



Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission

## Gemeindegesetz 22.08.05

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

**Zeit:** Freitag, 31. Oktober 2008, 08.15 Uhr bis 12.30 Uhr

**Anwesend:** *Mitglieder der vorberatenden Kommission:*

Bereuter Jürg, Rorschacherberg, Präsident  
Altenburger Ludwig, Buchs  
Bischofberger Felix, Thal  
Boppart Peter, Andwil  
Bosshart Beat, Thal  
Bürgi Christoph, St.Gallen  
Denoth Reto F., St.Gallen  
Dietsche Marcel, Oberriet  
Dudli Josef, Grabs  
Göldi Peter, Gommiswald  
Götte Michael, Tübach  
Güntensperger Heinz, Mosnang  
Güntzel Karl, St.Gallen  
Hangartner Philipp, Altstätten  
Klee-Rohner Helga, Berneck  
Ledergerber Donat, Kirchberg  
Lemmenmeier Max, St.Gallen  
Ritter Werner, Altstätten  
Tinner Beat, Wartau  
Würth Benedikt, Rapperswil-Jona  
Zoller Erich, Sargans

*Mitarbeitende der Staatsverwaltung und Sachverständige:*

Hilber Kathrin, Regierungsrätin, Departement des Innern  
Dörler Anita, Generalsekretärin, Departement des Innern  
Maag Schwendener Gabriela, Leiterin Rechtsdienst, Departement des Innern  
Hubacher Inge, Leiterin Amt für Gemeinden, Departement des Innern  
Lenz Silvia, juristische Mitarbeiterin, Departement des Innern, Protokoll  
Bucheli Markus, Staatskanzlei, Kompetenzzentrum Legistik

- Traktanden:**
1. Begrüssung
  2. Protokoll der Sitzung vom 20. August 2008
  3. Pendenzen
    - Art. 24 und 66: "allgemeinverbindliche" Reglemente
    - Art. 57: Fachkunde GPK
    - Art. 137 Abs. 3: Beteiligung von Privaten und öffentlich-rechtlichen Körperschaften an Zweckverbänden: Ergänzung des Nachtrags zur KV (Gemeindeverband und Zweckverband)
    - Verletzung des Kollegialprinzips: Sanktionen?
    - Art. 12 (Aufgabenübernahme); Art. 13 (Ortsgemeinden: a) Leistungen für öffentliche Zwecke); Art. 15 (Ortsbürgerliche Korporationen: a) Arten)
    - Weitere Anliegen aus der Kommission
  4. Umfrage: Kommissionsreferat, Medienmitteilung, Verschiedenes

**Unterlagen:**

- 21.08.01: Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. März 2008 (bereits zugestellt)
- 22.08.05: Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. März 2008 (bereits zugestellt)
- Ergänzende Anträge zu 22.08.05 (bereits zugestellt)
- Aktennotiz des Departementes des Innern zu den Pendenzen aus der Kommissionssitzung vom 21. Mai 2008 (bereits zugestellt)
- Übersicht der Kommissionsanträge zum Gemeindegesetz (Art. 1 – 121; bereits zugestellt)
- 22.08.05: Ergebnis der 1. Lesung (bereits zugestellt)
- Synoptische Darstellung der Art. 12, 13, 15, 24 und 66, 57, 137 (bereits zugestellt)
- Anfrage von Beat Tinner vom 14. Oktober 2008 zu Art. 12 und Auskunft des Amtes für Gemeinden vom 15. Oktober 2008 (bereits zugestellt)
- Art. 137 Abs. 3: Beteiligung von Privaten und öffentlich-rechtlichen Körperschaften an Zweckverbänden: Vorschlag zur Ergänzung des Nachtrags zur KV (Gemeindeverband und Zweckverband) (bereits zugestellt)
- Art. 137 Gutachten zu Art. 57 (Fachkunde der GPK) von Dr. Markus Bucheli, Stabsmitarbeiter, Kompetenzzentrum Legistik, Staatskanzlei (die Unterlage wurde am Freitag, 24. Oktober 2008 über eMail zugestellt)
- Gemeindegesetz (22.08.05) Hinweise zum Kollegialprinzip von Dr. Markus Bucheli, Stabsmitarbeiter, Kompetenzzentrum Legistik, Staatskanzlei (die Unterlage wurde am Freitag, 30. Oktober 2008 über eMail zugestellt)

**Geht an:**

- Mitglieder der vorberatenden Kommission
- Fraktionspräsidentin/Fraktionspräsidenten (5)
- Staatskanzlei (2)
- Staatskanzlei / Kompetenzzentrum Legistik
- Departement des Innern (5)

## 1. Begrüssung

**Jürg Bereuter** begrüsst zur Kommissionssitzung betreffend das Gemeindegesetz bzw. den Nachtrag zur Kantonsverfassung. Er führt aus, zur Kommission gehören zum Teil neue Persönlichkeiten, was angesichts der Dauer der Kommissionsarbeit nicht weiter erstaunlich sei. Er bemerkt, dass Erich Zoller etwas später eintreffen werde, weil dieser noch eine andere Verpflichtung wahrzunehmen habe. Auch seitens des Departements des Innern sei eine leicht geänderte Zusammensetzung zu verzeichnen.

Er führt aus, zusammen mit der Einladung seien den Mitgliedern der Kommission die Unterlagen für die heutige Kommissionssitzung zugestellt worden. Er fragt, ob die Mitglieder der Kommission damit einverstanden seien, dass die Themen in der Reihenfolge der Traktandenliste besprochen werden. Niemand opponiert.

**Karl Güntzel** führt aus, die SVP stelle mit Erstaunen fest, dass die Kommission falsch zusammengesetzt sei. Wenn ein Geschäft von einer alten in die neue Amtsdauer übertragen werde, müsse die Kommission selbstverständlich nach dem neuen Kommissionsschlüssel zusammengesetzt werden. Es sei seitens der SVP wichtig, dies festzuhalten. Die SVP verzichte jedoch auf einen Ordnungsantrag mit dem Inhalt, dass in der neuen Zusammensetzung getagt werden müsse.

**Jürg Bereuter** bemerkt dazu, er nehme die Ausführungen zur Kenntnis. Seines Wissens habe das Kantonsratspräsidium den Entscheid bewusst gefällt, dass die Kommission in der gleichen parteipolitischen Zusammensetzung und Grösse das Geschäft weiter behandeln soll.

**Jürg Bereuter** begrüsst Dr. Markus Bucheli, der bekanntlich mittels Zirkulationsbeschluss beauftragt wurde, Ausführungen zu bestimmten Themen zu machen. Die Anwesenden haben die entsprechenden Unterlagen erhalten. Markus Bucheli werde bis zum Traktandum 3.4, das die Verletzung des Kollegialprinzips zum Gegenstand habe, anwesend sein.

## 2. Protokoll der Sitzung vom 20. August 2008

**Jürg Bereuter** stellt fest, dass zum Protokoll keine Bemerkungen gemacht werden. Vor diesem Hintergrund gelte dieses als genehmigt. Der Verfasserin wird für ihre Arbeit gedankt.

## 3. Pendenzen

### 3.1 Art. 24 und 66 "allgemeinverbindliche Reglemente"

**Jürg Bereuter** fasst zusammen, dass sich im Rat Diskussionen zu Art. 24 resp. Art. 66 betreffend den Zusatz *allgemeinverbindlich* im Zusammenhang mit Reglementen ergeben haben. In der Zwischenzeit seien entsprechende Abklärungen im Departement des Innern getätigt worden.

**Gabriela Maag** führt aus, die Bedeutung des Wortes *allgemeinverbindlich* im Zusammenhang mit den Bestimmungen von Art. 24 und Art. 66 habe Christoph Bürgi anlässlich der Kantonsratssitzung vom 23. September 2008 dargelegt. Nichtsdestotrotz erlaube sie sich folgende Bemerkungen: Art. 66 stehe in einem unmittelbaren Zusammenhang mit Art. 62 Abs. 1 Bst. f, in dem es heisse, das Parlament beschliesse über allgemeinverbindliche Reglemente, wobei Vollzugsvorschriften ausgenommen seien. Aus gesetzestechnischer Sicht sei eine nochmalige Nennung des Begriffs *allgemeinverbindlich* in Art. 66 grundsätzlich nicht erforderlich, es könnte aber der Klarheit dienen.

**Werner Ritter** fragt Gabriela Maag nach einem Beispiel für ein nicht allgemeinverbindliches Reglement. Gabriela Maag erwähnt daraufhin das Dienstreglement im Sinn eines Organisationsreglements.

**Jürg Bereuter** führt aus, zu Art. 24 Bst. a und Art. 66 Bst. a, die beide im Rat noch nicht behandelt wurden, müsste ein Antrag gestellt werden. Die vorberatende Kommission habe im Rahmen der 1. Lesung keinen Antrag gestellt. Es stelle sich nun die Frage, ob im Art. 24 lediglich das Wort *Reglement* erscheinen solle oder ob es mit dem Zusatz *allgemeinverbindlich* versehen werden soll. Analog stelle sich die Frage auch in Bezug auf Art. 66. Er schlägt vor, zunächst über Art. 24 Bst. a zu sprechen.

**Karl Güntzel** führt aus, aus gesetzgeberischer Sicht sei unbestritten, dass das Wort *allgemeinverbindlich* in Art. 66 Bst. a enthalten sein soll. Weil es in Art. 62 enthalten sei, müsse es in Art. 66 Bst. a nicht auch noch enthalten sein. Aus Gründen der Verständlichkeit sollen alle drei Artikel den gleichen Wortlaut aufweisen. Die SVP stelle deshalb den Antrag, in den Art. 24, 62 und 66 die gleiche Formulierung zu wählen, d.h. den Begriff *allgemeinverbindlich* in alle drei Artikel aufzunehmen. Dies bedeute, Artikel 24 Bst. a in der vorliegenden Form zu belassen und Art. 66 Bst. a um den Zusatz *allgemeinverbindlich* zu ergänzen.

**Werner Ritter** äussert sich dahingehend, mit der Formulierung soll entschieden werden, welche Reglemente dem fakultativen Referendum unterstehen resp. dem fakultativen Referendum nicht unterstehen sollen. Dies sei in der Praxis eine sehr wichtige Frage. Wenn Gabriela Maag mit ihren Ausführungen Recht hätte, dann wäre das Dienstreglement nicht unter den Ausnahmen von Art. 25 aufgeführt. Er kenne den Begriff *allgemeinverbindliches Reglement* nicht und möchte deshalb eine Legaldefinition hören resp. wissen, wie sich ein allgemeinverbindliches Reglement von den anderen Reglementen unterscheide. Es gehe dabei nicht um juristische Spitzfindigkeiten, sondern darum, dass allen klar sei, welche Reglemente dem fakultativen Referendum unterstehen und welche nicht.

**Karl Güntzel** führt dazu aus, es gebe die Regelung von Art. 25, welche die Ausnahmen definiere. Nach seiner Ansicht solle mit dieser Bestimmung gearbeitet werden und nicht mit einer mehrseitigen Definition. Es sei ihm wichtig festzuhalten, dass in allen Artikeln die gleiche Formulierung gewählt werden müsse, sofern das Gleiche gemeint sei, was bestätigt wurde. Er lege jedoch keinen Wert auf das Wort *allgemeinverbindlich*.

**Marcel Dietsche** führt aus, er sei gleicher Meinung wie Karl Güntzel, habe aber auch Verständnis für das Anliegen von Werner Ritter. Verschiedene Juristen haben verschiedene Meinungen, im Endeffekt soll jedoch auch der Bürger das Gesetz verstehen. Es soll nicht noch komplizierter werden. Querverweise seien verwirrend. Wo das Gleiche gemeint sei, soll auch das Gleiche geschrieben sein.

**Gabriela Maag** führt aus, auf Bundesebene bedeute *allgemeinverbindlich* rechtsetzend. Dies gelte auch auf Kantonsebene. In Art. 3 heisse es, die Gemeinde setzt Recht durch die Gemeindeordnung sowie durch Reglemente und Vereinbarungen. Diese ordnen allgemeinverbindlich Rechte und Pflichten der Gemeinde und der Bürgerinnen und Bürger sowie die Organisation der Behörden.

**Jürg Bereuter** folgert, dass diese Ansicht Werner Ritter Recht gebe. Er habe aber auch Verständnis für die Ansichten von Karl Güntzel und Marcel Dietsche, die sich dafür aussprechen, dass das Gesetz auch für Nichtjuristen verständlich sein soll. Es stehe der Antrag von Karl Güntzel mit folgendem Inhalt im Raum: Art. 24 Bst. a. *allgemeinverbindliche* Reglemente, ausgenommen Gebührentarife; Art. 66 Bst. a: *allgemeinverbindliche* Reglemente, ausgenommen Gebührentarife. Er fragt, ob jemand dagegen sei, dass über die Art. 24 Bst. a und Art. 66 Bst. a gemeinsam abgestimmt werde. Es ergeben sich keine Einwendungen. Er lässt über den Antrag, so wie er vorgelesen wurde, abstimmen. Das Ergebnis der Abstimmung lautet wie folgt:

**17 Ja-Stimmen**  
**0 Nein-Stimmen**  
**3 Enthaltungen**  
**1 Abwesenheit**

**Jürg Bereuter** hält fest, dass der Antrag mit 17 Ja-Stimmen, 0 Nein-Stimmen, 3 Enthaltungen bei 1 Abwesenheit angenommen ist. Art. 24 Bst. a und Art. 66 Abs. 1 Bst. a lauten demnach neu wie folgt:

**Art. 24 Bst. a: allgemeinverbindliche Reglemente, ausgenommen Gebührentarife;**

**Art. 66 Abs. 1 Bst. a: allgemeinverbindliche Reglemente, ausgenommen Gebührentarife;**

### 3.2 Art. 57: Fachkunde der GPK

**Jürg Bereuter** erwähnt den von Markus Bucheli zu Art. 57 erstellten Bericht. Er schlägt der Kommission folgendes Vorgehen vor:

1. Kurze Darstellung der Ergebnisse des Berichts durch Markus Bucheli
2. Fragerunde zum Bericht von Markus Bucheli
3. Beratung von Art. 57 und allfälligen anderen Artikeln

Die Mitglieder der Kommission sind mit diesem Vorgehen einverstanden.

**Markus Bucheli** führt aus, als er Auftrag erhalten habe, eine Stellungnahme oder ein Gutachten zur Verfassungsmässigkeit von Art. 57 in der Fassung gemäss Antrag der vorberatenden Kommission zu verfassen, habe er den Zeitaufwand unterschätzt. Die Frage sei nicht einfach zu lösen. Zu Art. 87 der Kantonsverfassung, um den sich alles drehe, lasse sich in den Verfassungsmaterialien sehr wenig finden. Nichtsdestotrotz müsse der Gesetzgeber von dieser Bestimmung ausgehen. Art. 87 sei verglichen mit der alten Kantonsverfassung völlig neu. In der alten Kantonsverfassung habe es keine Bestimmungen gegeben über die Kontrolle des Rechnungswesens. Wenn von Art. 87 ausgegangen werde, gebe es zusammenfassend gesagt drei Punkte, die vom Gesetzgeber zu regeln seien. Einerseits gehe es um die Frage der Unabhängigkeit, andererseits um die Frage der Fachkunde und schliesslich um die Frage der Zuständigkeit, ein Punkt, der in der Vorlage und im Rahmen den bisherigen Gesetzesberatungen bereits gelöst worden sei. In Bezug auf die Fachkunde ergeben sich aus den Materialien keine Hinweise, es sei lediglich gesagt worden, dass die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung zu prüfen sei. Dies sei der Anknüpfungspunkt, weshalb in der Verfassung von der Kontrolle der Finanzhaushalte und nicht mehr von der buchhalterischen Kontrolle gesprochen worden sei. Ob der Begriff der Kontrolle der Finanzhaushalte der fachtechnisch richtige Begriff sei, könne dahingestellt werden, wesentlich sei, dass er neben der Rechnungskontrolle auch die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit einschliesse.

In Bezug auf die GPK seien fünf Bereiche zu regeln: Wahlzuständigkeit, Organisation, Aufgaben und Funktionen, Sicherstellung der Unabhängigkeit und Gewährleistung der Fachkunde. Die erstgenannten drei Bereiche seien geregelt, nicht aber die Sicherung der Unabhängigkeit und die Gewährleistung der Fachkunde. Wesentlich für die Beurteilung der Vorlage der Regierung sei der Wortlaut von Art. 87 der Kantonsverfassung, in dem *nach Massgabe des Gesetzes* erwähnt sei. Damit sei ein Gesetz im formellen Sinn nach Art. 67 der Kantonsverfassung gemeint. Die Überprüfung des Antrags der vorberatenden Kommission in Bezug auf die Verfassungsmässigkeit setze die Überprüfung des Antrags der Regierung voraus. Die Prüfung der Vorlage der Regierung ergebe, dass diese keine Bestimmung über die Unabhängigkeit der Geschäftsprüfungskommission enthalte und dass die Bestimmungen des bisherigen Gemeindegesetzes, die zwar nicht ausdrücklich, aber immerhin inhaltlich einen Bezug zur Unabhängigkeit der Geschäftsprüfungskommission aufweisen, nicht übernommen worden seien. Aus der Verfassungsbestimmung ergebe sich, dass die Fachkundeanforderungen im Gesetz gere-

gelt sein müssen. Mit Blick auf Art. 87 der Kantonsverfassung sei eine Rechtsetzungsermächtigung ausgeschlossen, oder mindestens eingeschränkt in dem Sinn, dass die Grundsätze im Gesetz geregelt werden müssen und lediglich die näheren Erläuterungen in einer Verordnung geregelt werden könnten. Wenn von der Verfassung ausgegangen werde, komme man zu Formulierungsvorschlägen gemäss Ziffer 3.2 des Gutachtens. Ausgehend davon, dass der Vorschlag der Regierung nicht in allen Teilen mit Art. 87 der Kantonsverfassung vereinbar sei, sei es nicht mehr nötig gewesen, den Vorschlag der vorberatenden Kommission ebenfalls zu prüfen, da dieser den Anforderungen von Art. 87 der Kantonsverfassung ohnehin nicht entspreche.

Regelungsbedarf bestehe bezüglich der Frage, wer für den Entscheid der freiwilligen Auslagerung der Finanzkontrolle zuständig sei, wenn also eine Auslagerung der Prüfungsbehörde vorgesehen werde, ohne dass das Kriterium der mangelnden Fachkompetenz gegeben sei. Vor dem Hintergrund von Art. 87 der Kantonsverfassung könne sicher nicht der Rat allein über diese Frage entscheiden. Diesfalls wäre die Unabhängigkeit nicht mehr gegeben. Unter Ziff. 4.3.2 der Stellungnahme fänden sich diesbezügliche Formulierungsvorschläge.

Ein Ausweg aus der gesetzgeberischen Problematik bestehe darin, dass die Verfassung geändert werde, indem Art. 87 angepasst oder eventuell aufgehoben würde. Selbst wenn der Begriff *nach Massgabe des Gesetzes* entfernt würde, sei gestützt auf Art. 67 der Kantonsverfassung nicht sicher, ob die Fachkunde lediglich auf Verordnungsstufe geregelt werden könnte.

Obwohl dies nicht Bestandteil seines Auftrags gewesen sei weist Markus Bucheli darauf hin, dass die Umsetzung der Vorgabe von Art. 87 der Kantonsverfassung in Bezug auf die Parlagemeinden in der Vorlage der Regierung noch fehle.

**Jürg Bereuter** dankt Markus Bucheli für die Darstellung der Ergebnisse seines Berichts und eröffnet die Fragerunde.

**Karl Güntzel** hält unter Bezugnahme auf die Ausführungen von Markus Bucheli und zu Handen des Protokolls fest, dass es zum Begriff der *Fachkunde* keine Legaldefinition gebe und dass die Materialien der Kantonsverfassung in Bezug auf die *Fachkunde* in materieller Hinsicht nichts hergäben. Dies bedeute, dass der Gesetzgeber ein sehr grosses Ermessen habe, wenn es darum gehe, die Fachkunde zu definieren. In Bezug auf die gestaffelte Fachkunde kommen verschiedene Elemente zum Tragen. Es werde kein hoher Level (z.B. Universitätsabschluss oder eidgenössische Fachdiplome) verlangt, sondern es genüge auch praktische Berufserfahrung.

**Reto F. Denoth** hält fest, der Gesetzgeber sei bei dieser Thematik aus seiner Sicht gefordert, allerdings sei er nicht ganz frei, denn das Ermessen unterstehe auch dem Prinzip der Verhältnismässigkeit.

**Benedikt Würth** führt aus, dem Verhältnismässigkeitsprinzip würde gemäss dem Gutachten entsprochen, wenn zwei Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission fachkundig seien. Aus praktischer Sicht könne er dies gut nachvollziehen. Er fragt, ob vor dem Hintergrund, dass die Verfassung von einer fachkundigen Geschäftsprüfungskommission spricht, nicht davon ausgegangen werden müsste, dass die Mehrheit der Geschäftsprüfungskommission fachkundig sei?

**Philipp Hangartner** weist darauf hin, dass im Aktienrecht eine fachkundige Person genüge.

**Markus Bucheli** antwortet in Bezug auf die erste Frage, dass dem Gesetzgeber tatsächlich ein erheblicher Ermessensspielraum eingeräumt worden sei, der seine Grenze allerdings im Verfassungsrecht finde. Dieses dürfe nicht ausgehöhlt werden. In Bezug auf den festzulegenden Level der Fachkompetenz gebe es auch eine untere Grenze, die nicht unterschritten werden dürfe, weil sonst die Fachkunde nicht mehr gegeben sei. Wo die Grenze liege, müsse im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses definiert werden, zumal die Verfassungsmaterialien dazu nichts hergeben.

In Bezug auf die zweite Frage führt er aus, er sei bei der Formulierung von der Vorlage, welche dem Kantonsrat in der 1. Lesung vorgelegen habe, ausgegangen. Eine ähnliche Lösung kenne der Kanton Solothurn, wobei in diesem Kanton eine einzige fachkundige Person genüge. Für die Ausgestaltung der Regelung im Kanton St.Gallen sei massgebend, dass die Geschäftsprüfungskommission ein Gemeindeorgan sei, das – im Gegensatz zu einer früheren Regelung im Gemeindegesetz, die Ersatzmitglieder vorgeschrieben habe – nicht verpflichtet sei, in vollständiger Besetzung zu tagen. Wenn zwei Mitglieder fachkundig seien, habe dies den Vorteil, dass mit einiger Wahrscheinlichkeit immer ein fachkundiges Mitglied anwesend sei, wenn das andere ausfalle. Dies sei eine Überlegung, die der Gesetzgeber berücksichtigen sollte.

Es gebe noch eine andere Frage, die bei der Verfassungsdiskussion zu wenig thematisiert worden sei, nämlich die Abgrenzung zu den Wählbarkeitserfordernissen. Er halte es aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht für zulässig, den Leumund als Fachkundekriterium festzulegen.

**Philipp Hengartner** stellt die Frage, was bei ganz kleinen Korporationen, die vielleicht einen Umsatz von Fr. 50'000.– und eine Bilanzsumme von wenigen Fr. 100'000.– aufweisen gelten soll. Muss dort der Revisor besser ausgebildet sein als die Person, die den Abschluss macht?

**Markus Bucheli** führt dazu aus, der Kantonsrat habe mit der Verfassung eine einheitliche Regelung vorgenommen. Andere Kantone gingen ähnlich vor. Das Kriterium des laufenden Aufwands sei aus verfassungsmässiger Sicht ein zulässiges Abgrenzungskriterium. Falls dies nicht zum gewünschten Ergebnis führe, müssten allenfalls andere Kriterien beigezogen werden.

**Jürg Bereuter** fasst zusammen, dass Markus Bucheli ausgeführt habe, dass sowohl die Vorlage der Regierung als auch der Antrag der vorberatenden Kommission nicht der Verfassung entsprechen. Markus Bucheli habe einen Vorschlag gemacht, wie die drei Punkte Fachkunde, Zuständigkeit zur freiwilligen Auslagerung an ein externes Unternehmen und Unabhängigkeit gesetzestechisch umgesetzt werden können. Dabei gehe Markus Bucheli vom geltenden Verfassungstext aus. Zuerst soll daher darüber diskutiert werden, ob die Verfassung revidiert werden soll. Dies müsste dann geschehen, wenn die Kommission der Ansicht sei, die dem Rat im Rahmen der 1. Lesung beantragte Formulierung sei die richtige Lösung. Falls die Verfassung geändert werde, könne am beantragten Wortlaut festgehalten werden, dann würden sich auch die übrigen Diskussionen betreffend Fachkunde erübrigen.

Er schlage folgendes Vorgehen vor: Zuerst soll darüber diskutiert werden, ob die Verfassung revidiert werden soll und alsdann über das Kriterium der Fachkunde. Dabei gehe es dann um die Fragen, wie diese definiert werden solle, wer zuständig für die Auslagerung sei und wie die Unabhängigkeit sichergestellt werden solle. Die Mitglieder der Kommission sind mit diesem Vorgehen einverstanden. Jürg Bereuter eröffnet die Diskussion zur Frage, ob die Verfassung geändert werden soll, um am ursprünglichen Antrag der Kommission festzuhalten.

**Werner Ritter** spricht für die CVP und führt aus, dass ein neuer Ansatz gewählt werden solle. Es müsse unterschieden werden zwischen einer politischen Kontrolle der Geschäftsführung und einer finanztechnischen Kontrolle. Die Vermischung, wonach die fachlich dotierte Geschäftsprüfungskommission eine finanztechnische Kontrolle durchführen müsse, sei aus folgenden Überlegungen nicht mehr sachgerecht: Wenn ein grosser Finanzhaushalt einer grossen Korporation kontrolliert werden müsse, sei das mit einem grossen Aufwand verbunden. Vor dem Hintergrund, dass diese Korporation über eine 5er GPK verfüge, von der 2 Mitglieder gut ausgewiesen sind, frage sich, was die anderen 3 Mitglieder während der Zeit machen, während der die anderen beiden einen sehr grossen Aufwand mit der Kontrolltätigkeit haben. Es sei auch fraglich, ob sehr gut ausgebildete Revisoren bereit wären, für ein Taggeld eine weitreichende Prüfung durchzuführen. Eine solche Regelung sei nicht zweckmässig. Bei grossen Korporationen komme man aus der Sicht der CVP nicht darum herum, gut ausgebildete Revisoren anzustellen und auch entsprechend zu entschädigen. Bei kleinen Korporationen stelle sich die Frage, wie die Anforderungen ausformuliert werden sollen. Braucht es hier wirklich Revisoren, die besser ausgebildet sind als die Personen, die die Buchhaltung führen? Markus

Bucheli habe Vorschläge für Fachkundekriterien definitionen gemacht. Seine Definitionen vermögen nicht in allen Belangen zu überzeugen. Wer eine Wirtschaftsmatura und anschliessend ein Psychologiestudium absolviert habe, erfülle die Kriterien. Wer dagegen ein eigenes Geschäft habe, sehr viel von Buchhaltung verstehe, aber keinen typischen Ausbildungslehrgang absolviert habe, erfülle die Kriterien nicht. Die Kriterienumschreibung im Gesetz sei sehr schwierig und deshalb immer unvollständig. Die CVP spreche sich deshalb dafür aus, die Kantonsverfassung insoweit zu ändern, als darin nur noch die Unabhängigkeit gefordert werde, und auf Gesetzesstufe zu regeln, dass die Gemeindeordnung vorsehen könne, dass die Prüfung der Finanzkontrolle übertragen werden könne.

**Reto F. Denoth** spricht sich im Namen der EVP/Grünen dezidiert gegen eine Verfassungsänderung aus. So kurz nach Vollzugsbeginn der Verfassung sei es nicht opportun, diese wieder zu ändern. Es sei zwar richtig, dass in der Verfassungskommission zu dieser Frage nicht viel gesagt worden sei. Man habe sich vom Fall Leukerbad leiten lassen und es dem Gesetzgeber überlassen wollen, in Bezug auf das Kriterium der Fachkunde eine sachgerechte Lösung zu entwickeln. Er sehe eher eine Lösung, wie sie unter Ziff. 3.2 des Gutachtens zu Art. 57, Art. 57a und Art. 57b vorgeschlagen sei, wobei über die Ausgestaltung noch genauer gesprochen werden müsse. Es gehe auch um die Bonität der Gemeinde, wenn eine Kreditvergabe zur Diskussion stehe. Es sei deshalb wichtig, dass das Organ über die nötige Fachkunde verfüge. Es sei auch sachgerecht, unterschiedliche Kriterien für Städte und kleine Gemeinden festzulegen.

**Christoph Bürgi** spricht sich im Namen der FDP gegen die Änderung der Verfassung aus. Die Verfassung, die erst vor kurzer Zeit in Kraft trat, soll umgesetzt werden. Die Regelung soll derart abgefasst werden, dass auch kleinere Gemeinden noch Mitglieder für die Geschäftsprüfungskommission finden. Die FDP erachte es auch als schwierig den Stimmbürgern beliebt zu machen, die Fachkunde aus der Bestimmung von Art. 89 der Kantonsverfassung herauszustreichen.

**Beat Bosshart** spricht sich namens der SP dafür aus, dass die Verfassung nicht geändert werde und im Gesetz die Kriterien der Unabhängigkeit und Fachkunde ausgedeutet werden. Das Kriterium der Fachkunde soll im Gemeindegesetz explizit definiert werden. Insbesondere soll der Level der Fachkunde definiert werden. Auch die Unabhängigkeit der Geschäftsprüfungskommission soll besser geregelt werden.

**Karl Güntzel** führt aus, für die SVP stelle sich nicht die Frage, wann die Kantonsverfassung in Kraft getreten sei, sondern ob es einen zwingenden Grund für die Änderung gebe. Wenn es aus anderen Gründen, beispielsweise wegen der Aufgabenteilung, eine zwingende Änderung brauchen würde, wäre die SVP bereit, über eine Änderung nachzudenken. Wenn es möglich wäre, einen vernünftigen Katalog in Bezug auf die Fachkenntnisse herauszuarbeiten, wobei es auch denkbar wäre, nur eine Kategorie vorzusehen, bräuchte es nicht zwingend eine Verfassungsänderung. Im Gesetz soll die Fachkenntnis definiert werden. Zur Thematik der Finanzkontrolle resp. Geschäftskontrolle sei auch zu bemerken, dass sich der Bürger auf ein Organ verlassen können müsse, das das Recht und die Pflicht habe, in die Bücher einzusehen. Die Buchhaltungskontrolle sei sicher die zentrale Pflicht dieses Organs. Die formelle politische Kontrolle obliege hingegen dem Volk.

**Helga Klee** führt aus, vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise würde die Bevölkerung die Streichung der Fachkunde aus Art. 87 der Kantonsverfassung kaum unterstützen.

**Benedikt Würth** führt aus, die Komplexität der Haushaltsführung habe sich unbestrittenermassen erhöht. Es müsste zwischen den materiellrechtlichen und den organisatorischen Bestimmungen unterschieden werden. Hier werde nur über die Frage der Organisation gesprochen. Materiell gebe es nur eine neue Bestimmung, die völlig unbestritten gewesen sei, nämlich die Bestimmung von Art. 120 des Entwurfs bezüglich internen Kontrollsystems, die auch eine Anpassung der Haushaltsverordnung nach sich ziehe. In organisatorischer Hinsicht müsse die Vermutung aufgegeben werden, dass derjenige, der ein Amt ausführe, auch über den entsprechenden Verstand verfüge. Man wolle zugleich Unabhängigkeit, Volkswahl und Fachkunde,

was angesichts der Komplexität nicht mehr erfüllbar sei. Es gehe darum, dass auf der einen Seite eine Geschäftsprüfung bestehe und auf der anderen Seite eine Kontrollstelle. Die beiden Funktionen können nicht mehr demselben Organ überbunden werden. Die Bestimmung von Art. 87 der Kantonsverfassung entspreche einer nostalgischen Vorstellung. Er habe deshalb keine Bedenken, sie zu revidieren. Wieso hat die Regierung in ihrem Vorschlag eine Delegationsnorm zu Gunsten des Verordnungsgebers vorgesehen, wenn nicht vor dem Hintergrund, dass sie eingesehen habe, dass eine Regelung auf Gesetzesstufe schwer zu erlassen sei? Es entspreche einer Vorwärtsstrategie, wenn sich die Geschäftsprüfungskommission auf die Bereiche konzentriere, die sie wirklich wahrnehmen könne. Eine Regelung auf Gesetzesstufe sei schwierig zu treffen, weil eine Differenzierung gesucht werden müsse nach grossen resp. kleinen Gemeinden, Parlamentsgemeinden resp. Gemeinden mit Bürgerversammlung. Seiner Ansicht nach müsse die Verfassung revidiert werden, um die Problematik in den Griff zu bekommen.

**Beat Tinner** führt aus, die Vorschläge im Gutachten betreffend Fachkunde seien übersteigert. Es sei nötig, sich auf das Minimum zu konzentrieren. Sofern es nicht möglich sei, die Anforderungen im Gesetz zu definieren, würde er eine Revision von Art. 87 der Kantonsverfassung unterstützen. Tatsache sei, dass kleine Korporationen nicht mit den heutigen GPKs weiterfunktionieren könnten. Er sei mit der Schlussfolgerung im Gutachten, dass zwei Mitglieder fachkundig sein müssen, einverstanden.

**Karl Güntzel** will von der CVP einen Antrag. Die SVP möchte wissen, was die zentralen Punkte der Änderung seien. Steht nur der Wegfall der Fachkunde oder auch die Aufteilung der Aufgaben zur Debatte? Dies soll klar sein, bevor abgestimmt werde.

**Kathrin Hilber** findet die Diskussion interessant, weil sich zeige, wie komplex das Thema bei der Umsetzung von der Verfassung auf die Gesetzesstufe sei. Die Regierung sei der Ansicht, dass die Verfassung nur revidiert werden soll, wenn es wirklich nötig sei. Die Verfassung sei ein Abbild des Zeitgeistes und gebe eine Anleitung für die Umsetzung. Es sei eine Vorgabe der Verfassung, das Gemeindegesetz anzupassen. Die Regierung beurteile die Bestimmung von Art. 87 der Kantonsverfassung nicht als schlecht. Es komme darin zum Ausdruck, welche Elemente die Demokratie ausmachen, nämlich die Miliztauglichkeit, die durch die Fachkunde abgebildet werde. Es sei das Ziel der Regierung gewesen, einen pragmatischen Weg zu beschreiten. Sie habe den Verordnungsweg beschritten, weil Praxisänderungen und neue Erfahrungen eine rasche Umsetzung erfordern und ermöglichen. Die Regierung habe ein schlankes Gesetz schaffen wollen, das auf der Verfassung aufbaue und einen grossen Spielraum für die Umsetzung ermögliche. Sie ersucht die Mitglieder, die Verfassung nicht anzufassen. Es sei wahrscheinlich, dass die Regierung diesen Weg nicht unterstütze. Die Anpassung der Bestimmung von Art. 57 dürfte demgegenüber die Unterstützung bekommen.

**Jürg Bereuter** richtet das Wort an Werner Ritter und ersucht diesen um einen konkreten Antrag. Es sei nicht sinnvoll, pauschal über die Änderung der Verfassung abzustimmen. Die vorberatende Kommission könne gestützt auf Art. 91 des Geschäftsreglementes dem Kantonsrat keine Verfassungsänderungsvorlage unterbreiten. Sollte man zum Ergebnis kommen, dass die Verfassung bezüglich der Geschäftsprüfungskommission geändert werden soll, müsste dem Rat also ein entsprechender Auftrag an die Regierung unterbreitet werden.

**Werner Ritter** führt aus, es soll beantragt werden, der Regierung den Auftrag zu erteilen, Art. 87 der Kantonsverfassung wie folgt zu ändern: "*Die Finanzhaushalte werden nach Massgabe des Gesetzes durch unabhängige Organe kontrolliert.*"

Die weiteren Schritte skizziert Werner Ritter dahingehend, dass im Gemeindegesetz festgelegt werden müsse, dass für Gemeinden mit einem noch festzulegenden Umfang des Haushalts obligatorisch eine externe Finanzkontrolle vorgeschrieben sei, dafür aber keine besondere Fachkunde der Geschäftsprüfungskommission erforderlich sei. In Bezug auf Gemeinden, deren Umsatz unter dem noch festzulegenden Wert liege, solle festgelegt werden, dass diesen die Kompetenz eingeräumt werde, in der Gemeindeordnung eine externe Revision vorzusehen. Dieses

Konzept habe den Vorteil, dass die Anforderungen in Bezug auf die Fachkunde nicht im Gesetz festgeschrieben werden müssen.

**Jürg Bereuter** fasst die Ausführungen von Werner Ritter wie folgt zusammen. Der eigentliche Antrag laute, der Regierung werde der Auftrag erteilt, Art. 87 der Kantonsverfassung wie folgt zu ändern: *Die Finanzhaushalte werden nach Massgabe des Gesetzes durch unabhängige Organe kontrolliert.*

**Inge Hubacher** führt aus, die Möglichkeit, eine unabhängige Kontrollstelle einzusetzen, bestehe bereits heute.

**Michael Götte** fragt, wer bei kleinen Gemeinden eine unabhängige Kontrollstelle wählen könne. Der Gemeinderat, die GPK oder beide?

**Werner Ritter** beantwortet die Frage dahingehend, dass nach der Idee der CVP in der Gemeindeordnung definiert werden müsse, dass der Rat der Bürgerversammlung einen Vorschlag machen bzw. beantragen müsse, eine entsprechende Bestimmung in die Gemeindeordnung aufzunehmen.

**Christoph Bürgi** führt aus, nach seiner Ansicht können die Absichten der CVP auch verwirklicht werden, wenn der Verfassungstext nicht verändert werde.

**Beat Tinner** macht einen Formulierungsvorschlag wie folgt: *"In Gemeinden, deren laufender Aufwand in den drei Jahren vor dem Jahr, in dem die Erneuerungswahl stattfindet, jährlich 10 Mio. Franken übersteigt, ist Fachkunde gegeben, wenn wenigstens 2 Mitglieder als Kauffrau oder Kaufmann mit eidgenössischem Abschluss ausgebildet sind. Die beiden Mitglieder weisen eine Fachpraxis von wenigstens 1 Jahr auf dem Gebiet der Rechnungslegung nach."*

**Jürg Bereuter** stellt klar, dass dieser Antrag zur Diskussion stehe unter der Prämisse, dass die Fachkunde auf Gesetzesebene festgelegt werden müsse.

**Donat Ledergerber** führt aus, er verstehe Art. 87 KV dahingehend, dass Fachkunde nicht auf jedes Organ zutreffen müsse.

**Markus Bucheli** führt dazu aus, Art. 87 der Kantonsverfassung verlange lediglich die Kontrolle des Finanzhaushaltes durch fachkundige Organe. In Bezug auf die Frage, wie diese Verfassungsbestimmung umgesetzt werden könne, gebe es ein Bündel von Möglichkeiten. Beispielsweise könne es sich dabei um die GPK oder um ein anderes Organ handeln. Dieses könne auch generell extern sein, oder es könne für alle Gemeinden eine Finanzkontrolle vorgeschrieben werden. Durch den Gesetzgeber müsse lediglich zwingend gewährleistet werden, dass die fachkundige Kontrolle stattfinde.

**Reto F. Denoth** bemerkt, massgeblich ist lediglich, dass die Kontrolle fachkundig und unabhängig sei. Ob sie intern oder extern sei, sei nicht massgebend. Es müsse sichergestellt werden, dass diese von einem Gremium gewählt werde, das nicht der Rat sei.

**Jürg Bereuter** wiederholt nochmals den Antrag von Werner Ritter. Dieser lautet wie folgt: Der Regierung wird der Auftrag erteilt, Art. 87 KV wie folgt zu ändern: *"Die Finanzhaushalte werden nach Massgabe des Gesetzes durch unabhängige Organe kontrolliert."* Er lässt über den Antrag abstimmen. Das Ergebnis der Abstimmung lautet wie folgt:

**6 Ja-Stimmen**  
**13 Nein-Stimmen**  
**1 Enthaltung**  
**1 Abwesenheit**

**Jürg Bereuter** hält fest, dass der Antrag von Werner Ritter mit 13 Nein-Stimmen, 6 Ja-Stimmen, 1 Enthaltung bei 1 Abwesenheit abgelehnt wurde. Für die weitere Diskussion bleibe es deshalb bei dem bisherigen Wortlaut von Art. 87 der Kantonsverfassung.

**Jürg Bereuter** schlägt vor, zunächst über den Level der Fachkunde der Geschäftsprüfungskommission, dann über die Kompetenz zur freiwilligen Übertragung und schliesslich über die Frage der Unabhängigkeit zu diskutieren. Er weist darauf hin, dass sich Vorschläge für die Konkretisierung der Fachkunde auf Gesetzesstufe auf den Seiten 8 und 9 des Gutachtens von Markus Bucheli befinden. Die Mitglieder sind mit dem vorgeschlagenen Vorgehen einverstanden.

**Inge Hubacher** bemerkt, dass der Vorschlag im Raum stehe, ab 10 Mio. Franken Umsatz eine externe Revisionsstelle festzuschreiben. Dazu führt sie aus, dass die meisten Gemeinden mit einem laufenden Umsatz von 10 Mio. Franken bereits heute eine externe Revisionsstelle haben. In Bezug auf die übrigen Gemeinden sei es einfacher, eine entsprechende Fachkunde zu definieren.

**Karl Güntzel** führt im Sinn einer grundsätzlichen Positionierung aus, die SVP sei zu folgendem Schluss gekommen: Es soll nur ein Anforderungsprofil und nicht etwa zwei oder drei definiert werden. Dabei soll eher vom Minimum ausgegangen werden. Es soll keine betragsmässige Abstufung vorgesehen werden, da jede Abstufung wieder Konfliktpotential biete. Es soll der Gemeinde überlassen werden, festzulegen, ob sie unabhängig von der Erfahrung der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission eine externe Stelle beauftragen möchte.

**Beat Bosshart** führt aus, er könne sich durchaus vorstellen, dass es eine Umsatzgrenze gebe, ab der eine externe Revisionsstelle vorgeschrieben werden solle, und darunter einen Bereich, in Bezug auf den der Level der Fachkunde festgelegt werde. Allerdings müsse der Kriterienkatalog erweitert werden, so dass auch Berufserfahrung zähle und nicht bloss ein Abschluss.

**Beat Tinner** hält nochmals fest, dass eine betragsmässige Grenze zwingend erforderlich sei. Wo diese gesetzt werde, könne diskutiert werden. Er habe 10 Mio. Franken vorgeschlagen, weil er davon ausgehe, dass damit das Gros der politischen Gemeinden erfasst werde. Ihm gehe es zur Hauptsache um die politischen Gemeinden.

**Josef Dudli** wendet sich mit folgender Verständnisfrage an Markus Bucheli: Wäre es möglich, die Bestimmung dahingehend zu verstehen, dass die Fachkunde unter 1 Mio. Franken keine Rolle spiele.

**Markus Bucheli** führt aus, dass die Betragsgrenze für die Unterscheidung zwischen obligatorischer und fakultativer Auslagerung der Kontrolle der Finanzhaushalte massgebend sei. Ergänzend hält er fest, dass in Bezug auf die Gemeindearten keine Unterscheidung gemacht werden müsse.

**Werner Ritter** stellt den Antrag, Art. 57 wie folgt zu formulieren:

*"Abs. 1: Die Gemeindeordnung kann die Kontrolle des Gemeindehaushaltes einem aussenstehenden fachkundigen Revisionsunternehmen übertragen.*

*Abs. 2: In Gemeinden, deren laufender Aufwand in den letzten drei Jahren vor dem Jahr, in dem die Erneuerungswahl stattfindet, jährlich 10 Mio. Franken übersteigt, ist die Kontrolle des Finanzhaushaltes obligatorisch von einem aussenstehenden fachkundigen Revisionsunternehmen vorzunehmen."*

**Reto F. Denoth** fragt Werner Ritter was *ausserstehend* heisse und bezieht sich dabei auf die Regelung der Stadt St.Gallen.

**Werner Ritter** antwortet, dass Art. 57 zu den Bestimmungen gehöre, die sich auf die Organisationsform Gemeinde mit Bürgerversammlung beziehe. Er schlage deshalb vor, dass die Frage von Reto F. Denoth im Zusammenhang mit der Organisationsform Gemeinde mit Parlament thematisiert werde.

**Philipp Hangartner** weist darauf hin, dass die Revisionsstelle nach Aktienrecht nicht zwei Personen umfassen müsse. Es bestehe demnach ein Widerspruch zum Gemeindegesetz. Er fragt, ob die ausgelagerte Revisionsstelle auch die Kriterien des Gemeindegesetzes erfüllen müsse.

**Heinz Güntensperger** bezieht sich auf das Votum von Karl Güntzel und vertritt nochmals die Ansicht, dass nicht die Meinung bestehe, dass die Kontrollstelle zwingend ausgelagert werden müsse.

**Benedikt Würth** führt aus, der Antrag der CVP habe den Zweck, verschiedene Kriterien unter einen Hut zu bringen. Die Zweistufigkeit lehne sich an das Privatrecht an, wo eine Bagatellklausel bestehe.

**Karl Güntzel** führt aus, Bestehendes solle nicht verhindert werden, die Frage sei, was zwingend geregelt werden müsse.

**Jürg Bereuter** ersucht um Anträge zu Art. 57 resp. zu GPK, Fachkunde, Unabhängigkeit und Auslagerung.

**Werner Ritter** formuliert den Antrag zu Art. 57 wie folgt:

*"Die Gemeindeordnung kann die Kontrolle des Finanzhaushaltes einem aussenstehenden fachkundigen Revisionsunternehmen übertragen."*

*In Gemeinden, deren laufender Aufwand in den drei Jahren vor dem Jahr, in dem die Erneuerungswahl stattfindet, jährlich 10 Mio. Franken übersteigt, erfolgt die Kontrolle durch ein aussenstehendes fachkundiges Revisionsunternehmen."*

Werner Ritter erläutert, dass der Begriff *Revisionsunternehmen* im gleichen Sinn zu verstehen sei, wie im Revisionsaufsichtsgesetz.

**Jürg Bereuter** beurteilt den Antrag von Werner Ritter dahingehend, dass durch ihn bei Gemeinden mit einem laufenden Aufwand von über 10 Mio. Franken die Fachkunde durch die Übertragung an ein aussenstehendes Revisionsunternehmen sichergestellt werde. In Bezug auf Gemeinden, deren laufender Aufwand unter 10 Mio. Franken liege, bestehe hingegen lediglich eine Kann-Formulierung. Über die Fachkunde, die in diesem Fall die GPK als solche aufweisen müsse, werde nichts gesagt.

**Werner Ritter** ist mit der Beurteilung von Jürg Bereuter einverstanden und stellt klar, dass es sich dabei um den Antrag der CVP zu Art. 57 handle.

**Benedikt Würth** führt ergänzend aus, es sei zusätzlich vorgesehen, eine Bestimmung von Art. 57a zu erlassen, die sich auf die übrigen Gemeinden beziehe.

**Jürg Bereuter** hält fest, dass bevor über den Antrag zu Art. 57 abgestimmt werde, bekanntgegeben werden müsse, was in Bezug auf Gemeinden mit einem laufenden Aufwand von unter 10 Mio. Franken, gelten soll.

**Beat Tinner** unterbreitet einen Antrag zu Art. 57a und Art. 57b mit folgendem Inhalt:

*"In Gemeinden, deren laufender Aufwand in den 3 Jahren vor dem Jahr, in dem die Ersatzwahl stattfindet, jährlich 10 Mio. Franken übersteigt, ist Fachkunde gegeben, wenn wenigstens zwei Mitglieder als Kauffrau oder Kaufmann mit einem eidgenössischen Abschluss ausgebildet sind."*

*Die beiden Mitglieder weisen eine Fachpraxis von wenigstens 1 Jahr auf den Gebieten des Rechnungswesens oder der Rechnungsrevision nach".*

**Jürg Bereuter** führt aus, auch hier stelle sich die Frage, wie die Fachkunde gegeben sein soll, wenn der Gemeindehaushalt unter 10 Mio. Franken liege. Seiner Ansicht nach würde diese Vorschrift allein nicht genügen, um den Vorgaben der Kantonsverfassung zu entsprechen.

**Markus Bucheli** bestätigt dies und führt aus, dass auch eine Regelung vorgesehen werden müsse für Gemeinden mit einem Gemeindehaushalt von unter 10 Mio. Franken.

**Josef Dudli** fragt, ob mit den Begriffen *Kauffrau resp. Kaufmann* eine abgeschlossene kaufmännische Lehre gemeint sei.

**Markus Bucheli** bestätigt dies, wobei er darauf hinweist, dass die Bezeichnungen der Ausbildungsgänge und –abschlüsse gegebenenfalls noch vom Bildungsdepartement auf deren korrekte Wiedergabe geprüft werden sollten.

**Jürg Bereuter** erklärt den Wesensunterschied zwischen den Anträgen von Werner Ritter und Beat Tinner dahingehend, dass beim Antrag von Werner Ritter zwingend eine Externalisierung erforderlich sei bei Gemeinden, deren laufender Aufwand 10 Mio. Franken übersteigt. Beim Antrag von Beat Tinner sei demgegenüber auch bei diesen Gemeinden keine zwingende Externalisierung notwendig, sofern der Nachweis der genügenden Fachpraxis erbracht werde.

**Werner Ritter** fragt Beat Tinner, ob der Absolvent der Fachrichtung Rechnungswesen an der Universität St.Gallen als fachkundig gelte.

**Beat Tinner** antwortet, dass mit dem Begriff *Kauffrau resp. Kaufmann* die Mindestanforderung definiert sei. Weitergehende Ausbildungen seien selbstverständlich eingeschlossen.

**Heinz Güntensperger** tut sich schwer mit der Formulierung der Fachkunde. Er selber sei Käser; in Bezug auf die Fachkunde im Bereich Rechnungswesen fühle er sich jedoch einer Kauffrau resp. einem Kaufmann überlegen. Vor dem Hintergrund, dass es schwierig sei, die Fachkunde zu definieren, sei er der Ansicht, es soll den Gemeinden überlassen werden, ob sie eine externe Kontrolle zuziehen wollen oder nicht. Sobald der Gemeinderat das Vertrauen in die Geschäftsprüfungskommission verliere, werde er ohnehin ohne weiteres von sich aus eine externe Kontrollstelle beziehen. Er gehe davon aus, dass der Rat die Kompetenz habe, die Fachkunde der Geschäftsprüfungskommission zu beurteilen. Er beurteile die von Markus Bucheli vorgeschlagene Variante 1 auf Seite 12 als gut, zusätzlich könne noch festgelegt werden, dass der Rat die Fachkunde feststelle. Gemäss seiner Kenntnislage haben die grossen Gemeinden bereits eine externe Revisionsstelle. Über dieses Thema müsste demnach also nicht mehr gesprochen werden.

**Jürg Bereuter** bemerkt zum Votum von Heinz Güntensperger, dass sich die vorberatende Kommission gegen die Verfassungsänderung ausgesprochen habe. Dies habe zur Folge, dass im Rahmen der Diskussion von Art. 57 die Fachkunde konkretisiert werden müsse.

**Peter Boppart** führt auch aus, es sei schwierig, die Fachkunde mit Berufsbezeichnungen zu definieren. Einerseits gebe es doch Leute, die vor vielleicht 20 Jahren eine kaufmännische Ausbildung absolviert haben und von denen niemand weiss, ob sie damals den Stoff verstanden haben. Andererseits gebe es Leute, die eine nichtkaufmännische Grundausbildung absolviert haben, in der Folge ein Unternehmen gegründet haben und dieses mit Erfolg führen. Die letztgenannte Gruppe würde die formellen Anforderungen gemäss den Anträgen nicht erfüllen.

**Peter Göldi** führt aus, er gebe dem Vorredner in einigen Punkten Recht. Es soll an dieser Stelle nicht darüber diskutiert werden, was eine höherwertige Ausbildung sei resp. wann eine höherwertige Ausbildung vorliege. Heinz Güntensperger habe die Meinung geäußert, die GPK wisse schon selber, ob sie fähig sei oder nicht. Die Erfahrung lehre, dass es nicht immer so sei. Aus diesem Grund müsse dem Gemeinderat ein Instrument gegeben werden, um beispielsweise über die Änderung der Gemeindeordnung eine externe Rechnungsprüfung einzuführen. Der Gemeinderat soll die Möglichkeit haben, dem Volk vorzuschlagen, die Prüfung zu externalisieren. Dies könne er jedoch erst, wenn die Gemeindeordnung entsprechend angepasst werde.

**Inge Hubacher** gibt den Vorrednern insofern Recht, als diese sagen, es gebe Leute, die sich täglich mit Fragen des Rechnungswesens beschäftigen und die nicht vom in den Anträgen definierten Berufsbild erfasst seien. Es sei durchaus vertretbar, wenn zusätzlich zu den genannten Ausbildungslehrgängen auch die Fachpraxis aufgenommen werde. Dies könnte beispielsweise dadurch geschehen, dass die Regelung aufgenommen würde, dass auch der Nachweis der entsprechenden Berufspraxis genüge. In der Praxis könnte diese beispielsweise durch die tägliche Arbeit im eigenen Geschäft nachgewiesen werden.

**Jürg Bereuter** stellt fest, diese Ausführungen gehen in Richtung der Vorschläge zu Art. 57a Bst. b des Berichts von Markus Bucheli. Nach Auffassung von Inge Hubacher müsste es also genügen, wenn entsprechende Fachpraxis auf dem Gebiet des Rechnungswesens oder der Rechnungsrevision nachgewiesen sei, zunächst einmal unabhängig von der Dauer.

**Beat Bosshart** spricht sich für den Antrag von Beat Tinner aus, möchte aber noch etwas hinsichtlich Fachpraxis hinzufügen.

**Benedikt Würth** ergänzt den Antrag der CVP zu Art. 57 um den Art. 57a. Art. 57a soll wie folgt lauten:

*"Gemeinden mit kleinem laufendem Aufwand sind zur Übertragung an ein aussenstehendes Revisionsunternehmen verpflichtet, wenn sie für die Kontrolle des Finanzhaushaltes nicht über die erforderliche Fachkunde verfügen.*

*In Gemeinden mit kleinem laufendem Aufwand, die kein aussenstehendes fachkundiges Revisionsunternehmen beauftragen, ist Fachkunde gegeben, wenn wenigstens zwei Mitglieder*

- a) als Kauffrau oder Kaufmann mit eidgenössischem Abschluss ausgebildet sind oder*
- b) einen Lehrabschluss mit kaufmännischer Berufsmatura oder mit einer zusätzlichen buchhalterischen Ausbildung aufweisen oder*
- c) die Maturität mit Schwerpunkt in Wirtschaft und Recht oder gleichwertigen Vertiefungsfächern erworben haben oder*
- d) in ihrer beruflichen Tätigkeit eine finanzielle Führungsaufgabe wahrnehmen."*

*Die beiden Mitglieder weisen eine Fachpraxis von wenigstens einem Jahr auf den Gebieten des Rechnungswesens oder der Rechnungsrevision nach."*

**Karl Güntzel** führt aus, der Vorschlag von Markus Bucheli zu Art. 57 auf Seite 8 finde grundsätzlich Akzeptanz. Einzelne Mitglieder seien aber der Meinung, dass auch der Rat zur Übertragung der Finanzkontrolle berechtigt sein müsse. Er verzichte darauf, diese Haltung zu kommentieren. Problematisch sei die Situation dann, wenn der Rat bestimmen müsse, ob die Geschäftsprüfungskommission Fachkunde aufweise oder nicht. Dies könne im Extremfall zu folgendem Ergebnis führen: Wenn die Köpfe passen, sei Fachkunde gegeben, wenn die Köpfe nicht passen sei sie nicht gegeben. Karl Güntzel formuliert folgenden Antrag:

**Art. 57**

*"Die Geschäftsprüfungskommission kann die Kontrolle des Finanzhaushaltes einer aussenstehenden fachkundigen Revisionsstelle übertragen.*

*Sie ist zur Übertragung verpflichtet, wenn sie nicht über die erforderliche Fachkunde verfügt."*

**Art. 57a**

*"Die Fachkunde ist gegeben, wenn wenigstens zwei Mitglieder:*

- a) als Kauffrau oder Kaufmann mit eidgenössischem Abschluss ausgebildet sind oder*
- b) einen Lehrabschluss mit kaufmännischer Berufsmatura oder mit einer zusätzlichen buchhalterischen Ausbildung aufweisen*
- c) die Maturität mit Schwerpunkt in Wirtschaft und Recht oder gleichwertigen Vertiefungsfächern erworben haben oder*
- d) in ihrer beruflichen Tätigkeit eine finanzielle Führungsaufgabe wahrnehmen."*

**Karl Güntzel** spricht sich in Namen der SVP gegen eine zwingende Externalisierung aus. Falls diese beschlossen werde, sehe er in Bezug auf die finanzielle Grenze 15 Mio. Franken. Er räumt ein, dass diese Grenze ebenso willkürlich sei wie diejenige von 10 Mio. Franken. Der Unterschied liege lediglich darin, dass weniger Gemeinden erfasst seien. Er erlaube sich noch darauf hinzuweisen, dass sich derzeit keine ausgefeilte Gesetzgebungsdebatte abspiele. Dies sei jedoch die Konsequenz daraus, dass mit verschiedenen Varianten gearbeitet werde. Er mache beliebt, dass die Ausformulierung zu einem späteren Zeitpunkt stattfinde.

**Jürg Bereuter** fasst die Diskussion dahingehend zusammen, dass man sich bei den kleinen Gemeinden einigermassen einig sei. Es gehe in die Richtung der Formulierung von Markus Bucheli zu Art. 57b, die um einen Bst. d ergänzt werden solle, der sich am Formulierungsvorschlag von Benedikt Würth orientiere. Offen seien noch die Fragen, ob ab einer bestimmten finanziellen Limite zwingend zu externalisieren sei oder nicht, oder ob dies lediglich dann der Fall sein soll, wenn die Fachkunde nicht mehr gegeben sei. Zudem stehe noch im Raum, ab welchem Betrag eine Externalisierung zwingend sei.

**Jürg Bereuter** sieht das weitere Vorgehen dahingehend, dass zunächst entschieden werden soll, ob ab einer bestimmten finanziellen Limite zwingend externalisiert werden soll oder nicht.

**Christoph Bürgi** schliesst sich in Bezug auf Art. 57 dem Vorschlag der CVP an. Die vorgeschlagene Lösung erachtet er als sinnvoll; sie führe auch zu einer Vereinfachung. Es sei auch eine Formulierung denkbar, die dahingehend laute, wenn keine externe Revisionsstelle bestimmt sei, müsse die GPK folgende fachlichen Anforderungen erfüllen (gemäss Katalog Bst. a – c, evtl. ergänzt um d). Dies ergebe gesamthaft betrachtet eine gut verständliche Lösung.

Für **Marcel Dietsche** wird die Sache immer komplizierter. Für ihn sind die Ausführungen von Peter Göldi ausschlaggebend. Die erste Fassung habe einen zwar nicht gesetzeskonformen Teilsatz aufgewiesen. Christoph Bürgi habe ausgeführt, dass mit einer kleinen redaktionellen Anpassung eine zulässige Regelung entwickelt werden könne. Er habe auch einen Textentwurf erstellt, gestützt auf den er folgenden Antrag stelle:

**Art. 57:**

*"Die GPK oder der Rat muss eine aussenstehende fachkundige Revisionsstelle mit der Kontrolle des Finanzhaushaltes beauftragen, wenn die Fachkunde nicht gegeben ist."*

Art. 57bis

*"Die Fachkunde ist gegeben, wenn wenigstens 2 Mitglieder*

- a) als Kauffrau oder Kaufmann mit eidgenössischem Abschluss ausgebildet sind oder*
- b) einen Lehrabschluss mit kaufmännischer Berufsmatura oder mit einer zusätzlichen buchhalterischen Ausbildung aufweisen*
- c) die Maturität mit Schwerpunkt in Wirtschaft und Recht oder gleichwertigen Vertiefungsfächern erworben haben oder*
- d) in ihrer beruflichen Tätigkeit eine finanzielle Führungsaufgabe wahrnehmen."*

*"Die beiden Mitglieder weisen eine Fachpraxis von wenigstens 1 Jahr auf den in der Aufzählung genannten Berufsgattungen aus".*

**Jürg Bereuter** fragt Marcel Dietsche, ob es sich dabei nicht um den Antrag von Karl Güntzel handle, der lediglich anders formuliert sei.

**Marcel Dietsche** bestätigt, dass dies der Fall sei.

**Markus Bucheli** vertritt, dass es unter dem Aspekt der Unanhängigkeit nicht zulässig wäre, dass das kontrollierte Organ (konkret der Rat) selber über den Beizug des Revisionsunternehmens oder der Revisionsstelle entscheidet. Diese Ansicht entspreche auch dem Text auf dem roten Blatt, das die Regierung verfasst habe.

**Jürg Bereuter** schlägt vor, dass zunächst besprochen werden soll, ob eine zwingende Externalisierung ab einer betragsmässigen Limite festgelegt werden, resp. ob darauf verzichtet werden und ausschliesslich mit dem Kriterium der Fachkunde gearbeitet werden soll.

**Werner Ritter** beurteilt den Antrag von Marcel Dietsche für verfassungswidrig, soweit dieser vorsehe, dass der Rat für den Entscheid betreffend die Auslagerung zuständig sei. Die Regelung könne auch zu Kompetenzkonflikten führen, wenn sich die Geschäftsprüfungskommission für kompetent hält, der Rat jedoch anderer Meinung sei. Im Weiteren möchte er darauf hinweisen, dass die Kriterien noch relativ schwammig seien. Die offenen Gesetzesbegriffe bergen die Gefahr von haftpflichtrechtlichen Folgen, was den Gemeindeorganen erspart werden soll.

**Philipp Hangartner** fragt, wer im Fall der teilweisen Auslagerung die anfallenden Arbeiten mache. Müsste der Begriff *wenn* nicht durch den Begriff *soweit* ersetzt werden?

**Inge Hubacher** hält fest, dass es sich bei der Geschäftsprüfung um eine zwingende Aufgabe handle, die nicht übertragen werden dürfe. Übertragen werden dürfe nur die Finanzkontrolle, d.h. die Kontrolle des Finanzhaushaltes. Dieser Bereich sei vom Antrag von Werner Ritter abgedeckt.

**Jürg Bereuter** schlägt erneut vor, über den Grundsatz abzustimmen, ob ab einer bestimmten Betragslimite zwingend externalisiert werden soll. Die Mitglieder der Kommission sind einverstanden.

**Jürg Bereuter** formuliert die Abstimmungsfrage wie folgt: Muss ab einer noch zu bestimmen betragsmässigen Limite, die derzeit noch offen ist, zwingend die Kontrolle des Finanzhaushaltes externalisiert werden? Die Mitglieder sind mit der Fragestellung einverstanden. Die Abstimmung ergibt folgendes Ergebnis:

**16 Ja-Stimmen**  
**5 Nein-Stimmen**  
**0 Enthaltungen**

**Jürg Bereuter** hält fest, dass der Antrag mit 16 Ja-Stimmen und 5 Nein-Stimmen angenommen ist.

**Jürg Bereuter** schlägt vor, nun über die betragsmässige Grenze zu diskutieren. Beantragt seien bis anhin 10 Mio. Franken. Er ersucht um weitere Anträge.

**Karl Güntzel** beantragt, dass die Schwelle bei 15 Mio. Franken liegen solle.

**Inge Hubacher** äussert sich dahingehend, dass es im Kanton St.Gallen autonome Schulgemeinden gebe, deren Finanzbedarf in die laufende Rechnung der Gemeinden einflüsse. Die autonomen Schulgemeinden verfügen über eigene Geschäftsprüfungskommissionen. Ihrer Ansicht nach müsste der laufende Aufwand der politischen Gemeinden um den Aufwand der autonomen Schulgemeinde reduziert werden.

**Jürg Bereuter** führt aus, dieser Schluss sei vor ihm logisch. Er fragt die Mitglieder, ob sie in Bezug auf dieses Thema eine Diskussion wünschen.

**Markus Bucheli** vertritt die Meinung, dies müsste seiner Ansicht nach auf Gesetzesstufe geregelt werden, da eine Limite festgeschrieben werde und für einen bestimmten Sachverhalt, nämlich dann, wenn es sich nicht um eine Einheitsgemeinde handle, eine andere Limite gelte bzw. dann eine Verrechnung stattfinden müsste.

**Max Lemmenmeier** fragt, ob es eine Rolle spiele, ob die Grenze bei 10 Mio. Franken oder bei 15 Mio. Franken liege.

**Inge Hubacher** führt aus, 10 Mio. Franken seien eine häufige Grösse, 15 Mio. Franken lassen sich ebenfalls vertreten. Über 60 politische Gemeinden hätten einen laufenden Aufwand von über 10 Mio. Franken. Auch Ortsgemeinden und einzelne Schulgemeinden würden darüber liegen; Einheitsgemeinden überstiegen diesen Wert in der Regel ebenso. Autonome Schulgemeinden würden auch autonom kontrolliert.

**Jürg Bereuter** hält fest, wenn im Gesetz nicht explizit geregelt werde, dass der Aufwand der Schulgemeinde in der laufenden Rechnung der politischen Gemeinde in Abzug gebracht werde, werde dieser eingerechnet. Falls es gewollt sei, dass der Aufwand in Abzug gebracht werden könne, müsse separat darüber abgestimmt werden. Er eröffnet die Diskussion zu den Themen Abzug und Finanzbedarf bei den politischen Gemeinden.

**Reto F. Denoth** spricht sich dafür aus, dass die laufende Rechnung für die Schulgemeinde abgezogen werde. Die autonome Schulgemeinde habe eigene Organe. Es bringe nichts, eine Rechnung zweimal zu kontrollieren.

**Beat Tinner, Werner Ritter und Karl Güntzel** sprechen sich gegen eine Regelung auf Gesetzesebene aus. Es werden keine Anträge gemacht. Reto. F. Denoth verzichtet auf einen Antrag.

**Jürg Bereuter** hält fest, vor diesem Hintergrund wende man sich wieder der Limite zu. Er formuliert noch einmal die Anträge. Die CVP beantrage eine Limite von Fr. 10 Mio. Franken, die SVP betrage eine Limite von 15 Mio. Franken. Es werden keine weiteren Anträge gestellt. Es erfolgt die Abstimmung über die beiden Anträge. Das Ergebnis lautet wie folgt:

**Fr. 10 Mio.: 16 Ja-Stimmen**

**Fr. 15 Mio.: 5 Ja-Stimmen**

**Jürg Bereuter** hält fest, dass die Kommission beschlossen habe, dass ab einer betragsmässigen Limite von 10 Mio. Franken, die nach dem laufenden Aufwand während drei Jahren vor dem Jahr, in dem die Erneuerungswahl stattfindet, berechnet werde, zwingend ein externes Revisionsunternehmen beauftragt werden müsse.

Art. 57 Abs. 2 lautet neu wie folgt:

**In Gemeinden, deren laufender Aufwand in den drei Jahren vor dem Jahr, in dem die Erneuerungswahl stattfindet, jährlich 10 Mio. Franken übersteigt, erfolgt die Kontrolle durch ein aussenstehendes fachkundiges Revisionsunternehmen.**

**Jürg Bereuter** führt aus, damit sei man beim Thema der Fachkunde angelangt, die erfüllt sein müsse, wenn die Limite nicht erreicht werde. Er eröffnet die Diskussion zu diesem Thema und erwähnt die Anträge der CVP zu Art. 57, die noch um einen Absatz 3 mit folgendem Inhalt erweitert werden sollen:

*"Ist die Fachkunde für die Kontrolle des Finanzhaushaltes nicht gegeben, beauftragt die Geschäftsprüfungskommission ein fachkundiges Revisionsunternehmen."*

**Jürg Bereuter** schlägt vor, dass ausgehend vom Vorschlag der CVP zu Art. 57a Abs. 2 diskutiert werden soll, ob die Definition der Fachkunde korrekt sei.

**Christoph Bürgi** beurteilt das Anforderungsprofil als vollständig.

**Donat Ledergeber** stellt den Antrag, Bst. d (neu gemäss dem Vorschlag von Benedikt Würth) soll ersetzt werden durch den Vorschlag von Markus Bucheli zu Art. 57a Bst. b, Seite 8, der dahingehend lautet:

*"Eine Fachpraxis von wenigstens drei Jahren auf den Gebieten des Rechnungswesens oder der Rechnungsrevision nachweisen."*

**Karl Güntzel** beantragt, dass in Art. 57a nur die Fachkunde geregelt werden soll. *"Fachkunde sei gegeben, wenn wenigstens zwei Mitglieder (Aufzählung gemäss Antrag von Benedikt Würth)"*.

**Philipp Hangartner** fragt in Bezug auf den Fachkundekatalog, ob nicht auch die Formulierung "oder eine gleichwertige Ausbildung" sinnvoll sei.

**Jürg Bereuter** hält fest, diesfalls müsste festgelegt werden, wer zuständig für die Beurteilung sei, ob eine gleichwertige Ausbildung vorliege.

**Werner Ritter** legt nahe, die Fachkundekriterien nochmals zu überdenken. Die Regelung sei derzeit sehr einseitig.

**Kathrin Hilber** führt aus, die Diskussion zeige, wie komplex das Thema sei. Deshalb habe die Regierung das Thema in der Verordnung regeln wollen. Sie denke, es sei auch nicht schlecht, die Thematik im Gesetz zu regeln. Es sei allerdings wichtig, dass die Praxis abgedeckt werde. Es sei seitens der Regierung keine Akademisierung erwünscht. Gewünscht sei, dass Menschen, die über die entsprechende Erfahrung verfügen, zum Zuge kommen. Sie schlage der Kommission vor, die Eckdaten zu definieren und der Regierung dann den Auftrag zu erteilen, einen Gesetzestext zu entwickeln.

**Jürg Bereuter** spricht sich dafür aus, nun über die materiellen Anforderungen an die Fachkunde zu sprechen und sich nicht mit redaktionellen Fragen zu verzetteln.

**Beat Tinner** votiert für seinen ursprünglichen Antrag. D.h. Verzicht auf die Bst. a – c und nur noch Bst. d, d.h. eine Fachpraxis von wenigstens drei Jahren auf den Gebieten des Rechnungswesens oder der Rechnungsrevision nachweisen. Weil sich die Kommission für die Grenze der tiefen 10 Mio. Franken ausgesprochen habe, sei ein einfaches Kriterium zu wählen.

**Jürg Bereuter** fragt Beat Tinner, ob sein Antrag mit demjenigen von Donat Ledergerber identisch sei. Beat Tinner bejaht dies.

**Benedikt Würth** führt aus, es gehe um die Eckwerte. Bst. a – d seien als Mindeststandards zu verstehen. Wenn jemand eine weiterführende Schule absolviert habe, seien die Voraussetzungen selbstverständlich auch erfüllt. Dies sei seiner Ansicht nach jedoch eine redaktionelle Thematik. Beim Vollzug sei die Situation klar. Die Gemeindebehörden haben die Bestimmungen nach pflichtgemäßem Ermessen anzuwenden und müssen allenfalls mit aufsichtsrechtlichen Massnahmen rechnen. Wenn ein Katalog erlassen werde, sei dieser immer unvollständig. Es soll deshalb lediglich der Mindeststandard festgelegt werden.

**Jürg Bereuter** fragt Benedikt Würth, ob er seinen Antrag dahingehend präzisieren wolle, dass Art. 57 Abs. 1 so lauten solle, dass Fachkunde gegeben sei, wenn *mindestens* zwei Mitglieder .... die Voraussetzungen gemäss den Bst. a - d erfüllten, oder ob er sich dem Antrag von Donat Ledergerber anschliesse.

**Benedikt Würth** führt aus, der Antrag Ledergerber sei weit von der Verfassung entfernt. Wenn Fachkunde nur über die Praxis definiert werde, sei der Vollzug schwierig. Es soll mit Ausbildung und Praxis gearbeitet werden. Jedenfalls habe er das Gutachten von Markus Bucheli auf Seite 9 so verstanden. Wenn nur mit der Berufspraxis gearbeitet werde, sei der Vollzug schwierig.

**Marcel Dietsche** bemerkt, die Diskussion zeige, dass die Kommission nicht in der Lage sei, die Kriterien zu definieren. Nur die Definition über den Abschluss genüge nicht. Es sei auch ein Kriterium nötig, das sich auf die Berufspraxis beziehe.

**Werner Ritter** macht einen Vorschlag. Wichtig sei die Fachkunde. Zentral sei somit, dass man sich mit Finanz- und Rechnungswesen befasse. Dies sei der Mindeststandard. So wie die Bestimmung jetzt formuliert sei, könnte man die Frage stellen, ob sie abschliessend formuliert sei oder nicht. Es gebe die Möglichkeit, ein *insbesondere* zu setzen. Die Bestimmung würde dann lauten, wenn wenigstens zwei Mitglieder insbesondere: Bst. a - d. Diese Formulierung habe den Vorteil, dass ersichtlich sei, dass das entscheidende Kriterium die Fachkunde sei. Die beispielhafte Aufzählung umfasse die strittigen Kriterien, darüber hinausgehende Qualifikationen seien von der Regelung erfasst.

**Benedikt Würth** bemerkt, wenn von *mehreren* gesprochen werde, bedeute dies mehr als zwei oder mehr. Er würde die Formulierung *mindestens* bevorzugen.

**Jürg Bereuter** fragt, ob es sich dabei um einen Antrag handle, was Benedikt Würth bejaht. Er fragt die Mitglieder, ob sie sich auf diesen Antrag einigen können.

**Christoph Bürgi** führt aus, seiner Meinung nach solle das Wissen wenigstens bei zwei Mitgliedern vorhanden sein. *Mehrere* sei zu unbestimmt; die eine oder andere Gemeinde könnte dies dann so interpretieren, dass es drei oder vier Mitglieder sein müssten.

**Markus Bucheli** führt aus, er sei nicht sicher, ob in der ganzen st.gallischen Gesetzgebung *mehrere* mit mehr als zwei synonym sei. Er teile eher die Ansicht von Christoph Bürgi. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre auch möglich, das von Werner Ritter angesprochene *insbesondere* aufzunehmen. Eine dritte Variante könne darin bestehen, Bst. d zu ergänzen um eine Regelung im Sinn von "*eine gegenüber den Anforderungen von Bst. a - c gleichwertige oder weitergehende Ausbildung aufweisen*".

**Jürg Bereuter** hält fest, dass die definitive Formulierung später erfolgen solle. Es gehe derzeit um den Inhalt. Diese laute bis anhin dahingehend, dass Fachkunde gegeben sei, wenn wenigstens zwei Mitglieder insbesondere: Bst. a - d aufweisen.

**Karl Güntzel** spricht sich noch einmal für eine klare Regelung aus.

**Benedikt Würth** hält fest, die Sache sei nun auch nicht so schwierig. Es gäbe noch die Möglichkeit, unter Bst. d eine Bestimmung mit dem Inhalt, "*eine gegenüber den Anforderungen von Bst. a bis c weitergehende Ausbildung aufweisen*" aufzunehmen.

**Jürg Bereuter** erklärt das Abstimmungsprozedere wie folgt: Zuerst soll in Globo über die Kriterien von a bis c abgestimmt werden. Es ergeben sich keine Einwände.

**Jürg Bereuter** formuliert die Abstimmungsfrage dahingehend, dass es um die Regelung gehe, dass Fachkunde gegeben sei, "*wenn wenigstens zwei Mitglieder insbesondere:*

- a) *als Kauffrau oder Kaufmann mit eidgenössischem Abschluss ausgebildet sind oder*
- b) *einen Lehrabschluss mit kaufmännischer Berufsmatura oder mit einer zusätzlichen buchhalterischen Ausbildung aufweisen oder*
- c) *die Maturität mit Schwerpunkt Wirtschaft und Recht oder gleichwertigen Vertiefungsfächern erworben haben.*"

In der Folge findet die Abstimmung statt. Das Ergebnis lautet wie folgt:

**20 Ja-Stimmen**  
**0 Nein-Stimmen**  
**1 Enthaltung**

**Jürg Bereuter** hält fest, dass die obige Regelung mit 20 Ja-Stimmen und einer Enthaltung angenommen worden ist.

**Jürg Bereuter** schlägt vor, nun über die Antrag von Benedikt Würth zu Bst. d, der folgenden Inhalt aufweist, abzustimmen: "*eine gegenüber den Bst. a - c weitergehende Ausbildung aufweisen.*" Die Abstimmung ergibt folgendes Ergebnis:

**21 Ja-Stimmen**

**Jürg Bereuter** hält fest, dass der Antrag von Benedikt Würth einstimmig angenommen worden sei.

**Jürg Bereuter** bemerkt, nun stehe der Antrag von Benedikt Würth zum Bst. e mit dem Inhalt "*in ihrer beruflichen Tätigkeit eine finanzielle Führungsaufgabe wahrnehmen*" zur Diskussion. Zudem führt er aus, der Kriterienkatalog von Bst. a - d (und allenfalls e) sei zwingend verknüpft mit dem Kriterium, dass die beiden Mitglieder eine Fachpraxis von wenigstens einem Jahr auf den Gebieten des Rechnungswesens oder der Rechnungsrevision nachweisen müssen. Alternativ dazu stehe die Regelung gemäss dem Vorschlag von Donat Ledergerber, wonach die Fachkunde auch nachgewiesen werden könne ausschliesslich durch Fachpraxis von wenigstens drei Jahren auf den Gebieten des Rechnungswesens oder Rechnungsrevision.

**Karl Güntzel** führt aus, dass er den Antrag Ledergerber dahingehend verstehe, dass dieser einen neuen Absatz bilde.

**Markus Bucheli** führt aus, er verstehe die Anträge dahingehend, dass die Bst. a - c gesetzt seien. Noch zur Diskussion stehe der Antrag mit dem Inhalt "die in ihrer beruflichen Tätigkeit eine finanzielle Führungsaufgabe wahrnehmen". Jetzt stelle sich die Frage, ob ein zusätzlicher neuer Buchstabe gesetzt werden soll, gemäss dem die Fachpraxis auf drei Jahre erhöht werden solle.

**Werner Ritter** führt aus, es müsse darauf geachtet werden, dass kein Widerspruch eingebaut werde. Auch Maturanden müssten eine Fachpraxis aufweisen.

**Karl Güntzel** führt aus, der Gesetzesaufbau müsse dahingehend lauten, dass ein eingeständiger Absatz mit dem Antrag von Donat Ledergerber geschaffen werde. Die Regelung, wonach eine einjährige Berufspraxis nachgewiesen werden müsse, beziehe sich auf den Kriterienkatalog.

**Jürg Bereuter** schlägt vor, nun darüber abzustimmen, ob der Kriterienkatalog gemäss Bst. a – d um den zusätzlichen Bst. e mit dem Inhalt, "*die in ihrer beruflichen Tätigkeit eine finanzielle Führungsaufgabe wahrnehmen*" ergänzt werden soll. Es erfolgt die Abstimmung über den vorgelesenen Bst. e mit folgendem Ergebnis:

## 21 Ja-Stimmen

**Jürg Bereuter** hält fest, der Kriterienkatalog Bst. a – d sei einstimmig um den Buchstaben e mit dem Inhalt "*in ihrer beruflichen Tätigkeit eine finanzielle Führungsaufgabe wahrnehmen*" ergänzt worden.

Art. 57a Abs. 1 lautet nun wie folgt:

**In Gemeinden, die kein fachkundiges ausstehendes Revisionsunternehmen beauftragen, ist Fachkunde gegeben, wenn wenigstens zwei Mitglieder insbesondere:**

- a) als Kauffrau oder Kaufmann mit eidgenössischem Abschluss ausgebildet sind oder
- b) einen Lehrabschluss mit kaufmännischer Berufsmatura oder mit einer zusätzlichen buchhalterischen Ausbildung aufweisen oder
- c) die Matura mit Schwerpunkt in Wirtschaft und Recht oder gleichwertigen Vertiefungsfächern erworben haben oder
- d) eine gegenüber den Anforderungen von Bst. a bis c weitergehende Ausbildung aufweisen, oder
- e) in ihrer beruflichen Tätigkeit eine finanzielle Führungsaufgabe wahrnehmen.

**Jürg Bereuter** führt aus, aus nächstes soll darüber abgestimmt werden, ob die obigen Bst. a – e zwingend um eine einjährige Fachpraxis gemäss dem Formulierungsvorschlag von Markus Bucheli auf Seite 9 des Gutachtens ergänzt werden soll. Der Formulierungsvorschlag lautet wie folgt: "*Die beiden Mitglieder weisen eine Fachpraxis von wenigstens einem Jahr auf den Gebieten des Rechnungswesens oder der Rechnungsrevision nach.*"

Der Antrag wird angenommen. Auf eine Auszählung der Stimmen wird verzichtet.

Art. 57a wird um folgende Regelung ergänzt:

**Die beiden Mitglieder weisen eine Fachpraxis von wenigstens einem Jahr auf den Gebieten des Rechnungswesens oder der Rechnungsrevision nach.**

**Karl Güntzel** fragt, wie der Begriff *Fachpraxis* definiert werde. Es sei ihm wichtig, dass Absolventen einer Universität nicht unmittelbar nach dem Abschluss Einsitz in eine GPK nehmen.

**Inge Hubacher** führt aus, es sei nicht schwer abzugrenzen, was Rechnungswesen oder Revision bedeute. Revision finde in Bezug auf Gesellschaften statt. Es werde unterschieden zwischen interner und externer Revision. Wenn von Rechnungswesen gesprochen werde, fallen diejenigen Personen darunter, die in einer Buchhaltung tätig seien und beispielsweise Rechnungsführung betreiben.

**Jürg Bereuter** führt erklärend aus, gemäss dem Antrag von Donat Ledergerber könne das, was bereits beschlossen sei, alternativ ersetzt werden durch eine Fachpraxis von "wenigstens drei Jahren auf den Gebieten des Rechnungswesens oder der Rechnungsrevision". Es erfolgt die Abstimmung über den Antrag von Donat Ledergerber mit folgendem Ergebnis:

**18 Ja-Stimmen**  
**3 Enthaltungen**

**Jürg Bereuter** hält fest, dass die Kommission dem Antrag zugestimmt hat.

Art. 57a wird um folgende Regelung ergänzt:

**Fachkunde kann auch nachgewiesen werden durch Fachpraxis von wenigstens drei Jahren auf den Gebieten des Rechnungswesens oder der Rechnungsrevision.**

**Jürg Bereuter** hält fest, dass das Thema Fachkunde nun abgeschlossen sei. Nun sollen die weiteren Themen, nämlich die Zuständigkeit zur freiwilligen Auslagerung und die Frage der Unabhängigkeit diskutiert werden. Gemäss den Anträgen zu Art. 57 kann die Geschäftsprüfungskommission die Kontrolle des Finanzhaushalts einem aussenstehenden fachkundigen Revisionsunternehmen übertragen. Der im Raum stehende Antrag von Werner Ritter laute, *"Die Gemeindeordnung kann die Kontrolle des Finanzhaushaltes einem aussenstehenden fachkundigen Revisionsunternehmen übertragen"*.

**Benedikt Würth** führt aus, es gebe noch einen dritten Anwendungsfall. Dieser liege vor, wenn die gewählten Mitglieder die Anforderungen gemäss dem Gesetz nicht erfüllen. Der Fall müsse noch geregelt werden. Art. 57a müsse um einen weiteren Absatz ergänzt werden, mit dem Inhalt, *"Ist die Fachkunde für die Kontrolle des Finanzhaushaltes nicht gegeben, beauftragt die Geschäftsprüfungskommission ein fachkundiges Revisionsunternehmen."*

**Jürg Bereuter** stellt fest, über Art. 57 Abs. 1 sei noch nicht abgestimmt worden. Er erläutert das Abstimmungsprozedere. Es soll entschieden werden, wer im Fall, dass die Geschäftsprüfungskommission nicht fachkundig ist, zuständig für den Entscheid der Externalisierung ist. Vorgeschlagen ist, dass die Geschäftsprüfungskommission selber zuständig sein soll.

**Beat Bosshart** fragt, ob die Geschäftsprüfungskommission einen solchen Entscheid fällen dürfe. Seiner Ansicht nach handle es sich um einen Entscheid mit finanziellen Auswirkungen, für die Gemeinderat zuständig sei.

**Benedikt Würth** führt aus, seiner Ansicht nach handle es sich um eine gebundene Ausgabe. In seiner Gemeinde habe die Geschäftsprüfungskommission diese Funktion übernommen. Jürg Bereuter teilt diese Ansicht.

**Beat Bosshart** fragt, wer in den anderen Fällen zuständig sei.

**Kathrin Hilber** führt aus, das Gemeindegesetz sehe die Gemeindeordnung als Führungsinstrument vor. Vor diesem Hintergrund sei es logisch, dass die Zuständigkeit in der Gemeindeordnung geregelt werde.

**Werner Ritter** spricht sich dafür aus, dass die GPK Auftrag erteilen könne, da diese Thematik zur Geschäftsprüfung gehöre. Es sei wichtig, wer die Prüfung mache. Es gebe unterschiedlich gut arbeitende Gesellschaften. Wenn es so sei, dass die GPK für die Prüfung verantwortlich sei, müsse sie auch für die Auswahl zuständig sein.

**Karl Güntzel** führt aus, der Auftrag könne nicht durch den Rat, sondern durch die GPK oder allenfalls die Bürgerschaft erteilt werden.

**Beat Bosshart** spricht sich dafür aus, dass geregelt werde, dass die GPK zuständig ist.

**Markus Bucheli** führt zur Klärung aus, es seien drei Fälle zu unterscheiden. Die freiwillige Übertragung (Fall 1), die Übertragung, wenn keine Fachkunde vorhanden sei (Fall 2) und zusätzlich die Frage, wer zuständig sei, darüber zu entscheiden, ob übertragen werden müsse (Fall 3).

**Benedikt Würth** bemerkt, dass die GPK im Fall 3 abschliessend handeln müsse.

**Jürg Bereuter** formuliert die Abstimmungsfrage. Diese lautet: *"Die Gemeindeordnung kann die Kontrolle des Finanzhaushaltes einem aussenstehenden fachkundigen Revisionsunternehmen übertragen."* Es findet eine Abstimmung statt. Das Ergebnis lautet wie folgt:

### 21 Ja-Stimmen

**Jürg Bereuter** hält fest, die Kommission habe den Antrag "Die Gemeindeordnung kann die Kontrolle des Finanzhaushaltes einem aussenstehenden fachkundigen Revisionsunternehmen übertragen" einstimmig angenommen.

Art. 57 Abs. 1 lautet deshalb neu:

**Die Gemeindeordnung kann die Kontrolle des Finanzhaushaltes einem aussenstehenden fachkundigen Revisionsunternehmen übertragen.**

**Jürg Bereuter** bemerkt, in Fortsetzung des Bisherigen gehe es nun noch um die Zuständigkeit gemäss dem Antrag von Benedikt Würth mit dem folgenden Inhalt: *"Ist die Fachkunde für die Kontrolle des Finanzhaushaltes nicht gegeben, beauftragt die Geschäftsprüfungskommission ein fachkundiges Revisionsunternehmen."* Es folgt die Abstimmung mit folgendem Ergebnis:

### 21 Ja-Stimmen

Art. 57 Abs. 3 lautet deshalb neu:

**Ist die Fachkunde für die Kontrolle des Finanzhaushaltes nicht gegeben, beauftragt die Geschäftsprüfungskommission ein fachkundiges Revisionsunternehmen.**

**Jürg Bereuter** fragt, ob die Unabhängigkeit der Geschäftsprüfungskommission durch zusätzliche Formulierungen gestärkt bzw. im Gesetz konkret ausgeführt werden soll. Konkret zur Diskussion stehen die Anträge von Art. 55 Abs. 2 sowie Art. 58. Er fragt Markus Bucheli, ob diese Formulierungsvorschläge gestützt auf die Verfassung zwingend seien, oder ob in diesen Bereichen auch auf eine Ergänzung des Gemeindegesetzes verzichtet werden kann.

**Markus Bucheli** führt aus, seiner Meinung nach brauche die Unabhängigkeitsbestimmung von Art. 87 KV auch eine Umsetzungsbestimmung auf Gesetzesebene. Dieser sei in Einklang mit dem III. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz sicher genüge getan, wenn der Absatz 2 von Art. 55 gemäss Ausführungen auf Seite 8 des Gutachtens ins Gemeindegesetz übernommen würde. Es soll noch Abs. 2 von Art. 55 eingefügt werden, mit dem Inhalt, "ohne Weisungen des Rates und erfüllt ihre Aufgaben selbständig und unabhängig."

**Jürg Bereuter** fasst zusammen und ersucht um Meinungsäusserungen in Bezug auf die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 55 Abs. 2.

**Helga Klee** stellt den Antrag, Art. 55 soll um die Ergänzung *"die Geschäftsprüfungskommission handelt ohne Weisungen des Rates und erfüllt ihre Aufgaben selbständig und unabhängig"* ergänzt werden. Dabei sei ein zweiter Absatz zu schaffen.

**Markus Bucheli** regt an, einen neuen Art. 55bis mit dem obigen Inhalt mit der Überschrift "Unabhängigkeit" zu schaffen oder in Art. 55 einen zusätzlichen Absatz einzufügen.

**Karl Güntzel** führt aus, er denke es handle sich um einen zentralen Punkt. Die Regelung soll als Abs. 1 aufgenommen werden.

**Jürg Bereuter** stellt fest, dass die Antragstellerin nickt. Der neue Antrag laute deshalb wie folgt: Art. 55 Abs. 1: *"Die Geschäftsprüfungskommission handelt ohne Weisungen des Rates und erfüllt ihre Aufgaben selbständig und unabhängig."* Über den Antrag wird abgestimmt. Das Ergebnis lautet wie folgt:

## 21 Ja-Stimmen

**Jürg Bereuter** hält fest, dass die Bestimmung von Art. 55 neu um den Absatz 1 mit dem Inhalt gemäss dem Antrag ergänzt wurde.

Art. 55 Abs. 1 lautet neu wie folgt:

**Die Geschäftsprüfungskommission handelt ohne Weisungen des Rates und erfüllt ihre Aufgaben selbständig und unabhängig.**

**Jürg Bereuter** bemerkt, die Thematik der Unabhängigkeit sei somit auch geklärt. Er fragt, ob weitere Anträge gestellt werden. Dies ist nicht der Fall.

**Jürg Bereuter** hält fest, es fehle nun noch die Ausformulierung der Bestimmung von Art. 57, um die Regelung für Gemeinden mit Parlament und um Art. 137 Abs. 3.

**Benedikt Würth** schlägt vor, dass in Bezug auf die Gemeinden mit Parlament auf die nächste Sitzung ein Vorschlag ausgearbeitet werden soll.

**Jürg Bereuter** fragt, ob durch das Departement des Innern auf die nächste Sitzung ein Vorschlag unterbreitet werden könne. Dies wird bejaht.

**Jürg Bereuter** macht eine Terminumfrage für eine weitere Kommissionssitzung. Der Termin wird auf den 19. Dezember 2008 festgelegt (08:15 Uhr, Davidstrasse). Er bedankt sich bei den Teilnehmenden und beendet die Sitzung.

St. Gallen, 10. November 2008

Der Präsident der vorberatenden  
Kommission:

Jürg Bereuter

Die Protokollführerin:

Silvia Lenz