gemacht habe.

Kathrin Hilber erläutert, wie nach bisherigem Recht könne die Gemeinde auch nach neuem Recht privatrechtliche Verträge schliessen. Sie dürfe aber mit einem privatrechtlichen Vertrag keine allgemein verbindlichen Rechte und Pflichten festlegen. Der privatrechtliche Vertrag stehe dann zur Verfügung, wenn es um die Regelung nicht hoheitlicher Tätigkeit der Gemeinde gehe. Es werde grundsätzlich begrüsst; dürfe aber nicht zur Verwässerung der demokratischen Rechte führen.

Art. 137:

Beat Tinner stellt einen **Antrag** auf Ergänzung von **Art. 137 Abs. 3:**

"Andere öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten und privatrechtliche Körperschaften können ihm angehören, wenn sie zum Verbandszweck eine besondere Beziehung haben."

Im Versorgungsbereich gebe es verschiedene privatrechtliche Unternehmen, die öffentliche Aufgaben erfüllten. Wolle man gemeindeübergreifend ein öffentlich-rechtliches Institut für die Aufgabenerfüllung schaffen, ergäben sich mit der von der Regierung vorgeschlagenen Lösung Probleme.

Gabriela Maag führt aus, die Bestimmungen zu den Zweckverbänden (Art. 137 bis 147 des Entwurfs) entsprächen materiell mehrheitlich geltendem Recht. Art. 137 entspreche Art. 210 GG. Der Zweckverband entstehe mit Beschluss der Bürgerschaft (vgl. Art. 23 Abs. 2 Bst. e des Entwurfs) bzw. des Parlaments (vgl. Art. 62 Abs. 1 Bst. e des Entwurfs). Wenn man die privatrechtlichen Körperschaften ebenfalls in Art. 137 Abs. 3 des Entwurfs aufnehmen würde,

würden Art. 96 und 97 KV in Frage gestellt. Diese bezögen sich ganz klar nur auf "Gemeinden".

Jürg Bereuter fragt nach, ob Gabriela Maag der Meinung sei, dass für die beantragte Änderung die verfassungsrechtliche Grundlage fehle.

Werner Ritter entgegnet, aus seiner Sicht gebe es eine Möglichkeit, den Antrag Tinner zu retten, sodass er nicht verfassungswidrig sei, indem man es beschränke auf privatrechtliche Körperschaften, die hoheitliche Aufgaben erfüllen.

Reto F. Denoth führt an, die Verfassung spreche von "Gemeinden". Privatrechtliche Körperschaften fielen nicht darunter. Es bedürfte demnach einer Verfassungsänderung.

Jürg Bereuter neigt zur gleichen Auffassung wie das Departement des Innern.

Werner Ritter entgegnet, wenn das Departement des Innern Recht habe, was in der Regel der Fall sei, dann müsste man jedoch den ganzen Art. 137 Abs. 3 des Entwurfs streichen, weil "andere öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten" ebenfalls keine "Gemeinden" seien. Demnach wäre der ganze Abs. 3 verfassungswidrig und müsste gestrichen werden.

Gabriela Maag wendet ein, es gehe darum, dass öffentlich-rechtliche Körperschaften von privatrechtlichen Körperschaften abgegrenzt würden. Man müsse sich die Frage stellen, ob man die Verfassung nochmals anpassen wolle. Anstatt "Gemeinden" müsste in Art. 96 und 97 KV ein anderer Begriff verwendet werden, damit man eine verfassungsrechtliche Grundlage hätte.

Jürg Bereuter macht darauf aufmerksam, dass die erste Lesung zum Nachtrag zur KV im Kantonsrat bereits stattgefunden habe. Man müsste in der zweiten Lesung als Kommission darauf zurückkommen. Er stellt die Frage, ob man diese Diskussion hier klären könne oder ob man dies noch abklären müsse.

Beat Tinner ergänzt, ihm gehe es nur um die hoheitliche Aufgabenerfüllung. Er macht den Vorschlag, dass das Departement des Innern die aufgeworfene Frage abkläre und der Kommission die Ausführungen zukommen lasse.

Werner Ritter will einen verfassungskonformen Vorschlag machen. Er würde Abs. 3 wie folgt formulieren:

"Körperschaften und Anstalten, welche Gemeindeaufgaben erfüllen, können ihm angehören, wenn sie zum Verbandszweck eine besondere Beziehung haben."

So habe man Körperschaften und Anstalten, man habe es nicht auf das öffentliche Recht beschränkt und man habe der Verfassung Genüge getan, indem man klar festgehalten habe, dass sie Gemeindeaufgaben erfüllen müssen.

Inge Hubacher weist auf die Problematik hin, dass privatrechtliche Körperschaften einem anderen Recht unterstellt seien.

Werner Ritter erklärt, Prof. Hangartner habe in einem seiner Aufsätze zur Anwendbarkeit des öffentlichen bzw. privaten Rechts die Meinung vertreten, wenn privatrechtliche Körperschaften öffentliche Aufgaben erfüllten, unterständen sie ganz oder teilweise auch dem öffentlichen Recht.

Beat Tinner zieht seinen **Antrag** zugunsten des Antrags Ritter **zurück**.

Jürg Bereuter verliest nochmals den **Antrag** von **Werner Ritter** zu **Art. 137 Abs. 3**:

"Körperschaften und Anstalten, welche Gemeindeaufgaben erfüllen, können ihm angehören, wenn sie zum Verbandszweck eine besondere Beziehung haben."

Er lässt darüber abstimmen:

18 Ja-Stimmen
1 Nein-Stimme
0 Enthaltungen
2 Abwesenheiten

Der Antrag ist angenommen. Art. 137 lautet demnach neu wie folgt:

Begriff

Art. 137. Der Zweckverband ist eine aus Gemeinden bestehende öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Er dient der gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer sachlich zusammenhängender Gemeindeaufgaben.

Körperschaften und Anstalten, welche Gemeindeaufgaben erfüllen, können ihm angehören, wenn sie zum Verbandszweck eine besondere Beziehung haben.

Art. 138:

Keine Wortmeldungen.

Art. 139:

Keine Wortmeldungen.

Art. 140:

Keine Wortmeldungen.

Art. 141:

Keine Wortmeldungen.

Art. 142:

Keine Wortmeldungen.

Art. 143:

Keine Wortmeldungen.

Art. 144:

Beat Tinner stellt den **Antrag Art. 144** wie folgt zu ändern:

"Die Vereinbarung legt fest:

- a) die Höhe der nichtgebundenen Ausgaben, welche die Zustimmung aller Delegierten erfordern;
- b) weitere Beschlüsse, welche die Zustimmung der Mehrheit oder aller Delegierten erfordern."

Um die Effizienz der Entscheidungsprozesse in den Zweckverbänden zu erhöhen, sollte die Zustimmung bzw. die Zustimmungsquote auf die Delegierten und nicht auf die Mitglieder bezogen werden. Es sei sodann Sache der einzelnen Gemeinden, in welcher Form sie ihre Delegierten mandatieren.

Inge Hubacher entgegnet, die vorgeschlagene Lösung bedeute eine weitere Einschränkung der Mitwirkungsrechte der Bürgerschaft im Zweckverband. Man würde das Demokratiedefizit wieder verstärken.

Thomas Würth stimmt dem Antrag von Beat Tinner zu. Im Zweckverband Abwasserverband Altenrhein habe kürzlich eine Diskussion in diesem Zusammenhang stattgefunden. Man stelle sich die Frage, wer bei "Zustimmung aller Mitglieder" gemeint sei. Kann die Zustimmung durch den Gemeinderat erfolgen, oder muss dieser Beschluss dem fakultativen Referendum unterstellt werden? Da es sich in der Regel nicht um Ausgaben für die Gemeinde handle, handle es sich auch nicht um einen Ausgabenbeschluss. Der Abwasserverband finanziere sich selber.

Inge Hubacher erläutert, für neue oder nicht gebundene Ausgaben sei die Zustimmung aller Gemeinden erforderlich. Die Frage, ob eine Ausgabe gebunden sei oder nicht, sei in einem Zweckverband nicht anders als in einer Gemeindeverwaltung zu beantworten. Für den Fall, dass es sich um eine nicht gebundene Ausgabe handle, müsste jede am Zweckverband beteiligte Gemeinde gemäss ihrer Finanzkompetenzregelung beschliessen.

Christoph Bürgi führt aus, was Art. 137 Bst. b des Entwurfs betreffe, gehe es um die Einführung eines Quorums. In der Vereinbarung sei man sodann frei, ob man das einführen wolle oder nicht. Es könne selbst festgelegt werden in welchen Fällen die Zustimmung der Mehrheit oder aller Mitglieder erforderlich sei. Er sehe deshalb keinen Sinn in der beantragten Bestimmung.

Thomas Würth entgegnet, das Quorum könne sehr wohl geregelt werden. Die Frage sei, ob die Mehrheit der Delegierten oder alle Delegierten oder die Mehrheit der Gemeinden oder alle Gemeinden ihre Zustimmung geben müssten. Dies sei ein ganz wesentlicher und entscheidender Unterschied. Wenn eine Ausgabe anfalle, so müsse in den Mitgliedgemeinden der jeweils gemäss Gemeindeordnung vorgeschriebene Ausgabenbeschluss gefasst werden. In der einen Gemeinde sei es das fakultative Referendum, in der anderen die Urne, in wieder einer anderen ein Beschluss an der Bürgerversammlung. Dies sei zu kompliziert und führe zu grossen Verwirrungen. Deshalb sollte man es auf die Delegierten beschränken, so könne jeder Gemeinderat die Delegierten entsprechend mandatieren.

Christoph Bürgi wendet ein, es sei nun ein neuer Aspekt in die Diskussion gekommen, nämlich die interne Willensbildung im Zweckverband. Dies sei wieder ein anderes Thema.

Kathrin Hilber schliesst sich dem Votum von Christoph Bürgi an. Man würde so ganz viel Demokratie aushebeln. Sie bitte daher, den Antrag abzulehnen.

Beat Tinner sagt, er habe kein Durcheinander verursachen wollen. Seine Überlegung sei eine praktische gewesen. Die einzelnen Zweckverbandsmitglieder könnten betreffend Delegierten unterschiedliche Grössenordnungen haben. Es gehe nicht darum, etwas auszuhebeln. Es sei ihm nur um die interne Organisation der unterschiedlich grossen Gemeinden gegangen.

Erich Zoller führt aus, seine Gemeinde befinde sich zurzeit ebenfalls in einem solchen Prozess bei der Bildung der Region Sarganserland-Werdenberg. Anlässlich dieses Prozesses habe man sich genau diese Frage stellen müssen. Buchs habe z.B. vier Delegierte und Quartan habe einen Delegierten. Man könnte es auch so betrachten: Wenn man davon ausgehe, dass alle Delegierten zustimmen müssten, werde die demokratische Hürde sogar höher gelegt, als wenn es nur die Mehrheit der Mitglieder sein müsse. Wenn alle Delegierten zustimmen müssten, müsse innerhalb der Gemeinde ein Konsens bestehen, sonst scheitere das Vorhaben.

Kathrin Hilber gibt zu bedenken, dass wenn man das Ganze auf die Delegierten herunterbräche, könne eine Person alles blockieren. So werde das Verfahren komplizierter. Sie bitte daher, den Antrag der Regierung zu unterstützen.

Beat Tinner stellt fest, dass seine Intention nicht ganz begriffen worden sei. Er **ziehe** deshalb seinen **Antrag zurück**. Er werde auf Gemeindeebene eine pragmatische Lösung finden.

Jürg Bereuter sieht vor, dass die Beratungen zu Ende geführt werden und das gemeinsame Mittagessen erst am Sitzungsende – um ca. 12.30 Uhr – eingenommen werde.

Die Kommissionsmitglieder sind mit diesem Vorschlag einverstanden. Die Beratungen werden mit Art. 145 fortgesetzt.

Art. 145:

Marcel Dietsche fragt an, ob es nicht sinnvoll oder gar zwingend wäre, in Art. 145 Abs. 3 das Wort "schriftlich" aufzunehmen, oder ob eine mündliche Information an der Bürgerversammlung genüge?

Inge Hubacher präzisiert, dass bei Zweckverbänden die Information über Geschäftsführung und Haushalt immer schriftlich erfolge.

Marcel Dietsche verzichtet auf einen Antrag.

Art. 146:

Keine Wortmeldungen.

Art. 147:

Keine Wortmeldungen.

Art. 148:

Keine Wortmeldungen.

Art. 149:

Keine Wortmeldungen.

Art. 150:

Keine Wortmeldungen.

Art. 151:

Keine Wortmeldungen.

Art. 152:

Beat Tinner stellt zu **Art. 152** zwei **Anträge**:

Abs. 4 neu: "Der Kanton erhebt für die Staatsaufsicht keine Gebühren."

Abs. 5 neu: "Im Bereich der Autonomie beschränkt sich die Aufsicht auf die Rechtskontrolle."

Jürg Bereuter lässt zuerst über den Antrag zu Abs. 4 diskutieren.

Kathrin Hilber macht beliebt, diesen Antrag abzulehnen. Der Verzicht auf eine Gebührenerhebung durch den Staat habe erhebliche Konsequenzen.

Inge Hubacher erklärt, dass die Diskussion um die Gebührenerhebung durch den Staat bereits Thema einer Arbeitsgruppe gewesen sei; ein Ergebnis sei allerdings nicht zustande gekommen. Sie führt aus, dass Prüfungen ihres Amtes einen Nutzen für die Gemeinden hätten. Zudem sei die Gebühr, welche das Amt für Gemeinden für die Aufsichts- und Haushaltsprüfung erhebe, wesentlich geringer als die Kosten für eine Prüfung durch eine Revisionsstelle. Nebst der Prüfung werde den Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten auch eine umfassende Beratung durch hoch qualifizierte Mitarbeitende des Amtes geboten. Beratung und Prüfung machten inzwischen fast 30 Prozent des Arbeitsvolumens des Amtes aus. Inge Hubacher betont, dass die vom Amt geleistete Arbeit einen Wert habe und deshalb eine moderate Kostenerhebung durchaus gerechtfertigt sei. Sie ersucht deshalb die Kommissionsmitglieder, den von Beat Tinner gestellten Antrag abzulehnen.

Beat Tinner präzisiert, dass er mit seinem Antrag an die von Inge Hubacher erwähnte Arbeitsgruppe anknüpfen und dem zu erwartenden Ergebnis zuvorkommen wolle.

Kathrin Hilber erklärt, dass Gemeinden, welche grössere Dienstleistungen beziehen auch mehr bezahlen müssten. Dies gehe auch einher mit der Philosophie der Kostentransparenz betreffend Entschädigungen. Die Diskussion über die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sei zurzeit ein grosses Thema. Sie warnt davor, gewachsene, bewährte Strukturen in Frage zu stellen. Zudem erbringe der Kanton gegenüber den Gemeinden viele Dienstleistungen, welche als selbstverständlich erachtet und auch nicht verrechnet würden. Sie bittet daher, den Antrag von Beat Tinner nicht zu unterstützen.

Jürg Bereuter lässt über den Antrag zu Art. 152 Abs. 4 abstimmen:

Antrag Tinner: neu Abs. 4 zu Art. 152 (Der Kanton erhebt für die Staatsaufsicht keine Gebühren):

3 Ja-Stimmen
14 Nein-Stimmen
2 Enthaltungen
2 Abwesenheiten

Der Antrag ist abgelehnt.

Jürg Bereuter leitet über zur Diskussion zum Antrag zu Abs. 5 von Art. 152: "Im Bereich der Autonomie beschränkt sich die Aufsicht auf die Rechtskontrolle."

Werner Ritter kritisiert, dass verschiedene Abteilungen des Baudepartementes, insbesondere das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Abteilung Bauen ausserhalb Bauzonen, gegenüber den Gemeinden eine sehr exzessive Staatsaufsicht praktiziere. Solches Vorgehen soll mit der Aufnahme von Abs. 5 zu Art. 152 im Gemeindegesetz verhindert werden.

Katrin Hilber stellt fest, dass der Antrag nicht notwendig sei. Die Staatsaufsicht orientiere sich ohnehin ausschliesslich an den gesetzlichen Grundlagen. Der zusätzliche Abs. 5 würde in der Praxis nichts bewirken. Er gelte ohnehin schon.

Für **Beat Tinner** ist das ein ganz zentraler Punkt, hier gehe es ausschliesslich um die Gemeindeautonomie. Die Schilderungen von Werner Ritter seien Tatsachen und würden so immer wieder bei verschiedenen Gegebenheiten erlebt. Daher müsse dieser Grundsatz zwingend im Gemeindegesetz aufgenommen werden.

Christoph Bürgi klärt auf, dass Gemeindeautonomie Gestaltungsfreiheit für die Gemeinde bedeute. In diesem Bereich sei die Bestimmung unnötig. In Bereichen, die den Gemeinden zur Erfüllung übertragen wurden, unterliege die Gemeinde nicht ausschliesslich der Rechtskontrolle. Wenn man die Bestimmung wie beantragt aufnehme, sei sie bedeutungslos.

Reto F. Denoth teilt die Meinung seines Vorredners. Grundsätzlich störe ihn das Wort "Autonomie". Seiner Ansicht nach müsse dieser Begriff genau umschrieben werden. Die Gemeindeautonomie könne sich ganz klar nur innerhalb der gesetzlichen Grenzen bewegen.

Werner Ritter präzisiert, dass seine Erfahrungen betreffend Rechtsaufsicht ganz anderer Natur seien als von Frau Hilber dargelegt. Er habe die Erfahrung gemacht, dass viele Amtsstellen weit über ihre Befugnisse hinaus den Gemeinden Vorschriften machten. Daher müsse die Gemeindeautonomie gesetzlich verankert werden.

Thomas Würth bezieht sich auf den bisherigen Art. 229 GG, in welchem die Staatsaufsicht explizit aufgeführt sei: "Die Staatsaufsicht beschränkt sich im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit." Dieser Artikel sei im vorliegenden neuen Gemeindegesetz scheinbar nicht mehr aufgenommen worden und stehe nun mit dem gestellten Antrag wieder zur Diskussion. Die bisherige Formulierung sei völlig klar gewesen. Er **präzisiere** daher den **Antrag** dahingehend, dass die bisherige Formulierung von Art. 229 Abs. 2 GG wieder in das Gesetz ausgenommen werde.

Helga Klee ist ebenfalls der Meinung, man soll die bisherige Formulierung von Art. 229 Abs. 2 GG wieder aufnehmen. Zu den Ausführungen von Werner Ritter fügt sie an, dass es ihres Wissens seit der Änderung der Zusammensetzung in der Abteilung Bauen ausserhalb Bauzone eine Entkrampfung gegeben habe. Es gehe nicht an, dass über Abteilungen diskutiert werde, von denen niemand anwesend sei um sich zu rechtfertigen.

Kathrin Hilber fügt an, die Regierung habe die bisherige Bestimmung weggelassen, weil sie dies für selbstverständlich angesehen habe. Das Ziel sei schliesslich gewesen ein schlankes Gesetz zu schaffen.

Gabriela Maag weist auf Art. 100 KV hin und zitiert: "Die Gemeinde steht unter der Aufsicht des Kantons. Die Aufsicht beschränkt sich im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit. Sie umfasst ausserhalb der Gemeindeautonomie die Überprüfung von Rechtmässigkeit und Angemessenheit, wenn das Gesetz nichts anderes vorsieht." Gestützt auf Art. 100 Abs. 2 KV sei die bisherige Bestimmung von Art. 229 Abs. 2 GG unnötig geworden. Es wäre eine Wiederholung.

Max Lemmenmeier bittet aus Sicht der Redaktionskommission den Antrag abzulehnen, da es nicht sinnvoll sei, etwas im Gesetz zu wiederholen, das bereits in der KV geregelt sei.

Beat Tinner unterstützt den Vorschlag von Thomas Würth, die Formulierung von Art. 229 Abs. 2 GG zu übernehmen.

Jürg Bereuter wiederholt den Antrag zu Art. 152 Abs. 5 (neu): "Die Staatsaufsicht beschränkt sich im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit." und lässt darüber abstimmen:

14 Ja-Stimmen
6 Nein-Stimmen
0 Enthaltungen
1 Abwesenheit

Der Antrag ist angenommen.

Art. 152 lautet neu wie folgt:

Grundsatz und Umfang

Art. 152. Die Staatsaufsicht umfasst nach Massgabe der Kantonsverfassung die öffentlich-rechtliche und die privatrechtliche Tätigkeit der Gemeinde.

Die Vorschriften über die Staatsaufsicht gelten sachgemäss für die selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die Gemeindeverbände und die Zweckverbände.

Der Staatsaufsicht unterliegen die Beschlüsse der Bürgerschaft und die Tätigkeit der Behörden.

Die Staatsaufsicht beschränkt sich im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit.

Art. 153:

Beat Tinner stellt den **Antrag, Art. 153** wie folgt zu formulieren und im Zusammenhang damit **Art. 154** und **Art. 155** zu streichen sowie **Art. 156** entsprechend anzupassen:

"Art. 153. Aufsichtsbehörde ist die Regierung.

Sie übt die Aufsicht durch ihre Departemente und Anstalten aus durch:

- a) Kontrollen;
- b) Verfügungen und Weisungen;
- c) Genehmigungen;
- d) Aufhebung von Verfügungen."

Art. 154: streichen.

Art. 155: streichen.

"Art. 156. Die Regierung trifft angemessene Massnahmen zur Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung."

Sie kann insbesondere:

[...]."

Die Grundüberlegung sei, dass neu die Regierung, nicht mehr das Departement, die Aufsicht haben soll.

Kathrin Hilber will wissen, was hinter diesem Antrag stehe. Geht es um Misstrauen gegenüber den Departementen? Die vorgeschlagene Lösung bedeute eine enorme Verkomplizierung des Verfahrens.

Beat Tinner erklärt, es sei nicht primär ein Misstrauensvotum gegenüber den zuständigen Departementen. Es gehe darum, dass Entscheide gefällt werden müssten, die auch aus politischer Sicht Bedeutung hätten und aus dieser Sicht auch anders beurteilt werden könnten. Er wolle für die Gemeinde die Gewissheit haben, dass bei solchen Entscheiden die gesamte Regierung – und nicht nur das zuständige Departement – dahinter stehe.

Reto F. Denoth macht darauf aufmerksam, dass dies weitreichende Konsequenzen habe und dass man vor zwei Jahren im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege eine Bestimmung dahingehend geändert habe, dass die Kontrolle von der Regierung auf die Departemente verlagert worden sei. Dies würde man mit der beantragten Änderung rückgängig machen. Aufgrund dieses Antrags könne er nicht beurteilen, welche anderen Gesetze angepasst werden müssten und was das in der Praxis dann effektiv bedeute.

Gabriela Maag führt zur Verdeutlichung, was der Antrag in der Praxis bedeuten würde, das Beispiel der Genehmigung der Gemeindeordnung an. Diese – sowie jeder Nachtrag dazu – müsste neu von der Regierung genehmigt werden. Jetzt sei dies unkomplizierter durch die Leiterin des Rechtsdienstes des Departementes des Innern möglich. Es handle sich um einen immensen Aufgabenbereich, der mit diesem Antrag der Regierung übertragen werden soll.

Beat Tinner hält dagegen, dass in einzelnen Departementen die Macht von einzelnen Abteilungen übermässig gross sei. So sei man diesen ausgeliefert.

Max Lemmenmeier bittet den Antrag abzulehnen. Man würde die Regierung mit einer riesigen Masse an Arbeit überlasten. Wenn es Verfahrensprobleme gebe, müsste man das auf der entsprechenden Ebene mit dem betroffenen Departement regeln und nicht indem man ein solches Zeichen im Gemeindegesetz setze.

Kathrin Hilber erläutert, man habe versucht, möglichst klar die Kompetenzen gegen unten zu delegieren, damit sich die Regierung auf das Wesentliche konzentrieren könne. Die Regierung sei zuständig für die strategische politische Arbeit. Die Departemente handeln im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Willkür oder politische Überlegungen hätten bei solchen Entscheidungen keinen Platz. Man wolle die Prozesse schlanker machen und sie nicht noch unnötig mit zusätzlichen Regierungsentscheiden aufblähen.

Inge Hubacher führt das aktuelle Beispiel verursachergerechter Abfallfinanzierung an, bei welchem Ersatzmassnahmen angeordnet werden müssten. Sie könne versichern, dass die Regierung als Oberaufsichtsbehörde in diesen Entscheid eingebunden gewesen sei. Verfügt habe aber das zuständige Departement. Der Einbezug der Regierung bei wichtigen Entscheidungen sei gewährleistet.

David Imper fragt Beat Tinner, wie es mit den Rekursinstanzen aussehe. Ob diesfalls dann eine weg falle. Er nehme an, gegen den departementalen Entscheid könne man an die Regierung rekurrieren. Er fragt, ob auch das durchdacht worden sei.

Für **Beat Tinner** ist der Instanzenzug klar.

Gabriela Maag stellt klar, dass der Rechtsmittelweg neu geregelt werden müsste.

Thomas Würth ist von der Argumentation der Regierung überzeugt. Insbesondere weil er der festen Überzeugung sei, dass seine Gemeinde nie eine Ersatzverwaltung brauche.

Jürg Bereuter lässt über die Anträge von Beat Tinner abstimmen:

1 Ja-Stimme
15 Nein-Stimmen
4 Enthaltungen
1 Abwesenheit

Der Antrag ist abgelehnt.

Art. 154:

Keine Wortmeldungen.

Art. 155:

Keine Wortmeldungen.

Art. 156:

Marcel Dietsche fragt, ob im Fall der Einsetzung einer Ersatzverwaltung in einer Gemeinde, ein Bericht zuhanden des Kantonsrates zwingend sei bzw. ob man das in das Gesetz aufnehmen müsste?

Kathrin Hilber erklärt, für den Fall, dass tatsächlich eine Ersatzverwaltung eingesetzt werden müsste, hätte die Information darüber auch einen öffentlichen Teil. Vor allem müsse das aber der betroffenen Gemeinde gegenüber kommuniziert werden. Der Kantonsrat hat diesbezüglich keine Kompetenzen.

Art. 157:

Keine Wortmeldungen.

Art. 158:

Keine Wortmeldungen.

Art. 159:

Keine Wortmeldungen.

Art. 160:

Keine Wortmeldungen.

Art. 161:

Keine Wortmeldungen.

Art. 162:

Keine Wortmeldungen.

X. Schlussbestimmungen:

Benedikt Würth stellt die Frage, ob angesichts der zahlreichen Anpassungen, die durch die Kommission und eventuell vom Kantonsrat vorgenommen würden, dieser Abschnitt nochmals überarbeitet werden müsse. Es wäre sinnvoll, wenn man die Schlussbestimmungen auf die zweite Lesung hin nochmals sichten und wenn nötig überarbeiten würde.

Für **Kathrin Hilber** ist klar, dass auch die Schlussbestimmungen überprüft worden seien, bevor die Regierung den Entwurf vorlegte. Dass im Rahmen der nachfolgenden Änderungen allenfalls Anpassungen nötig würden, sei ebenfalls klar. Diese Arbeit müsste nun vom Departement vorgenommen werden. Für den Fall, dass es Änderungen gebe, könne man diese in die Diskussion, z.B. mit grauen Blättern, während der Session einbringen. Wenn es grössere Änderungen gäbe, müsste das zwischen der ersten und zweiten Lesung nochmals diskutiert werden.

Benedikt Würth führt an, die Erfahrungen zeigten, dass bei Schlussbestimmungen leicht etwas vergessen gehen könne. Er schlage deshalb vor, zwischen der ersten und der zweiten Lesung des Kantonsrates einen Sitzungstermin für die vorbereitende Kommission zu vereinbaren, an welchem diese Problematik wenn nötig besprochen werde.

Jürg Bereuter hält diese Anregung für sinnvoll. Man würde aber die erste Lesung im Kantonsrat abwarten um dann zu entscheiden, ob der Termin tatsächlich wahrgenommen werden müsse.

Art. 163:

Keine Wortmeldungen.

Art. 164:

Thomas Würth stellt den **Antrag, Art. 164 Abs. 2** wie folgt zu formulieren: "Das zuständige Departement kann die Frist aus triftigen Gründen verlängern."

Er denke dabei an folgende Konstellation: Die Gemeinden hätten vier Jahre Zeit, sich dem neuen Gemeindegesetz anzupassen. Es könnte sein, dass sich eine Fusion mit Wirkung ab Mitte der übernächsten Amtsdauer ergebe. In einem solchen Fall wäre es nicht sinnvoll, wenn die an der Fusion beteiligten Gemeinden ihre Erlasse noch vor der Fusion anpassen müssten.

Christoph Bürgi kann sich dem grundsätzlich anschliessen. Im Gemeindevereinigungsgesetz gebe es eine ähnliche Formulierung. Diese habe ursprünglich wie die vorliegende gelautet. Man habe sie dann aber anpassen müssen. Entweder sei etwas unmöglich oder es gebe triftige Gründe um eine Anpassung nicht vorzunehmen. Aber es sei nicht denkbar, dass etwas aus triftigen Gründen unmöglich sei. Der Antrag Würth wäre mit "im Einzelfall" zu ergänzen. Sinnvoll wäre es, sich an der Formulierung im Gemeindevereinigungsgesetz zu orientieren.

Thomas Würth erklärt sich auf Nachfrage von **Jürg Bereuter** mit der von Christoph Bürgi vorgeschlagenen Ergänzung "im Einzelfall" einverstanden.

Gabriela Maag liest die Bestimmung aus dem Gemeindevereinigungsgesetz vor (Art. 45 Abs. 3):

"Das zuständige Departement kann die Frist im Einzelfall verlängern, wenn:

- a) wichtige Gründe vorliegen;
- b) die Anpassung innert Frist unmöglich ist."

Thomas Würth zieht seinen Antrag zugunsten dieser Formulierung zurück.

Christoph Bürgi stellt den **Antrag, Art. 164 Abs. 2** wie Art. 45 Abs. 3 des Gemeindevereinigungsgesetzes zu formulieren.

Jürg Bereuter lässt über den Antrag von Christoph Bürgi abstimmen:

19 Ja-Stimmen
0 Nein-Stimmen
0 Enthaltungen
2 Abwesenheiten

Der Antrag ist einstimmig angenommen.

Art. 164 lautet demnach neu wie folgt:

Übergangsbestimmungen a) Anpassung von Gemeindeordnung und Reglementen

Art. 164. Die Gemeindeordnung und die Reglemente sind bis zum Ende der Amtsdauer 2009/2012 zu erlassen oder dem neuen Recht anzupassen.

Das zuständige Departement kann die Frist im Einzelfall verlängern, wenn:

- a) wichtige Gründe vorliegen;
- b) die Anpassung innert Frist unmöglich ist.

Art. 165:

Jürg Bereuter verweist auf die ergänzenden Anträge die seinerzeit vom Departement des Innern verteilt worden seien.

Reto F. Denoth stellt formell **Antrag** auf Anpassung von **Art. 165:**

"Bis zur Anpassung der Gemeindeordnung nach Art. 59, 66, 73, 79 und 90 dieses Erlasses werden die Art. 96, 111, 121, 124 und 136 des Gemeindegesetzes vom 23. August 1979 in der Fassung vor Aufhebung durch diesen Erlass angewendet."

Jürg Bereuter lässt über diesen Antrag abstimmen:

19 Ja-Stimmen
0 Nein-Stimmen
0 Enthaltungen
2 Abwesenheiten

Der Antrag ist einstimmig angenommen.

Art. 165 lautet demnach neu wie folgt:

b) Initiativ- und Referendumsbegehren sowie Aufgaben des Rates

Art. 165. Bis zur Anpassung der Gemeindeordnung nach Art. 59, **66**, 73, 79 und 90 dieses Erlasses werden die Art. 96, **111**, 121, 124 und 136 des Gemeindegesetzes vom 23. August 1979 in der Fassung vor Aufhebung durch diesen Erlass angewendet.

Art. 166:

Keine Wortmeldungen.

Art. 167:

Keine Wortmeldungen.

Jürg Bereuter stellt fest, dass die Vorlage durchberaten sei. Bevor er zur Schlussabstimmung komme, gebe er Gelegenheit für Rückkommensanträge.

Kathrin Hilber macht beliebt, auf **Art. 4**, **Art. 12** und **Art. 27** zurückzukommen.

Jürg Bereuter verliest die von der Kommission beschlossene Änderung von Art. 4:

"Das zuständige Departement genehmigt:

- a) die Gemeindeordnung;
- b) Vereinbarungen über Zweckverbände und Gemeindeverbände."

Jürg Bereuter will zuerst über das Rückkommen abstimmen und gibt die Möglichkeit zur Diskussion über das Rückkommen.

Marcel Dietsche erkundigt sich nach der Begründung der Regierung für das Rückkommen.

Auch **Heinz Güntensperger** will – bevor über das Rückkommen abgestimmt werde – wissen, was der Grund für die Rückkommensanträge sei.

Kathrin Hilber erläutert, die Regierung habe das Ergebnis der Beratung der vorberatenden Kommission noch nicht gesehen. Im Laufe der Beratungen seien jedoch umfassende Abklärungen zum Thema Genehmigungen gemacht worden. In den daraus folgenden Ausführungen sei erläutert worden, dass die allgemein verbindlichen Vereinbarungen wichtig seien und auch übergeordnetes Recht eingehalten werden müsse. Deshalb beantrage sie Rückkommen auf Art. 4. Falls die Kommission dies nicht wolle, komme die Regierung allenfalls mit einem roten Blatt. Bei Art. 12 gehe es um den von der vorberatenden Kommission eingefügten zusätzlichen Satz "Bei Überschuldung kann die politische Gemeinde vorab Sanierungsmassnahmen verfügen." Diese Ergänzung löse das Problem nicht. Bei Art. 27 Abs. 3 sei "Nichteintreten" zu streichen. Dies vertrage sich nicht mit der Urnenabstimmung.

Art. 4:

Jürg Bereuter lässt über den **Antrag auf Rückkommen auf Art. 4** abstimmen:

9 Ja-Stimmen
8 Nein-Stimmen
2 Enthaltungen
2 Abwesenheiten

Der Antrag auf Rückkommen ist angenommen.

Kathrin Hilber macht beliebt, die Fassung der Regierung zu übernehmen. Der Unterschied sei, dass die Kommission in Art. 4 Bst. b anstelle "allgemein verbindliche Vereinbarungen" – wie von der Regierung vorgeschlagen – "Vereinbarungen über Zweckverbände und Gemeindeverbände" beschlossen habe. Bei den allgemein verbindlichen Vereinbarungen gehe es auch um die Einhaltung übergeordneter Gesetzeserlasse. Wenn eine Vereinbarung genehmigungspflichtig sei, sei auch eine Vorprüfung damit verbunden, womit sichergestellt werden könne, dass das übergeordnete Recht eingehalten werde. Wenn die allgemein verbindlichen Vereinbarungen – bis auf die Zweckverbands- und Gemeindeverbandsvereinbarungen – nicht mehr genehmigungspflichtig seien, seien sehr viele Vollzugsfragen nicht geklärt.

Benedikt Würth sieht in dieser Begründung keine neuen Argumente. Es sei eine Frage der Haltung. Man sollte auch den Gemeinden gegenüber Vertrauen entgegenbringen.

Jürg Bereuter lässt abstimmen:

3 Ja-Stimmen
16 Nein-Stimmen
0 Enthaltungen
2 Abwesenheiten

Der Antrag ist abgelehnt. Es bleibt bei der Fassung der vorberatenden Kommission.

Art. 12:

Jürg Bereuter lässt über den **Antrag auf Rückkommen auf Art. 12** abstimmen:

14 Ja-Stimmen
3 Nein-Stimmen
2 Enthaltungen
2 Abwesenheiten

Der Antrag auf Rückkommen ist angenommen.

Kathrin Hilber macht beliebt, die Fassung der Regierung zu übernehmen bzw. Art. 12 Abs. 1 zweiten Satz zu streichen. Bei Überschuldung soll eine Gemeinde vorab Sanierungsmassnahmen verfügen können. Wenn z.B. eine Spezialgemeinde überschuldet sei, sie es aber ablehne Sanierungsmassnahmen zu treffen, so müsse die politische Gemeinde diese Spezialgemeinde trotzdem inkorporieren bzw. ihre Aufgaben übernehmen. Deshalb bleibe die Bestimmung über die Sanierungsmassnahmen ohne Wirkung.

Jürg Bereuter lässt über diesen Antrag auf Streichung von Art. 12 Abs. 1 zweitem Satz abstimmen:

7 Ja-Stimmen
11 Nein-Stimmen
1 Enthaltung
2 Abwesenheiten

Der Antrag ist abgelehnt. Es bleibt bei der Fassung der vorberatenden Kommission.

Art. 27:

Jürg Bereuter lässt über den **Antrag auf Rückkommen auf Art. 27** abstimmen:

11 Ja-Stimmen
6 Nein-Stimmen
2 Enthaltungen
2 Abwesenheiten

Der Antrag auf Rückkommen ist angenommen.

Kathrin Hilber erläutert, das "Nichteintreten" in Art. 27 Abs. 3 Bst. b stehe im Widerspruch zu den Geschäften für welche in der Gemeindeordnung Urnenabstimmung vorgesehen sei. Wenn an der Bürgerversammlung über ein Geschäft, über welches nach der Gemeindeordnung an der Urne zu beschliessen sei, Nichteintreten beschlossen würde, würde dieses Geschäft der Urne entzogen. Daher bittet sie, "Nichteintreten" zu streichen.

Benedikt Würth wendet ein, dies sei bei ihnen, gestützt auf Rechtsauskünfte des Departementes des Innern, gelebte Praxis. Im geltenden Recht laute es "die Vorlage kann diskutiert und geändert werden". Dies sei sehr auslegungsbedürftig. Das Departement des Innern habe die Rechtsauskunft erteilt, dass dies einschliesse, was nach Art. 53 GG festgelegt sei. Nach dieser Bestimmung habe die Bürgerschaft die Möglichkeit, Nichteintreten, Rückweisung, Verschiebung, Änderung oder Verwerfung zu beschliessen. Der Kommissionsantrag habe in Art. 27 Abs. 3 Bst. b nur die Bestimmung dahingehend präzisiert wie es heute Praxis sei.

Heinz Güntensperger versteht nicht, was die Bürgerversammlung mit der Urnenabstimmung zu tun haben sollte. An einer Bürgerversammlung könne man Nichteintreten verlangen, nicht jedoch an einer Urnenabstimmung. Dies habe nichts miteinander zu tun.

Gabriela Maag stellt richtig, es gehe hier um Sachabstimmungen an der Urne. Bei einer solchen Sachabstimmung an der Urne habe der Rat die Möglichkeit, im Vorfeld die Vorlage der Bürgerversammlung vorzulegen und zu diskutieren, Verschiebung oder Änderung zu beschliessen. Bei einem Nichteintreten entziehe man jedoch das Geschäft als solches der Urne. Dies obwohl die Gemeindeordnung vorsehe, dass über dieses Geschäft an der Urne zu beschliessen ist.

Thomas Würth kann die Ausführungen von Gabriela Maag nachvollziehen. Er stellt die Frage, ob es möglich sei, dass eine Gemeinde eine Vorlage, z.B. eine Investition für welche gemäss Gemeindeordnung Urnenabstimmung vorgesehen sei, im Rahmen einer Grundsatzabstimmung zunächst an der Bürgerversammlung zu diskutieren und dort Nichteintreten zu beschliessen.

Gabriela Maag antwortet, dies sei möglich. Nach Art. 26 könne der Rat über Grundsatzfragen, die in den Zuständigkeitsbereich der Bürgerschaft fallen, eine Abstimmung anordnen.

Jürg Bereuter lässt über den Antrag, "Nichteintreten" in Art. 27 Abs. 3 Bst. b zu streichen, abstimmen:

19 Ja-Stimmen
0 Nein-Stimmen
0 Enthaltungen
2 Abwesenheiten

®

Der Antrag ist angenommen. Art. 27 lautet demnach neu wie folgt:

Beschlüsse

Art. 27. Die Bürgerschaft trifft ihre Beschlüsse offen an der Bürgerversammlung, soweit dieser Erlass kein anderes Abstimmungsverfahren vorsieht.

An der Urne werden Wahlen vorgenommen, die der Bürgerschaft nach Art. 23 Abs. 1 dieses Erlasses zustehen.

An der Urne werden Sachabstimmungen vorgenommen, wenn:

- a) ein Referendumsbegehren zustande gekommen ist;
- b) die Gemeindeordnung es vorsieht. Der Rat kann die Vorlage einer Bürgerversammlung unterbreiten, die **Rückweisung, Verschiebung oder Änderung beschliessen** kann;
- c) an der Bürgerversammlung die Mehrheit es beschliesst oder, soweit die Gemeinordnung dies bestimmt, eine Minderheit es verlangt. Die Vorlage kann trotzdem **nach Massgabe von Bst. b) behandelt** werden.

Gemeindeordnung, Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss sind der Bürgerversammlung vorzulegen. Urnenabstimmung kann nur für die **Schlussabstimmung zur Gemeindeordnung** beschlossen werden.

Jürg Bereuter fragt, ob es aus der Mitte der Kommission Rückkommensanträge gebe und ob man zu Titel und Ingress der Vorlage Anregungen habe. Dies ist nicht der Fall. Damit schreitet er zur **Gesamtabstimmung** über das **Eintreten auf die bereinigte Vorlage**:

19 Ja-Stimmen
0 Nein-Stimmen
0 Enthaltungen
2 Abwesenheiten

Jürg Bereuter stellt fest, die Gesamtabstimmung sei positiv ausgefallen. Die bereinigte Vorlage werde demnach dem Kantonsrat unterbreitet.

4. Umfrage: Kommissionsreferat, Medienmitteilung, Verschiedenes

Jürg Bereuter fährt weiter, man habe im Zusammenhang mit der Streichung der Genehmigung von allgemein verbindlichen Reglementen festgestellt, dass ein grosser Teil von der Genehmigung befreit würde. Ausserdem habe man aber festgestellt, dass es diverse Spezialgesetze gebe, die weiterhin bestimmte Reglemente der Genehmigungspflicht unterstellten. Er habe sich darüber Gedanken gemacht, ob man zu diesem Thema eine Kommissionsmotion unterbreiten wolle, wonach die Regierung eingeladen werden soll zu prüfen, in welchen Bereichen die spezialgesetzliche Genehmigungspflicht von allgemein verbindlichen Reglementen gestrichen werden könnte und dem Kantonsrat entsprechend Antrag zu stellen. Er erlaube sich, der Kommission einen entsprechenden Antrag mit Kurzbegründung vorzulegen. Er lässt das Papier mit Antrag samt Begründung verteilen. Er eröffnet dazu die Diskussion und will anschliessend darüber abstimmen lassen.

Beat Tinner bedankt sich für den Vorschlag. Er finde es zielführend, diese Motion zu überweisen.

Jürg Bereuter lässt darüber abstimmen, ob die Kommissionsmotion dem Kantonsrat eingereicht werden soll:

19 Ja-Stimmen
0 Nein-Stimmen
0 Enthaltungen
2 Abwesenheiten

Der Überweisung der Kommissionsmotion an den Kantonsrat wurde einstimmig zugestimmt.

Jürg Bereuter fragt, ob sich jemand an seiner Stelle für das Kommissionsreferat zur Verfügung stellen wolle. Niemand meldet sich.

Er macht im Weiteren beliebt, eine Medienmitteilung zu verfassen. Niemand opponiert. Die Kommission ermächtigt Jürg Bereuter die Medienmitteilung zu verfassen bzw. dieser zuzustimmen, sie zu verbreiten und sich als Auskunftsperson zur Verfügung zu stellen.

Abschliessend weist er nochmals auf die Vertraulichkeit der Beratungen der Kommission gemäss Art. 59 des Kantonsratsreglements hin.

Heinz Güntensperger macht beliebt, dass – aufgrund der zahlreichen Änderungen – eine bereinigte Gesetzesvorlage zur Verfügung gestellt werde. Dies würde der Übersichtlichkeit dienen und die Beratungen im Kantonsrat erleichtern.

Jürg Bereuter entgegnet, aufgrund des Kantonsratsreglements sei die Kommission gehalten, dem Kantonsrat ihre Anträge in der Form wie sie auch dem letzten Protokoll beigelegt seien, zu unterbreiten. Das heisst, dass nur jene Bestimmungen aufgeführt seien, die die Kommission gegenüber der Vorlage der Regierung geändert habe. Die Änderungen würden mit Unterstreichungen hervorgehoben.

Kathrin Hilber stellt klar, in der politischen Diskussion müsse feststehen, welcher Antrag von der Regierung und welcher von der vorberatenden Kommission komme. Die Änderungsanträge der vorberatenden Kommission seien – sofern die Regierung keine roten Blätter bringe – sodann die Grundlage der Diskussion im Rat. Der Vorschlag von Heinz Güntensperger würde eine Verwässerung bedeuten.

Werner Ritter fügt an, das was Heinz Güntensperger gerne hätte, gebe es nach der ersten Lesung.

Reto F. Denoth meint, man könne sich allenfalls eine synoptische Darstellung zwischen der Vorlage der Regierung und jener der vorberatenden Kommission überlegen.

Heinz Güntensperger verzichtet auf Nachfrage von Jürg Bereuter auf Antragstellung.

Jürg Bereuter macht eine Terminumfrage für eine Kommissionssitzung nach der ersten Lesung in der Septembersession. Der Termin wird auf Freitagvormittag 31. Oktober 2008 festgelegt (08:15 Uhr, Davidstrasse 31). Er bedankt sich bei den Teilnehmenden und beendet den dritten Sitzungstag um 11:35 Uhr.

St.Gallen, 1. September 2008

Der Präsident der vorberatenden
Kommission:



Jürg Bereuter

Die Protokollführerin:



Marietta Imhof-Hug