

Gemeindengesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. März 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	3
1.1. Umsetzung der Verfassung, insbesondere Stärkung der Gemeindeautonomie	3
1.2. Umsetzung mittels Totalrevision.....	4
2. Inhalt der Totalrevision	4
2.1. Rahmengesetzgebung im Bereich Organisation.....	4
2.2. Genehmigungspflicht für Gemeindeordnung und allgemeinverbindliche kommunale Vereinbarungen.....	5
2.3. Einführen neuer politischer Rechte.....	6
2.4. Fachkundige und unabhängige Rechnungskontrolle	6
2.5. Schaffung eines Internen Kontrollsystems (IKS).....	7
2.6. Beibehaltung des Zweckverbandes und Einführung des neuen Gemeindeverbandes .	7
2.7. Vernehmlassungsverfahren.....	8
2.7.1 Allgemeine Bemerkungen	8
2.7.2 Beurteilung des Gemeindgesetzes im Allgemeinen.....	8
2.7.3 Beurteilung des Gemeindgesetzes im Speziellen.....	8
3. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln.....	9
3.1. Gliederung des Gesetzes	9
3.2. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 bis 10).....	9
3.3. Gemeinden (Art. 11 bis 19)	11
3.4. Organisation (Art. 20 bis 68).....	12
3.5. Politische Rechte (Art. 69 bis 88)	22
3.6. Rat und Verwaltung (Art. 89 bis 105).....	25
3.7. Finanzhaushalt (Art. 106 bis 121).....	27
3.8. Aufgabenerfüllung durch öffentlich-rechtliche Unternehmen und Private (Art. 122 bis 130).....	29
3.9. Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen (Art. 131 bis 151)	31
3.9.1 Allgemeines	31
3.9.2 Zweckverband.....	32
3.9.3 Gemeindeverband	33
3.10. Staatsaufsicht (Art. 152 bis 162).....	33
3.11. Schlussbestimmungen	34
4. Antrag	35
Beilage: Einteilung des Kantons St.Gallen in 86 politische Gemeinden	36
Entwurf (Gemeindgesetz).....	37

Zusammenfassung

Das heute geltende Gemeindgesetz stammt aus dem Jahr 1979. Es regelt detailliert die Organisation der Gemeindebehörden und den Finanzhaushalt der Gemeinden. Ziel der vorliegenden Totalrevision ist die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Bereich «Gemeinden» sowie die Berücksichtigung von Anliegen aus der Praxis. Im Weiteren werden sehr viele Bestimmungen unverändert oder mit geringen redaktionellen Anpassungen ins neue Recht übernommen, weil sie sich in der Vergangenheit bewährt haben.

Die am 1. Januar 2003 in Vollzug getretene Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) stärkt die Autonomie der Gemeinden. Das Verfassungskonzept geht von autonomen und leistungsfähigen Gemeinden aus. Die verfassungsrechtliche Vorgabe nach Stärkung der Gemeinden im Sinn von vermehrter Autonomie und Leistungsfähigkeit wird u.a. durch die bereits im Gemeindevereinigungs-gesetz (sGS 151.3; abgekürzt GvG) verankerten Bestimmungen über die Förderung von Gemeindevereinigungen und v.a. durch die in der vorliegenden Totalrevision des Gemeindegesetzes berücksichtigte, von der KV vorgesehene erhebliche Organisationsautonomie der Gemeinden umgesetzt. Laut KV hat sich der kantonale Gesetzgeber in den Bereichen Organisation und Finanzhaushalt auf die Regelung der Grundzüge zu beschränken. Mit dem vorliegenden Erlass sollen daher die organisations- und haushaltrechtlichen Bestimmungen der Verfassung, welche den Gemeinden im Unterschied zur alten Kantonsverfassung erhebliche Autonomie zur Regelung ihrer Organisation und ihres Finanzhaushaltes zugestehen, auf Gesetzesstufe umgesetzt werden. Die den Gemeinden von der KV zugestandene erhebliche Gemeindeautonomie in den Fragen der Behördenorganisation und des Finanzhaushaltes ist mit dem vorliegenden Erlass auf Gesetzesstufe verfassungskonform auszugestalten. Neu ist das Kollegialprinzip für den Rat auf Gesetzesstufe verankert worden. Die Zuständigkeiten des Rates werden neu in der Gemeindeordnung festgehalten. Der Rat hat sodann in einem Geschäftsreglement die Modalitäten der Einberufung zu den Sitzungen sowie der Beratung und Beschlussfassung festzulegen. Das Gesetz legt den Inhalt des Protokolls, welches der Rat zu erstellen hat, detailliert fest. Im Weiteren soll der verfassungsrechtlichen Vorgabe nach einer gesetzlichen Regelung der Kontrolle der Finanzhaushalte durch fachkundige und unabhängige Organe Folge geleistet werden. Neu sind die Gemeinden verpflichtet, eine externe Kontrollstelle beizuziehen, wenn die Geschäftsprüfungskommission nicht über die für die Rechnungsprüfung erforderliche Fachkunde verfügt. Den Gemeinden wird neu auch die Pflicht auferlegt, ein Internes Kontrollsystem (IKS) einzuführen, welches Gewähr bieten soll für eine rechtmässige Geschäfts- und Rechnungsführung. Die übrigen Bestimmungen im Bereich Finanzhaushalt entsprechen materiell weitgehend der bisherigen Regelung. Eine Neuerung findet sich im Weiteren bezüglich Zeitpunkt der ordentlichen Bürgerversammlung, die Beschluss fasst über Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss. Sie soll künftig auf den 30. November vorverschoben werden.

Im Bereich der politischen Rechte gilt die verfassungsrechtliche Vorgabe, wonach das Gesetz die politischen Rechte präzise zu regeln hat. Der vorliegende Entwurf führt eine Vielzahl neuer politischer Rechte ein. Von Gesetzes wegen wird der Rat künftig die Möglichkeit haben, in der Bürgerversammlung Zusatz-, Varianten- oder Alternativanträge zu stellen. Weitere politische Rechte können die Gemeinden in ihren Gemeindeordnungen vorsehen. So sollen die Gemeinden entscheiden können, ob sie ihrer Stimmbürgerschaft Eventualantrag, Volksvorschlag und Volksmotion als politische Rechte gewähren wollen.

Im Bereich der Zusammenarbeit und der Bestandesänderungen von Gemeinden erfolgte die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben, bis auf die Bestimmungen zum neuen Gemeindeverband, im Rahmen des Erlasses des Gemeindevereinigungs-gesetzes. Von der Umsetzung der Art. 96 Abs. 1 Bst. b und Art. 97 KV, welche die Institution des neuen Gemeindeverbandes anstelle des bisherigen, jedoch nie realisierten Gemeindeverbandes und des bisherigen Zweckverbandes vorsehen, hat der Kantonsrat entgegen dem Antrag der Regierung abgesehen. Anlässlich eines Hearings im Vorfeld zur Ausarbeitung einer Revision des Gemeindegesetzes sind aus dem Kreis der kommunalen Interessenorganisationen etliche Vorbehalte gegen die Institution des neuen Gemeindeverbandes vorgebracht worden. Einerseits den geäusserten Bedenken Rechnung tragend, andererseits mit Rücksicht auf die dem Gemeindeverband innewohnenden Vorteile, namentlich bei der Erfüllung agglomerationspolitischer Aufgaben, soll eine Änderung von Art. 96 und Art. 97 KV vorsehen, künftig beide Institutionen zuzulassen. Diese Revision der KV soll gleichzeitig mit dem Erlass des totalrevidierten GG erfolgen. Das Gesetz hat demnach das Verfahren des Zusammenschlusses von Gemeinden in einem Gemeinde- oder Zweckverband zu regeln. Es hat im Weiteren die Verpflichtung zum Beitritt zu einem Gemeinde- oder Zweckverband festzulegen.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Vorlage über ein totalrevidiertes Gemeindegesetz.

1. Ausgangslage

1.1. Umsetzung der Verfassung, insbesondere Stärkung der Gemeindeautonomie

Das heute geltende Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt aGG) stammt aus dem Jahre 1979 und regelt in detaillierter Form u.a. den Ablauf der Bürgerversammlung, die Behördenorganisation und den Finanzhaushalt der Gemeinde. Der vorliegende Erlass (im Folgenden als GG bezeichnet) vollzieht zum einen die am 1. Januar 2003 in Kraft getretene Kantonsverfassung im Bereich «Gemeinden»¹ und berücksichtigt zum anderen die aus der beinahe 30-jährigen Anwendungspraxis mit dem aGG entstandenen Bedürfnisse nach Präzisierung, Umformung und Neugestaltung von diversen Bestimmungen. Die meisten Bestimmungen dagegen wurden unverändert oder mit geringen redaktionellen Anpassungen aus dem geltenden Recht übernommen, weil sie sich in der Vergangenheit bewährt haben.

Die am 1. Januar 2003 in Vollzug getretene Kantonsverfassung stärkt explizit die Autonomie der Gemeinden. Das Verfassungskonzept sieht autonome und leistungsfähige Gemeinden vor. Der verfassungsrechtlichen Vorgabe nach Stärkung der Gemeinden im Sinn von vermehrter Autonomie und Leistungsfähigkeit soll mit der vorliegenden Totalrevision des Gemeindegesetzes, welche die von der KV vorgesehene erhebliche Organisationsautonomie umzusetzen bezweckt, Folge geleistet werden. Die KV räumt den Gemeinden, im Unterschied zur alten Kantonsverfassung, eine erhebliche Autonomie in den Bereichen der Organisation und des Finanzhaushaltes ein. Die den Gemeinden von der KV eingeräumte Autonomie geht weiter als die durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung umschriebene, welche von «relativ erheblicher Entscheidungsfreiheit» spricht, während Art. 89 Abs. 1 KV der Gemeinde dann Autonomie zugesteht, wenn das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt. Die Gemeinde kann sich vor Regierung und Verwaltungsgericht sowie vor Bundesgericht gestützt auf die von der KV gewährte Autonomie gegen Eingriffe in ihre Entscheidungsfreiheit zur Wehr setzen.² Die gestärkte Autonomie zeigt sich unter anderem darin, dass der im aGG festgelegte Grundsatz der Gemeindeautonomie sowie die Grundzüge der Staatsaufsicht auf Verfassungsstufe angehoben und die KV die kantonale Rechtsetzungsbefugnis in den Bereichen der Gemeindeorganisation und des Finanzhaushaltes auf die Grundzüge beschränkt. So sieht Art. 94 Abs. 1 KV vor, dass das Gesetz die Grundzüge von Organisation und Finanzhaushalt der Gemeinden zu regeln hat. Die Organisation betrifft Fragen der Entscheidungsstrukturen in Gemeindeangelegenheiten wie Fragen betreffend Bestand, Gliederung und Zuständigkeit der Behörden.³ Organisation umfasst damit zum einen die sachliche Organisation, d.h. die Errichtung einer abstrakten, arbeitsteiligen Zuständigkeitsordnung, und zum anderen die personelle Organisation, d.h. die Besetzung der Handlungsträger mit Menschen.⁴ Im aGG finden sich noch ausführliche Regelungen zu den Zuständigkeiten von Rat und Verwaltung sowie detaillierte Bestimmungen im Bereich des Finanzhaushaltes, welche den verfassungsrechtlichen Vorgaben nach verstärkter Gemeindeautonomie nicht entsprechen. Der Gesetzgeber hat hier Zurückhaltung zu üben und den Gemeinden den ihnen von der KV eingeräumten Spielraum zu belassen.⁵

¹ Das Gemeindevereinigungsgesetz, welches am 1. Juli 2007 in Vollzug getreten ist, setzt die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Förderung der Vereinigung von Gemeinden auf Gesetzesstufe um. Es normiert zudem das Verfahrensrecht für sämtliche Bestandesänderungen von Gemeinden.

² Botschaft zum Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 (abgekürzt Botschaft VE 99), ABI 2000, 385.

³ Botschaft VE 99, 389.

⁴ H.R. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st.gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, Diss., St.Gallen 1990, S. 13.

⁵ Vgl. Botschaft VE 99, 390.

Ebenfalls einer Umsetzung bedarf Art. 87 KV, der voraussetzt, dass die Finanzhaushalte nach Massgabe des Gesetzes durch unabhängige und fachkundige Organe zu kontrollieren sind. Bisher oblagen Geschäfts- und Rechnungsprüfung der Geschäftsprüfungskommission (GPK), welche nicht immer über die erforderlichen Fachkenntnisse verfügte. Die Bürgerschaft konnte entscheiden, ob sie die Rechnungskontrolle einer externen fachkundigen Revisionsstelle übertragen wollte. Neu wird der Gemeinde die Pflicht auferlegt, eine externe Revisionsstelle beizuziehen, wenn die Mehrheit der Mitglieder der GPK nicht über die für die Rechnungskontrolle erforderlichen Fachkenntnisse verfügt. In Ergänzung zu diesen Instrumenten mit Kontrollfunktion hat die Gemeinde ein auf die Grösse ihres Finanzhaushaltes abgestimmtes Internes Kontrollsystem (IKS) einzuführen. Dieses soll Gewähr für korrekte Abläufe im Bereich der Haushaltsführung bieten. Die übrigen Bestimmungen im Bereich Finanzhaushalt entsprechen materiell weitgehend der bisherigen Regelung.

Von Seiten der Gemeinden im Kanton wurde der Wunsch nach Aufnahme neuer politischer Rechte im GG geäussert. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 94 Abs. 1 KV, wonach das Gesetz die politischen Rechte festzulegen hat, steht es den Gemeinden nicht zu, in der Gemeindeordnung neue politische Rechte einzuführen, ohne dass eine entsprechende formellgesetzliche Grundlage im kantonalen Recht besteht. Den Gemeinden kommt also im Bereich der politischen Rechte aufgrund von Art. 94 Abs. 1 KV nur beschränkte Autonomie zu. Die Einführung neuer politischer Rechte auf Gemeindeebene bedarf daher der Grundlage im kantonalen Gesetz. Das Gesetz hat auch die Zuständigkeiten der Bürgerschaft festzulegen.⁶

1.2. Umsetzung mittels Totalrevision

Die verfassungsrechtliche Aufwertung der Gemeinden durch die verstärkte Gemeindeautonomie in den Bereichen Organisation und Haushalt erfordert die Streichung von Bestimmungen im aGG, insbesondere in den Bereichen Rat, Verwaltung und Finanzhaushalt. Gleichzeitig soll dem Wunsch nach Aufnahme neuer politischer Rechte sowie der Beibehaltung des Zweckverbandes und der Einführung des neuen Gemeindeverbandes nachgekommen werden. Diese Vorgaben verlangen nach einer Totalrevision des GG, weil eine Teilrevision durch den Wegfall von Artikeln und v.a. durch die Aufnahme zahlreicher neuer Bestimmungen zu einem Flickwerk und damit zu einem schwer lesbaren Erlass geführt hätte. Insgesamt soll der bisherige Aufbau des aGG beibehalten werden, während das Gesetz jedoch in möglichst schlanker Form erscheinen und auch Neuformulierungen zulassen soll, die den heutigen Anforderungen an ein zeitgemässes Gesetz gerecht werden. Es finden sich viele Bestimmungen, die unverändert oder nur mit geringen sprachlichen Anpassungen aus dem aGG ins GG übernommen worden sind. Bewusst wurde auf die Beibehaltung derjenigen Bestimmungen geachtet, deren Anwendung sich in der Praxis der vergangenen Jahre bewährt hat. Der Wunsch nach diversen neuen politischen Rechten sowie die Regelung der fachkundigen und unabhängigen Kontrolle inklusive eines Internen Kontrollsystems in den Gemeinden führten dazu, dass die Verschlinkung nicht stringent durchgezogen werden konnte.

2. Inhalt der Totalrevision

2.1. Rahmengesetzgebung im Bereich Organisation

Die Beschränkung der kantonalen Rechtsetzung auf die Grundzüge von Organisation und Finanzhaushalt bezweckt eine Stärkung der Organisationsautonomie der Gemeinde. Das kantonale Recht hat lediglich die Leitplanken für die Organisation der Gemeinden festzulegen. Die in diesen Bereichen bisher aufgestellten ausführlichen Regelungen im GG widersprechen der verfassungsrechtlichen Vorgabe an das Gesetz, sich im Bereich der Gemeindeorganisation und des Finanzhaushaltes auf die Regelung von Grundzügen zu beschränken. Das GG hat wenige organisationsrechtliche Grundsteine zu legen, auf die sich die einzelne Gemeinde nach

⁶ Botschaft VE 99, 389.

ihren Bedürfnissen abstützen kann.⁷ Dies führt zu einer Verschlankung des Gesetzes in den Bereichen «Rat» und «Verwaltung». Neu bestimmt die Gemeindeordnung die Zuständigkeiten des Rates. Der Rat hat in einem Geschäftsreglement die Modalitäten der Einberufung zu den Sitzungen sowie der Beratung und Beschlussfassung festzulegen. Das kantonale Gesetz gibt vor, über welchen Inhalt das Protokoll verfügen muss. In den Parlamentsgemeinden hat das Parlament neu ebenfalls in einem Geschäftsreglement Konstituierung, Verfahren zur Beratung und Beschlussfassung u.a.m. zu statuieren.

Die Bestimmungen über den Ablauf der Bürgerversammlung wurden mehrheitlich belassen, weil diese Verfahrensregeln politische Rechte betreffen. Diese bedürfen einer Grundlage im Gesetz im formellen Sinn. Neu findet sich die Vorgabe, wonach die Bürgerversammlung, in welcher über Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss beschlossen wird, bis am 30. November stattzufinden hat. Ausgebaut wurden die Bestimmungen, die sich zu den politischen Rechten im Rahmen der Bürgerversammlung äussern. So gesteht das Gesetz neu dem Rat im Rahmen der Bürgerversammlung neue Formen der Antragstellung zu. Der Rat soll neu eine gesetzliche Grundlage erhalten, um den Stimmberechtigten Zusatz-, Varianten- oder Alternativanträge zu unterbreiten.

Im Bereich «Rat und Verwaltung» wird der gestärkten Gemeindeautonomie insofern Nachachtung verliehen, als das Gesetz nur noch wenige Zuständigkeiten des Rates vorgibt. So obliegen dem Rat die Führung der Gemeinde mit Planung und Steuerung der Tätigkeiten sowie die Führung des Finanzhaushaltes. Die weiteren Zuständigkeiten des Rates kann jede Gemeinde selbst in ihrer Gemeindeordnung festlegen. Neu ist das Kollegialprinzip für den Rat auf Gesetzesebene verankert worden.

Im Bereich «Finanzhaushalt» wird nebst der Verankerung einer Pflicht zur Einführung eines IKS materiell weitgehend am bisherigen Recht festgehalten. Es wurden ein paar überflüssige Bestimmungen gestrichen und wenige redaktionelle Vereinfachungen vorgenommen.

2.2. Genehmigungspflicht für Gemeindeordnung und allgemeinverbindliche kommunale Vereinbarungen

Die Ausgestaltung der bisherigen Genehmigungspflicht für Gemeindeordnungen und allgemeinverbindlichen Vereinbarungen (vgl. Art. 6 Abs. 1 aGG) – insbesondere der Gemeindeverbands- und Zweckverbandsvereinbarungen – soll beibehalten werden. Hingegen soll auf die Genehmigung von allgemeinverbindlichen Reglementen im Sinn der Beachtung der von Verfassungen wegen geforderten gestärkten Gemeindeautonomie inskünftig verzichtet werden. Spezialgesetzliche Regelungen, wie z.B. Art. 31 des Baugesetzes betreffend Genehmigungspflicht für Baureglemente (sGS 731.1), bleiben vorbehalten.

Die Beibehaltung der Genehmigungspflicht für allgemeinverbindliche Vereinbarungen erfolgt nicht ohne Grund. Bei der Vorprüfung und Genehmigung allgemeinverbindlicher Vereinbarungen geht es nicht um die Erschwerung oder gar Verhinderung der Zusammenschlüsse von Gemeinden in Gemeinde- oder Zweckverbänden, sondern lediglich um die – von den Gemeinden in der Regel sehr geschätzte – rechtliche Überprüfung der Verbandsvereinbarungen (bzw. der entsprechenden Entwürfe). Es hat sich gezeigt, dass im Rahmen von Vorprüfungen bzw. Genehmigungen rechtsetzender Vereinbarungen immer wieder – und häufiger als bei den kommunalen Reglementen, für die es grösstenteils Mustervorlagen gibt – zum Teil erhebliche Mängel festgestellt werden mussten, die bei dieser Gelegenheit jeweils noch behoben werden konnten. Das Festhalten an der Genehmigungspflicht für allgemeinverbindliche Vereinbarungen dürfte damit auch im Interesse der st.gallischen Gemeinden sein.

⁷ M. Müller, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Bern 1999, Art. 1, N 4.

Weiterhin der Genehmigung bedürfen daher die Gemeindeordnungen sowie die allgemeinverbindlichen Vereinbarungen, insbesondere Gemeindeverbands- und Zweckverbandsvereinbarungen. Die Überprüfung hat gemäss Art. 100 KV zu erfolgen.

2.3. Einführen neuer politischer Rechte

Nach Art. 94 Abs. 1 KV sind die politischen Rechte durch den kantonalen Gesetzgeber vorzugeben. Die politischen Rechte, d.h. die Zuständigkeiten der Bürgerschaft, sind vom kantonalen Gesetzgeber festzulegen. Dieser hat die Gemeindedemokratie in verfahrensrechtlicher Sicht präzise zu normieren.⁸ Der von Seiten der Gemeinden geäusserte Wunsch nach Einführung neuer politischer Rechte verlangt nach einer Statuierung dieser Rechte auf Gesetzesstufe. Neu sollen die Gemeinden, zusätzlich zu den bisherigen politischen Rechten, folgende politischen Rechte in ihren Gemeindeordnungen vorsehen können:

- Eventualantrag;
- Volksvorschlag;
- Volksmotion.

Im Sinn der von Verfassungen wegen gestärkten Gemeindeautonomie soll es den Gemeinden überlassen werden, ob sie diese neuen politischen Rechte einführen wollen. Führen sie diese ein, so haben sie dies im vom kantonalen Gesetzgeber vorgesehenen Rahmen zu tun.

Auch im Rahmen der Bürgerversammlung sollen weitere politische Rechte ermöglicht werden. Dem Rat wird künftig zugestanden, eine Zusatz-, eine Varianten- oder eine Alternativabstimmung beantragen zu können.

2.4. Fachkundige und unabhängige Rechnungskontrolle

Die KV verlangt in Art. 87, dass die Finanzhaushalte nach Massgabe des Gesetzes durch unabhängige und fachkundige Organe kontrolliert werden. Der Gesetzgeber hat demnach die Organe und deren Unabhängigkeit sowie die Fachkunde zu bestimmen, welche in den Gemeinden die Rechnungsprüfung vornehmen können. Bisher war es Aufgabe der GPK, sowohl die Geschäfte des Rates zu prüfen, d.h. die Amtsführung des Rates im abgelaufenen Jahr zu kontrollieren, wie auch die Prüfung der Rechnung vorzunehmen. Die Prüfung der Amtsführung des Rates verlangt keine ausgewiesenen Fachkenntnisse, während diese für die Prüfung der Rechnung unabdingbar sind. Da Organe, welche die Rechnung prüfen, künftig von Verfassungen wegen zwingend über fachliche Voraussetzungen verfügen müssen, stellt sich die Frage, ob und auf welcher Rechtsetzungsstufe solche verankert werden könnten. Das Aufstellen von Voraussetzungen an die Wählbarkeit von Behörden tangiert das aktive und passive Wahlrecht. Sind für Ämter besondere Kenntnisse erforderlich, dürfen Wählbarkeitsvoraussetzungen vorgeesehen werden.⁹ Auf dem Weg der Wahlvoraussetzungen darf der Grundsatz der Volkswahl jedoch nicht erheblich geschmälert oder gar ausgehöhlt werden.¹⁰ Die Einschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts erfordert eine genügende gesetzliche Grundlage. Da es sich um die Ausübung eines politischen Rechts handelt, ist zumindest ein Gesetz im formellen Sinn erforderlich. Die Volkswahl steht also grundsätzlich einer Verankerung von fachlichen Voraussetzungen auf Verfassungs- oder auf Gesetzesebene nicht entgegen.¹¹ Von Verfassung wegen ist es im Kanton St.Gallen nicht zulässig, Voraussetzungen an die Wählbarkeit aufzustellen, es sei denn, es handelt sich um die Wahl von Gerichtsbehörden. Die einzige Voraussetzung zur Wahl in eine Behörde bildet laut KV die Stimmfähigkeit.¹² Art. 87 KV dagegen verlangt unabhängige und fachkundige Organe, welche die Finanzhaushalte kontrollieren. Die gestärkte

⁸ Botschaft VE 99, S. 389 f.

⁹ Y. Hangartner/A. Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 102, Rz. 254.

¹⁰ Botschaft zum IV. Nachtrag zum Gerichtsgesetz vom 19. Dezember 2006, ABI 2007, S. 231 ff., S. 257.

¹¹ So auch Hangartner/Kley, a.a.O., S. 629, Rz. 1578.

¹² Art. 33 KV.

Autonomie im Bereich der Organisation sowie die grundsätzliche Verantwortung für Entscheidungen und Handlungen im kommunalen Bereich führen ebenfalls zu erhöhten Anforderungen an das Rechnungsprüfungsorgan.

Unabhängigkeit liegt bei Organen der Finanzkontrolle vor, wenn sie nicht an Weisungen der kontrollierten Organe, also an Weisungen des Parlaments, des Rats und der Verwaltung gebunden sind. Fachkunde bedeutet nicht nur buchhalterische Überprüfung, sondern auch Beurteilung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung.¹³ Dies führt dazu, dass die Mitglieder der GPK weiterhin durch die Stimmbürgerschaft gewählt werden können. Es ginge im Übrigen nicht an, für Mitglieder derselben Behörde unterschiedliche Wählbarkeitsvoraussetzungen aufzustellen oder diese gar nur von einer Person zu verlangen. Dies bedeutete eine unzumutbare Einschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts. Daraus entstünde Rechtsungleichheit bei der Wahl, bei der Amtsausübung sowie bei der Regelung der Verantwortlichkeit. Künftig wird von der Mehrheit der Mitglieder der GPK Fachkunde verlangt. Gelingt der GPK der Nachweis der erforderlichen Fachkunde nicht, hat sie eine externe Revisionsstelle mit der Rechnungskontrolle zu beauftragen. Die Anforderungen an die Fachkunde hat die Regierung durch Verordnung festzulegen.

2.5. Schaffung eines Internen Kontrollsystems (IKS)

Unter Berücksichtigung der in der Praxis aufgetretenen Fälle von missbräuchlicher Geschäfts- und Rechnungsführung soll auf Gesetzesstufe die Verpflichtung zur Implementierung eines Internen Kontrollsystems (IKS) verankert werden. Das IKS soll Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Haushaltsführung verhindern oder wenigstens frühzeitig erkennen lassen, damit der Schaden nicht eintritt oder zumindest gering ausfällt. Die Gemeinden sollen das IKS ihrer Grösse und ihren Bedürfnissen entsprechend ausgestalten können. Bei kleineren Gemeinden sind die Anforderungen an den Umfang des IKS geringer als bei grösseren.

2.6. Beibehaltung des Zweckverbandes und Einführung des neuen Gemeindeverbandes

Die KV sieht in Art. 97 vor, dass sich die Gemeinden zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben zu einem Gemeindeverband zusammenschliessen können. Diese neue Form von Gemeindeverband soll laut KV den bisherigen Gemeindeverband und den Zweckverband ersetzen. Nach Art. 97 Abs. 1 KV hat das Gesetz das Verfahren zu bestimmen, wie sich Gemeinden zu einem Gemeindeverband zusammenschliessen können. Der neue Gemeindeverband kennt eine Verbandsbürgerschaft, die sich aus den Stimmberechtigten der im Gemeindeverband zusammengeschlossenen Gemeinden zusammensetzt. Diese Demokratisierung kommt einer zentralen Neuerung im st.gallischen Gemeindeverbandsrecht gleich. Sie bedeutet auch, dass der Gemeindeverband einer Gemeinde ähnlich wird. Anlässlich eines Hearings vom 26. April 2007¹⁴, an welchem die Stossrichtung der Revision des Gemeindegesetzes mit Vertretern der Gemeindebehörden diskutiert wurde, äusserten die Gemeindevertreter deutlich ihren Wunsch nach Beibehaltung der bisherigen Zweckverbände. Von Seiten der Gemeindevertreter wurde geäussert, dass die Zweckverbände schon heute über genügend ausgestaltete Demokratie-möglichkeiten verfügen. Zudem wurden Befürchtungen laut, die Überführung bestehender Zweckverbände an das von der KV vorgesehene neue Recht des Gemeindeverbandes würde zu enormem Aufwand führen, den die Gemeinden in den nächsten Jahren angesichts der Vielzahl der Zweckverbände im Kanton kaum bewältigen könnten. Zudem seien kantonsübergreifende Lösungen mit einer Verbandsbürgerschaft schwer vorstellbar.

¹³ Botschaft VE 99, S. 378.

¹⁴ Am Hearing unter der Leitung des Departementes des Innern nahmen die Vorstandsmitglieder der VSGP, des VSGOG und des SGV sowie Vertreter des Erziehungsdepartementes und des Departementes des Innern teil.

Einerseits den geäusserten Bedenken Rechnung tragend, andererseits mit Rücksicht auf die dem Gemeindeverband innewohnenden Vorteile, namentlich bei der Erfüllung agglomerationspolitischer Aufgaben, soll eine Änderung von Art. 96 und Art. 97 KV vorsehen, künftig beide Institutionen zuzulassen. Diese Revision der KV soll gleichzeitig mit dem Erlass des totalrevidierten GG erfolgen. Das Gesetz hat demnach das Verfahren des Zusammenschlusses von Gemeinden in einem Gemeinde- oder Zweckverband zu regeln. Es hat nach Art. 97 Abs. 2 KV im Weiteren die Verpflichtung zum Beitritt zu einem Gemeinde- oder Zweckverband festzulegen.

2.7. Vernehmlassungsverfahren

2.7.1 Allgemeine Bemerkungen

Am 15. Januar 2008 ermächtigte die Regierung das Departement des Innern, den Entwurf eines Gemeindegesetzes sowie den Nachtrag zur Kantonsverfassung (Gemeindeverband und Zweckverband) der Vernehmlassung zu unterstellen.

Zu den beiden Vernehmlassungsvorlagen gingen Stellungnahmen ein von:

- fünf Parteien (CVP, FDP, SP, EVP, SVP);
- fünf Verbänden (Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten [VSGP]; Verband St.Gallischer Ortsgemeinden [VSGOG]; Netzwerk St.Galler Gemeinden [NetzSG]; Gemeindepersonalverband St.Galler Gemeinden; Verband St.Galler Volksschulträger [SGV]);
- sechs Departementen (VD, BLD, BD, SJD, FD, GD);
- zwölf Gemeinden (PG Altstätten, PG Bronschhofen, PG Flums, PG Ganterschwil, PG Gossau, PG Niederbüren, PG Niederhelfenschwil; PG Rapperswil-Jona, PG Sevelen, PG St.Gallen, OG St.Gallen und PG Zuzwil).

2.7.2 Beurteilung des Gemeindegesetzes im Allgemeinen

Der Entwurf des Gemeindegesetzes vom 8. Januar 2008 erhielt in der Vernehmlassung überwiegend Zustimmung (CVP, SVP, SP, PG Niederhelfenschwil, PG Rapperswil-Jona, PG St.Gallen). So wurde insbesondere der offene Geist der Vorlage positiv gewürdigt. Den Gemeinden werde der angezeigte Gestaltungsspielraum belassen; die Gemeindeautonomie werde gestärkt, und die Gemeinden würden als Partner des Kantons ernst genommen (CVP). Die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Konzeption der Stärkung der Autonomie und Leistungsfähigkeit der Gemeinden sowie der eingeräumten erheblichen Autonomie zur Regelung ihrer Organisation und ihres Finanzhaushalts wurde grundsätzlich als gelungen beurteilt (SVP). Ausdrücklich begrüsst wurden die vorgesehene Demokratisierung (BD) und die Verpflichtung der Gemeinden zu mehr Autonomie (SP).

Unterschiedlich beurteilt wurden insbesondere die Regelungsdichte, die Einführung neuer politischer Rechte, die Genehmigungspflicht, der Zeitpunkt der Bürgerversammlung und die Fachkunde der GPK-Mitglieder:

2.7.3 Beurteilung des Gemeindegesetzes im Speziellen

Kritische Stimmen hätten es vorgezogen, die Regelungsinhalte auf das absolut Notwendige zu beschränken (VSGP). Allerdings wurde auch anerkannt, dass gerade aus dem Kreis der primären Normadressaten des Gemeindegesetzes – also den Gemeindebehörden – das Anliegen geäussert wurde und wird, insbesondere dem Verfahrensrecht Handbuch-Charakter zu verleihen.

Die Möglichkeit der Zusatz-, Varianten- und Alternativvorschläge wurden mehrheitlich als fragwürdig beurteilt (CVP, VSGP, NetzSG, PG Flums, PG Rapperswil-Jona). Sodann wurde einerseits bezweifelt, dass die neuen politischen Rechte einem besonderen Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger entsprechen (VSGP, PG Flums, PG St.Gallen), andererseits wurde die Verpflichtung zu deren Einführung gefordert (SP). Grössere Zustimmung als Eventualantrag und Volksvorschlag fand einzig die Einführung der Volksmotion (CVP, PG Rapperswil-Jona).

Gegen die in der Vorlage vom 8. Januar 2008 vorgesehene Beibehaltung der Genehmigungspflicht für allgemeinverbindliche Reglemente erhob sich mehrheitlich Widerstand. Es wurde insbesondere geltend gemacht, das Konzept der Kantonsverfassung gehe von autonomen und leistungsfähigen Gemeinden aus. Dazu stehe die Beibehaltung der Genehmigungspflicht für kommunale Reglemente im Widerspruch. Diesem Anliegen wurde im vorliegenden Gesetzesentwurf entsprochen. Weiterhin der Genehmigung bedürfen die Gemeindeordnungen sowie die allgemeinverbindlichen Vereinbarungen.

Zum Zeitpunkt der Bürgerversammlung (Art. 32) wurden verschiedene Vorschläge eingereicht. Während die einen für die Beibehaltung der bisherigen Regelung (Art. 4 aGG) plädierten (CVP, FDP, PG Niederbüren), begrüßten andere die neue Regelung (SP) oder regten eine andere Lösung an (PG Rapperswil-Jona: 15. Dezember; OG St.Gallen: 30. Dezember; VSGP: Regelung in der Gemeindeordnung).

Bei der Forderung nach fachkundigen GPK-Mitgliedern (Art. 60) wird es als wichtig erachtet, dass die Regierung in ihrer Verordnung die «Messlatte» für die Fachkompetenz nicht zu hoch ansetze (FDP, PG Ganterschwil). Als Alternative wurde die Einführung einer fachkundigen Revisionsstelle angeregt. Die GPK hätte sich damit auf die Prüfung der Amtsführung zu konzentrieren (VSGP). Denkbar ist auch, die Forderung nach Fachkunde an gewisse Kriterien zu knüpfen (VSGOG).

In der Vernehmlassungsvorlage wurde schliesslich der Spielraum für kleine und kleinste Gemeinden vermisst (VSGOG) und zusätzliche Aufwendungen befürchtet (NetzSG).

3. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

3.1. Gliederung des Gesetzes

Das Gesetz gliedert sich in zehn Teile. Der erste Teil enthält allgemeine Bestimmungen, die sich u.a. zu den Arten der Gemeinden, deren Rechtsetzung, zum Datenschutz und zum Gemeindewappen äussern. Im zweiten Teil folgen die Bestimmungen über die Gemeinden, d.h. die Definition von Gebiet und Aufgaben der einzelnen Gemeindearten. Der dritte Teil bezieht sich auf die Organisation der Gemeinden, d.h. die Organe und deren Aufgaben. Es wird unterschieden zwischen der Organisationsform der Gemeinde mit Bürgerversammlung und jener mit Parlament. Im vierten Teil finden sich die Rechtsgrundlagen für die politischen Rechte in den Gemeinden. Im fünften Teil folgen Bestimmungen über Stellung und Aufgaben des Rates sowie die Organisation der Verwaltung und die personalrechtlichen Grundlagen für ihr Personal. Der sechste Teil normiert den Finanzhaushalt. Im siebten Teil wird die Aufgabenerfüllung geregelt, die durch öffentlich-rechtliche Unternehmen und Private wahrgenommen wird. Der achte Teil umfasst Bestimmungen zur Zusammenarbeit unter den Gemeinden. Im neunten Teil wird die kantonale Aufsicht über die Gemeinden geregelt. Im zehnten Teil finden sich die Schlussbestimmungen mit den übergangsrechtlichen Regelungen.

3.2. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 bis 10)

Art. 1 legt in Abs. 1 den Geltungsbereich des Gesetzes fest und definiert in Abs. 2 abschliessend die Gemeinden. Alle Gemeinden sind einander rechtlich gleichgestellt. Abs. 3 bestimmt, dass für die Kirchen und Kirchgemeinden die besondere Gesetzgebung gilt. Da den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften und damit den Kirchgemeinden nach Art. 100 KV weitgehende Autonomie zukommt, dürfen diese den Umfang der politischen Rechte, das Verfahren ihrer Ausübung sowie die Organisation der Leitungs- und Verwaltungsorgane selbstständig ordnen. Daher rechtfertigt es sich, dieser Gemeindeart ihre eigene Regelung zuzugestehen. Findet sich in der besonderen Gesetzgebung keine Regelung, gelten die Bestimmungen des GG.

Art. 2 zählt in abschliessender Form die Spezialgemeinden auf. *Art. 88 Abs. 3 KV* bezeichnet die Schulgemeinde und die Ortsgemeinde als Spezialgemeinden und überlässt es dem Gesetzgeber, weitere Spezialgemeinden zu bestimmen. *Art. 2* sieht in Ergänzung zur KV auch die ortsbürgerlichen Korporationen und die örtlichen Korporationen als Spezialgemeinden vor. Für die Schulgemeinden gelten primär die besonderen Bestimmungen der Gesetzgebung über die Volksschulen.

Art. 3 bezeichnet die Rechtsetzungsarten, mittels welcher die Gemeinde kommunales Recht schaffen kann. Die Gemeindeordnung bildet quasi das Verfassungsrecht der Gemeinde. Ihre Änderungen bedürfen daher von Gesetzes wegen der Zustimmung der Stimmbürgerschaft (Gemeinde mit Bürgerversammlung) oder des Parlaments (Gemeinde mit Parlament). Auf einer tieferen Rechtsetzungsstufe findet sich das Reglement, welches dem fakultativen Referendum untersteht. Vereinbarungen regeln die Beziehungen zwischen zwei Gemeinwesen oder einem Gemeinwesen und Privaten.

Mittels Reglement kann die Gemeinde Gebühren festlegen. Ebenfalls in der Rechtsform des Reglements finden sich allfällige Strafbestimmungen der Gemeinde für Fälle von Übertretungen.

Art. 4 weist dem zuständigen Departement die Kompetenz zur Genehmigung der Gemeindeordnung sowie der allgemeinverbindlichen Vereinbarungen – insbesondere der Gemeinde- und Zweckverbandsvereinbarungen – zu. Keiner Genehmigung bedürfen – mit Blick auf die Stärkung der Gemeindeautonomie – allgemeinverbindliche Reglemente.

Die Abschaffung der Genehmigungspflicht für allgemeinverbindliche Reglemente heisst nicht, dass der Kanton über keine Einwirkungsmöglichkeiten im Bereich der kommunalen Rechtsetzung mehr verfügen würde. So ist es Sache der Rechtsmittelinstanzen, im Fall von Rekurs- oder Beschwerdeverfahren – falls Anhaltspunkte vorliegen oder entsprechende Vorbringen in den Eingaben gemacht werden – vorfrageweise zu prüfen, ob ein Reglement, auf das sich die Gemeinde im konkreten Fall stützt, mit dem übergeordneten Recht oder mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen übereinstimmt.

Der Verzicht auf die Genehmigungspflicht für allgemeinverbindliche Vereinbarungen könnte bei interkantonalen Zweckverbänden zum sonderbaren Ergebnis führen, dass die st.gallische Aufsichtsbehörde, im Gegensatz zu den meisten Behörden der mitbetroffenen Kantone, die interkantonalen Vereinbarungen bzw. deren Anpassungen als einzige nicht (mehr) genehmigen müsste.

Art. 5 bis 7 beziehen sich auf die amtlichen Bekanntmachungen. Ist eine amtliche Bekanntmachung vorgeschrieben oder aus schutzwürdigen Interessen geboten, erfolgt sie nach *Art. 5* durch Veröffentlichung im amtlichen Publikationsorgan. Dieses kann in Form einer Zeitung oder als Mitteilungsblatt der Gemeinde ausgestaltet sein. Zusätzlich zu diesem Publikationsorgan kann die Gemeinde die amtliche Bekanntmachung im Internet veröffentlichen. Die verschiedenen Formen von Publikationsmöglichkeiten lassen es als angezeigt erscheinen, von der nicht mehr zeitgemässen Bekanntmachung im öffentlichen Anschlag abzusehen. Eine alleinige Publikation im Internet wäre unzulässig, weil wegen allfällig nicht vorhandenem Internetanschluss nicht alle Informationsadressatinnen und -adressaten in den Besitz der Information gelangen würden. *Art. 6* bestimmt, dass Referendumsfrist, Abstimmungsergebnisse, Rechtsgültigkeit und Vollzugsbeginn von Erlassen und allgemeinverbindlichen Vereinbarungen amtlich bekannt zu machen sind. *Art. 7* bezieht sich auf die Inhalte einer vorgeschriebenen öffentlichen Auflage. Er entspricht dem geltenden *Art. 9 aGG*.

Art. 8 (identisch mit *Art. 9bis aGG*) hält fest, dass die für die Staatsverwaltung geltenden Vorschriften über den Datenschutz auch für die Gemeinden anwendbar sind. Ausnahmen sind von der Regierung festzulegen. Diese Bestimmung gilt bis zum Erlass eines neuen kantonalen Datenschutzgesetzes, welches voraussichtlich im Jahre 2008 erarbeitet werden soll.

Art. 9. Diese Bestimmung ist weitgehend identisch mit Art. 11 aGG und fand 1979 Eingang ins Gemeindegesetz. Sie bildet die Rechtsgrundlage für allfällige Änderungen an den bestehenden Wappen und für das kantonale Wappenverzeichnis. Der Kanton führt seit 1946 ein Wappenverzeichnis über die bestehenden Gemeindewappen. Das Bundesgesetz zum Schutz öffentlicher Wappen und anderer öffentlicher Zeichen (SR 232.21) sowie die entsprechende Vollzugsverordnung (SR 232.211) schützen u.a. die Wappen von Bund, Kantonen und Gemeinden vor unzulässiger Benutzung wie etwa Missbrauch zu geschäftlichen Zwecken und auferlegt den Kantonen die Pflicht, Zuwiderhandlungen gegen das Bundesgesetz zu verfolgen. Neu ist bei einer Änderung des Wappens die Genehmigung des zuständigen Departementes nicht mehr erforderlich.

Art. 10 regelt die Grenzberichtigungen, wie sie schon im heute geltenden Gemeindegesetz vorgesehen sind (Art. 12 aGG). Es handelt sich hierbei um Gebietsänderungen von geringem Umfang, wie etwa Umteilungen von Randgebieten kleineren Ausmasses. Dabei muss es sich immer um tatsächliche Grenzberichtigungen handeln und nicht etwa um eine Vergrösserung des Gemeindegebiets. Tatsächliche Grenzberichtigungen liegen dann vor, wenn es um bisher strittige Gemeindegrenzen geht, wenn ein Grenzverlauf an eine veränderte Landschaftsgestaltung (z.B. nach Naturereignissen) angepasst werden soll, bei Meliorationen oder aus ähnlichen Gründen. Grenzberichtigungen sollten stets das Ziel eines sinnvollen, allseits befriedigenden Grenzverlaufs verfolgen.¹⁵

3.3. Gemeinden (Art. 11 bis 19)

Art. 11 entspricht der Forderung von Art. 91 Abs. 2 KV, wonach das Gesetz Zahl und Namen der politischen Gemeinden zu bestimmen hat. Durch die Aufnahme von Zahl und Namen im Anhang muss im Nachgang zu Gemeindevereinigungen lediglich der Anhang, nicht auch der Gesetzestext geändert werden. Der Kanton St.Gallen wird am 1. Januar 2009 in 86 politische Gemeinden eingeteilt sein. Die Vereinigung der politischen Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg zur politischen Gemeinde Neckertal wurde hierbei bereits berücksichtigt (vgl. Referendumsvorlage des III. Nachtrags zum Gemeindegesetz in ABI 2008, 756 f.).

Art. 12 sieht die Möglichkeit der Übernahme von Aufgaben der Spezialgemeinde durch die politische Gemeinde vor. Dies steht im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Forderung nach leistungsfähigen Gemeinden. Im Sinn der verstärkten Gemeindeautonomie bedarf die Übernahme der Aufgaben im Unterschied zur geltenden Regelung keiner Genehmigung des zuständigen Departementes mehr. Die politische Gemeinde ist verpflichtet, solche Aufgaben gegen Entschädigung zu übernehmen, sofern es sich um Aufgaben handelt, die auch erfüllt werden müssen. Es handelt sich hierbei um jene Aufgaben, die von Gesetzes wegen erledigt werden müssen oder die auch ohne gesetzliche Verpflichtung von wesentlichem öffentlichem Interesse für die politische Gemeinde sind.¹⁶

Eine gesetzliche Grundlage für die Aufgabenübernahme bzw. -übertragung durch Gemeinden d.h. auch durch Spezialgemeinden findet sich in Art. 131 Abs. 3 GG. Im Rahmen der Zusammenarbeit können mittels Vereinbarung – wie bis anhin – Aufgaben einer Gemeinde an eine andere Gemeinde übertragen werden.

Art. 13 statuiert die Aufgaben der Ortsgemeinde. Er ist materiell identisch mit Art. 93 Satz 1 KV. Abs. 2 entspricht Art. 19 Abs. 2 aGG.

Art. 14 führt bisheriges Recht weiter (Art. 21 aGG).

¹⁵ Arta, a.a.O., S. 208.

¹⁶ Arta, a.a.O., S. 326 f.

Art. 15 zählt abschliessend die möglichen Arten von ortsbürgerlichen Korporationen auf. Er entspricht *Art. 22 aGG*. Bei den ortsbürgerlichen Korporationen handelt es sich immer um Teile einer Ortsgemeinde. Ohne zugehörige Ortsgemeinde sind also auch keine ortsbürgerlichen Korporationen möglich.

Art. 16 statuiert, wie schon das geltende Recht (*Art. 23 aGG*), das Verbot der Neugründung von ortsbürgerlichen Korporationen. Die Neugründung kleiner und kleinster Spezialgemeinden widerspräche dem der KV zugrunde gelegten Ziel der Erreichung von selbständigen und leistungsfähigen Gemeinden mit einer bestimmten Grösse, gesunden Finanzen und genügend Mitteln für die Erfüllung kommunaler Aufgaben¹⁷. Dieses Ziel versucht die KV u.a. auch mittels der Vereinigung oder gar Aufhebung von Gemeinden zu erreichen¹⁸. Somit ist es nicht im Interesse der KV, möglichst viele kleine Spezialgemeinden zu haben oder gar neue zu schaffen. So wurden denn auch Ortsgemeinden und damit auch die zugehörigen ortsbürgerlichen Korporationen, welche über kein Vermögen verfügten und somit keine im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben wahrnehmen konnten, von der Regierung gestützt auf *Art. 123 KV* auf den 1. Januar 2003 aufgehoben¹⁹.

Art. 17 regelt die Entstehung einer örtlichen Korporation und zählt beispielhaft Aufgaben auf, welche die örtliche Korporation erfüllen kann. Er entspricht *Art. 26 aGG* und *Art. 28 aGG*.

Art. 18 entspricht den im aGG verankerten *Art. 27* und *Art. 29*. Sie wurden neu in einer Bestimmung zusammengefasst.

Art. 19 legt fest, dass im Fall kantonsüberschreitender Korporationen die Regierung mit dem Nachbarkanton eine entsprechende Vereinbarung zu treffen hat. Er ist identisch mit *Art. 30 aGG*.

3.4. Organisation (Art. 20 bis 68)

Art. 20 legt die Organisationsformen der Gemeinde fest. Die Gemeinde kann sich als Gemeinde mit Bürgerversammlung oder als Gemeinde mit Parlament organisieren. Andere Organisationsformen sind von Gesetzes wegen unzulässig.

Art. 21 und Art. 22 bezeichnen die Organe und deren grundlegende Aufgaben in einer Gemeinde mit Bürgerversammlung (*Art. 21*) und in einer Gemeinde mit Parlament (*Art. 22*). Bei Organen handelt es sich um Handlungsträger, die sich an der Willensbildung der Gemeinde beteiligen und unter Umständen den Willen der Gemeinde gegenüber Dritten äussern. Das Organ ist aufgrund des Organisationsrechts berechtigt, Rechte und Pflichten für die Gemeinde zu begründen und wahrzunehmen.²⁰ Während in der Gemeinde mit Bürgerversammlung der Bürgerschaft, dem Rat und der GPK Organfunktion zukommt, sind es in der Gemeinde mit Parlament das Parlament, die Bürgerschaft und der Rat, welche Organstellung innehaben. Dies entspricht *Art. 95 KV*, welcher dem Gesetzgeber die Kompetenz zugesteht, weitere Gemeindebehörden einzusetzen. In der Gemeinde mit Bürgerversammlung fällt die Bürgerschaft ihre Beschlüsse über Sachgeschäfte grundsätzlich an der Bürgerversammlung. Wahlen durch die Bürgerschaft finden in Urnenabstimmungen statt. In Spezialgemeinden ist unter besonderen Voraussetzungen auch offene Wahl an der Bürgerversammlung möglich. Sachgeschäfte können von der Bürgerschaft an der Bürgerversammlung an die Urne verwiesen werden. Sachgeschäfte kommen auch in denjenigen Fällen zur Urnenabstimmung, in denen die Gemeindeordnung dies so vorsieht oder ein Referendumsbegehren zustande gekommen ist, wie dies bei Erlassen der Fall sein kann.

¹⁷ Botschaft VE 99, S. 381.

¹⁸ Vgl. dazu insbesondere *Art. 98* und *Art. 99 KV*.

¹⁹ Regierungsbeschluss über die Aufhebung von Ortsgemeinden vom 13. August 2002 (nGS 37–82). Es handelte sich um 19 Ortsgemeinden im Kanton St.Gallen.

²⁰ *Arta*, a.a.O., S. 15 f. Die Behörde ist gleichzeitig Organ der Gemeinde. Der Begriff der Behörde ist aber insofern enger als jener des Organs, als die Behörde im Unterschied zum Organ immer befugt ist, sich rechtsverbindlich für das Gemeinwesen zu äussern. Die Behörde ist also ein Organ mit verbindlicher Vertretungsmacht für das Gemeinwesen (*Arta*, a.a.O., S. 16).

In der Parlamentsgemeinde nimmt die Bürgerschaft ihre Rechte an Urnenabstimmungen wahr, welche entweder Wahlen von Behördemitgliedern oder Geschäfte betreffen, die dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehen.

Art. 23 bis 58 beziehen sich auf die Gemeinde mit Bürgerversammlung.

Art. 23 auferlegt der Bürgerschaft zwingende Zuständigkeiten, welche die Gemeindeordnung keinem anderen Organ zuweisen darf. So ist die Bürgerschaft von Gesetzes wegen für die Wahl der Behördemitglieder, für den Erlass der Gemeindeordnung sowie für die Geschäfte von finanzieller Tragweite zuständig. Über die Zuständigkeit der Bürgerschaft bei Finanzgeschäften entscheidet die Bürgerschaft selbst, indem sie in der Gemeindeordnung festlegt, ab welchem Betrag ihre Zustimmung unabdingbar ist. Die Gemeindeordnung, über welche die Bürgerschaft in obligatorischer Abstimmung befindet, bestimmt die Höhe des Ausgabenbetrages, ab der die Zustimmung der Bürgerschaft erforderlich ist. Dies betrifft einmalige oder während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Ausgaben. Im Weiteren hat die Bürgerschaft an der Bürgerversammlung über Jahresrechnung und Voranschlag, über Initiativbegehren und Mitgliedschaft bei Zweck- und Gemeindeverbänden sowie über weitere Geschäfte nach Massgabe der Gemeindeordnung oder der Spezialgesetzgebung zu beschliessen.

Art. 24 unterstellt allgemeinverbindliche Reglemente (mit Ausnahme von Gebührentarifen), allgemeinverbindliche Vereinbarungen, die Übertragung von Verwaltungsaufgaben sowie Geschäfte nach Massgabe der Gemeindeordnung von Gesetzes wegen dem fakultativen Referendum. Im Gegensatz zu den übrigen Reglementen unterstehen Gebührentarife von Gesetzes wegen (*Art. 24 Bst. a*) nicht dem fakultativen Referendum. Dies war bereits im heute geltenden Recht so. Dem Rat, der über umfassende Information über die finanziellen Zusammenhänge der Gemeinde verfügt, soll ein effizientes Instrument zur Gestaltung der kommunalen Gebühren zur Verfügung stehen.²¹ Gebührentarife unterstehen laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht dem fakultativen Referendum, weil es sich bei diesen um betragsmässige Ansätze handelt, die einer flexiblen Anpassung offen stehen sollen. Hingegen sind die Grundsätze über die Gebührenerhebung, d.h. Gegenstand, Bemessungsgrundlage und Kreis der Abgabepflichtigen in einem Reglement, das dem fakultativen Referendum untersteht, zu ordnen.²²

Art. 25 statuiert die Ausnahmen von *Art. 24*, also diejenigen Sachverhalte, welche von Gesetzes wegen keinem Referendum unterstehen. Es sind dies zum einen Beschlüsse über gebundene Ausgaben. Im Weiteren gehören Dienst- und Besoldungsreglemente von Behördemitgliedern und Angestellten dazu. Auch Geschäftsreglemente von Rat, Kommissionen der Verwaltung und der Geschäftsprüfungskommission gelten ohne Zustimmungsmöglichkeit der Bürgerschaft. Vollzugsvorschriften des Rates unterstehen dann nicht dem fakultativen Referendum, wenn die Gemeindeordnung oder ein referendumpflichtiges Reglement dies so vorsieht.

Art. 26 übernimmt vom geltenden Recht (*Art. 39 aGG*) die Möglichkeit der Grundsatzabstimmung. Dieses Instrument soll es dem Rat erlauben, über die Meinung der Bürgerschaft zu laufenden Projekten Klarheit zu bekommen und die Zustimmung zur Weiterverfolgung von laufenden Projekten zu erhalten. Lehnt die Bürgerschaft in der Grundsatzabstimmung Projekte des Rates ab, so kann der Rat das Projekt nicht mehr weiterverfolgen. Während der Rat durch das Resultat der Grundsatzabstimmung gebunden ist, kann die Bürgerschaft in einer späteren Phase durchaus wieder anders entscheiden. Die Bürgerschaft ist nicht an die Grundsatzabstimmung gebunden. Der Rat ist durch dieses Instrument in der Lage, schon frühzeitig Klarheit zu bekommen, ob einem Projekt von der Bürgerschaft die Zustimmung versagt wird oder nicht. Die Grundsatzabstimmung findet sich auch im Gemeindevereinigungsverfahren, wo sie allerdings Voraussetzung für die Einleitung eines Gemeindevereinigungsverfahrens bildet und demzufolge nicht vom Rat freiwillig angesetzt werden kann.²³

²¹ Arta, a.a.O., S. 86 ff.

²² So etwa BGE 124 I 11ff., E. 6a.

²³ Art. 2 GvG.

Art. 27 fasst im Wesentlichen die bisherigen Art. 40 und 41 aGG zusammen. Er bestimmt in Abs. 1, dass die Bürgerschaft ihre Beschlüsse grundsätzlich offen an der Bürgerversammlung trifft, es sei denn, das GG sehe ein anderes Abstimmungsverfahren vor. Ein solches, nämlich das Abstimmungsverfahren an der Urne, sieht das GG für Wahlen gemäss Art. 27 dieses Erlasses und für gewisse Fälle von Sachabstimmungen vor.

Geheime Abstimmungen an der Bürgerversammlung sind künftig nicht mehr zulässig. Das Urnenabstimmungsverfahren ist so sorgfältig ausgestaltet, dass es nicht möglich ist, ein geheimes Verfahren an der Bürgerversammlung mit derselben Sorgfältigkeit durchzuführen. Zudem war die geheime Abstimmung in der Bürgerversammlung bisher nur für kleine Spezialgemeinden zulässig. Der vorliegende Erlass sieht keine kleinen Spezialgemeinden mehr vor.

Abs. 3 zählt diejenigen Sachverhalte auf, welche eine Sachabstimmung an der Urne zur Folge haben. Bst. a hält fest, dass im Fall eines zustande gekommenen Referendumsbegehrens über die Vorlage an der Urne abgestimmt wird. Laut Bst. b wird an der Urne über ein Sachgeschäft befunden, wenn die Gemeindeordnung dies vorsieht. Ebenfalls kann an der Bürgerversammlung ein Geschäft an die Urne verwiesen werden, wenn die Mehrheit es an der Bürgerversammlung so beschliesst (Bst. c). Will eine Minderheit an der Bürgerversammlung ein Geschäft an die Urne verweisen, so muss die Gemeindeordnung dies vorsehen (Bst. c).

Nach Abs. 4 sind Gemeindeordnung, Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss der Bürgerversammlung vorzulegen. Urnenabstimmung kann jedoch nur noch für die Gemeindeordnung von Fall zu Fall beschlossen werden. Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss können – im Gegensatz zur bisherigen Regelung (Art. 41 Abs. 3 aGG) – nicht mehr an eine Urnenabstimmung verwiesen werden.

Art. 28 entspricht dem geltenden Art. 43 aGG. Er gesteht den Spezialgemeinden bei Wahlen die Form der offenen Wahl in der Bürgerversammlung zu, wenn die Bürgerversammlung dies im Einzelfall so beschliesst. Eine Minderheit kann dies an der Bürgerversammlung dann beschliessen, wenn die Gemeindeordnung es so vorsieht. Art. 28 regelt das Verfahren der offenen Wahl an der Bürgerversammlung. Entspricht die Anzahl Mandate der Anzahl Kandidaten, kann über alle Kandidaten zusammen abgestimmt werden. Übersteigt die Anzahl der Kandidaten die Zahl der Mandate, ist das absolute Mehr zu bestimmen und über jede Kandidatin und jeden Kandidaten ist einzeln abzustimmen. Erreichen mehr Kandidaten, als Stellen zu besetzen sind, das absolute Mehr, ist gewählt, wer die höhere Stimmenzahl erreicht (vgl. Art. 34 des Gesetzes über die Urnenabstimmungen [sGS 125,3; abgekürzt UAG]). Erreichen weniger Kandidaten, als zu wählen sind, das absolute Mehr, wird der Wahlgang unter den Nichtgewählten wiederholt. In jedem Wahlgang scheidet diejenige Kandidatin oder derjenige Kandidat aus, welcher am wenigsten Stimmen erhalten hat. Im zweiten Wahlgang können noch neue Kandidaten vorgeschlagen werden, in den weiteren Wahlgängen nicht mehr. Der Wahlmodus unterscheidet sich von demjenigen in Art. 33 Abs. 3 UAG, wonach bei Urnenabstimmungen im zweiten Wahlgang das relative Mehr entscheidet. Das heisst, dass diejenigen Kandidaten nicht gewählt sind, welche am wenigsten Stimmen erhalten haben. Die anderen Kandidaten sind gewählt. Der Grund für das unterschiedliche Abstimmungssystem liegt darin, dass Urnenabstimmungen nicht beliebig wiederholt werden können.

Art. 29 bis 53 regeln die Durchführungsmodalitäten der Bürgerversammlung.

Art. 29 bestimmt den Zeitpunkt der Durchführung der Bürgerversammlung. Die Bürgerschaft hat bis am 30. November über den Voranschlag und den Steuerfuss des folgenden Jahres sowie die Jahresrechnung des Vorjahres zu beschliessen. Die Gemeindeordnung *kann* vorsehen, dass bereits in einer früheren Bürgerversammlung über die Jahresrechnung des Vorjahres beschlossen werden muss. Die Bürgerschaft soll, bevor die ersten Ausgaben getätigt werden, über den Voranschlag bestimmen können. Bei der heute geltenden Regelung, wonach die Stimmbürgerschaft bis 15. April über den Voranschlag bestimmen musste, durfte während dreieinhalb Monaten Geld ausgegeben werden, welches von der Stimmbürgerschaft noch gar nicht

beschlossen war, weil der Budgetbeschluss noch ausstand. Der Rat konnte gestützt auf Art. 173 aGG die bis zum Zeitpunkt des Beschlusses über den Voranschlag für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben vornehmen (Abs. 1) und Ausgaben für die Investitionsrechnung tätigen, soweit dafür Kreditbeschlüsse vorlagen (Abs. 2). Es konnte sich bei diesen noch nicht in einem verabschiedeten Budget vorgesehenen Ausgaben jedoch nur um notwendige Ausgaben handeln. Die nun vorgesehene Regelung bezüglich des Zeitpunkts des Budgetbeschlusses beachtet die Rechte der Stimmbürgerschaft im Bereich der Finanzgeschäfte in einem umfassenderen Sinn als die bisherige Regelung, weil die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über sämtliche Budgetpositionen befinden können, bevor Geld ausgegeben wird.

Bürgerschaft oder Rat können laut Abs. 2 weitere Bürgerversammlungen anordnen. Die Anordnung einer Bürgerversammlung durch die Bürgerschaft erfordert einen Mehrheitsbeschluss der Bürgerschaft. Dieser kann anlässlich einer laufenden Bürgerversammlung im Zusammenhang mit einem Rückweisungsbeschluss zu einem Sachgeschäft oder im Rahmen der allgemeinen Umfrage zustande kommen.²⁴

Nach Art. 30, der dem geltenden Art. 45 aGG entspricht, ist die Bürgerversammlung spätestens am zwölften Tag vor der Durchführung unter Angabe der Verhandlungsgegenstände bekanntzumachen. In dringenden Fällen ist eine Verkürzung der Frist bis auf fünf Tage möglich. Die Pflicht zur Bekanntmachung obliegt dem Rat.²⁵

Art. 31 Abs. 1 führt die Unterlagen auf, welche zum Zeitpunkt der Bekanntmachung der Bürgerversammlung vom Rat öffentlich aufzulegen sind. Es sind dies das Gutachten und die Anträge des Rates (Bst. a), Jahresrechnung, Amtsbericht und Voranschlag (Bst. b) sowie wie bisher die Anträge der GPK (Bst. c). Der Inhalt des Gutachtens richtet sich nach den vom Bundesgericht aufgestellten Anforderungen zur Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Vorfeld und anlässlich einer Gemeindeversammlung.²⁶ Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es sachgerecht, wenn sich die Gemeinden bei der Information des Stimmbürgers nach der Höhe der zur Abstimmung gebrachten Vorlage richten. Je höher der zur Abstimmung gebrachte Kredit ist, desto umfassender sollte die Information der Stimmbürgerschaft ausfallen. Bei kleineren Krediten ist es den Gemeinden demzufolge erlaubt, auf einen detaillierten Ausweis der Folgekosten zu verzichten und diese nur bei erheblichen Investitionen in den Weisungen anzuführen.²⁷ Die Anforderungen an den Umfang des Gutachtens bzw. an die Vollständigkeit seines Informationsgehaltes ergeben sich aus dem Herbeizug der Bestimmungen zum Inhalt von Abstimmungserläuterungen auf kantonaler Ebene. Die gesetzliche Grundlage findet sich im Kanton St.Gallen in den Art. 1bis und 1ter des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG).²⁸ Ist eine Vorlage ausgabenrelevant, so gehört die Finanzierungsfrage zu einer wesentlichen Information, d.h. muss ins Gutachten aufgenommen werden. Ebenso müssen die Stimmberechtigten über die Folgekosten eines Verpflichtungskredites informiert werden, ein blosser Hinweis auf den Finanzplan stellt keine genügende Information dar.²⁹

²⁴ Arta, a.a.O., S. 228 f.

²⁵ Arta, a.a.O., S. 229.

²⁶ BGE 1P.113/2004, Urteil vom 24. August 2004, zitiert in ZBI 2005, S. 246 ff.

²⁷ ZBI 2005, S. 248.

²⁸ Art. 1bis RIG fand mit dem II. Nachtragsgesetz zum RIG (Botschaft und Entwurf in ABI 1975, S. 1252 ff.) Eingang ins Gesetz. Die Grundlage für die Aufnahme dieser Bestimmung ins Gesetz bildete interessanterweise die in den Gemeinden geltende, langjährig bewährte Regelung (damals Art. 14 Abs. 3 des Organisationsgesetzes vom 29. Dezember 1947), wonach die Gutachten der Gemeinden öffentlich aufzulegen und dem Bürger zuzustellen waren. Sie enthielten Erläuterung und Begründung der Anträge des Gemeinderates sowie allenfalls auch solche von Minderheiten von Gemeinderat oder Geschäftsprüfungskommission (ABI 1975, S. 1254).

²⁹ Hangartner/Kley, a.a.O., S. 1029, Rz. 2583.

Die Bürgerschaft oder der Rat können laut Abs. 2 beschliessen, dass die Unterlagen vollständig oder auszugsweise jeder Stimmbürgerin und jedem Stimmbürger oder jeder Haushaltung zugestellt werden. Die Bürgerschaft kann dies tun, indem sie eine entsprechende Bestimmung in die Gemeindeordnung aufnimmt oder einen separaten Beschluss fällt.³⁰

Abs. 3 sieht vor, dass die Stimmberechtigten spätestens acht Tage vor der Bürgerversammlung im Besitz ihres Stimmausweises sein müssen oder mit anderen Worten, die Stimmausweise spätestens acht Tage vor der Bürgerversammlung zugestellt sein müssen.³¹

Art. 32 normiert den Zutritt zur Bürgerversammlung. Stimmberechtigten wird laut Abs. 1 der Zutritt bei Vorweisen des Stimmausweises gestattet. Nichtstimmberichtigte haben dann Zutritt, wenn ihnen ein getrennter Platz zugewiesen werden kann (Abs. 2). Sie dürfen sich weder an den Verhandlungen noch an den Abstimmungen beteiligen (Abs. 2). Wie bereits bisher kann der Rat einzelne Anträge durch nichtstimmberichtigte Fachpersonen erläutern lassen (Abs. 3). *Art. 35* fasst die bisher geltenden *Art. 47 Abs. 2 aGG* und *Art. 48 aGG* zusammen.

Art. 33 bezeichnet die Aufgaben der Versammlungsleitung. Er legt fest, dass die Versammlungsleitung der oder dem Vorsitzenden des Rates obliegt. Der Versammlungsleitung, die über Stimmrecht in der Bürgerversammlung verfügt, kommen diverse Aufgaben im Rahmen der Bürgerversammlung zu. Nebst der eigentlichen Leitung der Versammlung mit Leitung von Diskussion und Entgegennahme von Anträgen gehören die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, die Festlegung der Reihenfolge der Abstimmungen innerhalb eines Traktandums, der Entscheid über Rechtmässigkeit und Rechtswidrigkeit von Anträgen, die Entgegennahme von Einsprachen, der Entscheid, ob eine Diskussion im Einzelfall neu eröffnet oder eine Abstimmung wiederholt wird, die Stimmenauszählung im Fall eines unklaren Ergebnisses sowie der Stichentscheid bei Stimmengleichheit dazu.³² Die Bestimmung entspricht der geltenden Regelung in *Art. 49 aGG*.

Art. 34 regelt die Voraussetzungen der Zulässigkeit der Verwendung technischer Hilfsmittel.

Art. 35 befasst sich mit der Wahl der Stimmzählerinnen und Stimmzähler. Die Bestimmung ist identisch mit *Art. 51 aGG*.

Art. 36 bezieht sich auf die Tagesordnung. Die Bestimmung führt bisheriges Recht weiter (*Art. 52 aGG*).

Art. 37 gesteht dem Rat neu drei weitere Möglichkeiten zu, wie er eine Vorlage den Stimmberechtigten in der Bürgerversammlung unterbreiten kann, d.h. der Rat soll über drei zusätzliche Antragsrechte verfügen können. Der Rat *kann* in den Traktanden zur Bürgerversammlung nebst dem Hauptantrag einen Zusatz-, einen Varianten- oder einen Alternativantrag aufführen, über welchen die Stimmberechtigten an der Bürgerversammlung in einer zusätzlich zum Hauptantrag stattfindenden Abstimmung beschliessen sollen. Die Regelung wurde in Anlehnung an die entsprechende Bestimmung im Gemeindegesetz des Kantons Zürich³³ geschaffen.

Der Rat *kann* zusätzlich zum Hauptantrag über einzelne Punkte einer Vorlage eine Abstimmung verlangen (Bst. a). Diese Form der Antragstellung wird auch als Zusatzantrag bezeichnet.

³⁰ Arta, a.a.O., S. 231.

³¹ Vgl. Arta, a.a.O., S. 230.

³² Vgl. Arta, a.a.O., S. 231 f.

³³ Vgl. § 94 des Gesetzes über das Gemeinwesen vom 6. Juni 1926 (Zürcher Gesetzessammlung 131.1).

Beispiel eines Zusatzantrages:

Hauptantrag: Bewilligung eines Kredites von Fr. 2 Mio. für den Bau einer Tagesschule.

Zusatzantrag: Falls der Hauptantrag angenommen wird: Zusätzliche Bewilligung eines Kredites von Fr. 100'000.– für den Bau eines Spielplatzes zur Tagesschule.

Der Rat *kann* im Weiteren zusätzlich zum Hauptantrag den Stimmberechtigten eine Variante unterbreiten (Bst. b), als Variantenantrag bezeichnet.

Beispiel eines Variantenantrages:

Hauptantrag: Bewilligung eines Kredites von Fr. 20 Mio. für den Bau einer Tagesschule mit Flachdach.

Variantenantrag:
Bewilligung eines Kredites von Fr. 20 Mio. für den Bau einer Tagesschule mit Giebeldach.

Stichfrage: Falls sowohl der Hauptantrag als auch der Variantenantrag angenommen werden:
Welche Variante bevorzugen Sie?

Der Rat *kann* nebst dem Hauptantrag einen Alternativantrag vorlegen (Bst. c).

Beispiel eines Alternativantrages:

Hauptantrag: Bewilligung eines Kredites von Fr. 20 Mio. für den Neubau einer Tagesschule.

Alternativantrag: Bewilligung eines Kredites von Fr. 10 Mio. für den Ausbau des Primarschulhauses Sonnental.

Stichfrage: Falls sowohl der Hauptantrag als auch der Alternativantrag angenommen werden:
Welche Variante bevorzugen Sie?

Das Verfahren für die Variantenabstimmung und die Alternativabstimmung richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative zu Initiative und Gegenvorschlag.

Art. 38 gesteht den Stimmberechtigten das Recht zu, Ordnungsanträge zu stellen. Die Bestimmung ist identisch mit *Art. 54 aGG*.

Art. 39 regelt das Recht der Stimmberechtigten, Änderungsanträge zu stellen. Der bisherige *Art. 56 Abs. 1 aGG* wurde einfacher formuliert. Die *Abs. 2 und 3* sind identisch mit *Art. 56 Abs. 2 und 3 aGG*. Es darf sich hierbei nur um Anträge zu traktandierten Geschäften handeln.³⁴

Art. 40 hat die Diskussionsordnung zum Gegenstand. Sie entspricht weitgehend der bisher in *Art. 53 aGG* verankerten Regelung.

Art. 41 bis 43 beziehen sich auf den Ablauf der Abstimmungen. *Art. 41* bestimmt, dass die Stimmberechtigten zuerst über Anträge auf Nichteintreten, Rückweisung oder Verschiebung zu befinden haben. Aus *Art. 42* geht hervor, dass die Abstimmung «offen», d.h. mittels Handerheben oder Aufstehen erfolgen soll. Im Unterschied zum bisherigen Recht (*Art. 57 Abs. 3 aGG*) muss die Versammlungsleiterin oder der Versammlungsleiter nicht mehr zwingend mitstimmen, er kann neu auch nur den Stichtscheid fällen. *Art. 43* regelt das Verfahren, wenn eine Abstimmung mit unklarem Ergebnis ausfällt. Die Bestimmung ist identisch mit *Art. 58 aGG*.

³⁴ Arta, a.a.O., S. 233.

Art. 44 normiert das Verfahren für die Rechnungsgeschäfte. Bisher legte das Gesetz fest (Art. 59 Abs. 3 aGG), dass der Rat spätestens innert vier Wochen eine ausserordentliche Bürgerversammlung einzuberufen hatte. Neu ist diese Frist auf acht Wochen verlängert worden.

Art. 45 bis 47 sind identisch mit Art. 60 bis 62 aGG.

Art. 48 sieht die Einsprachemöglichkeit für Stimmberechtigte vor. Er entspricht Art. 63 aGG.

Nach *Art. 49* kommt dem Rat die Verantwortung für die Erstellung eines Protokolls der Bürgerversammlung zu. Art. 49 bezeichnet den Inhalt des Protokolls. Dieser entspricht der geltenden Regelung in Art. 64 aGG. Aufgrund der Abstimmungsbeschwerden³⁵ (früher als Kassationsbeschwerde bezeichnet), die in den letzten Jahren im Nachgang zu Einbürgerungsbeschlüssen der Bürgerschaft an Bürgerversammlungen eingereicht worden sind, kommt dem Protokoll vermehrt Beweischarakter zu. Die vom Bundesgericht aufgestellten Anforderungen an die Begründungspflicht bei ablehnenden Einbürgerungsbeschlüssen der Bürgerschaft verlangen nach Aufnahme der in der Bürgerversammlung im Rahmen der Einbürgerungsgeschäfte getätigten Voten. Dies wird in den Gemeinden bereits heute so praktiziert, da eine ausführliche Protokollierung der Voten auch im Interesse der Gemeinde liegt.

Art. 50 äussert sich zur öffentlichen Auflage und zur Einsichtnahme ins Protokoll. Eine Einsicht nach erfolgter Auflage ist für Stimmberechtigte und Personen, die schutzwürdige Interessen glaubhaft machen, möglich. Die Bestimmung entspricht weitgehend den bisher geltenden Art. 65 und Art. 67 aGG. Im Unterschied zum bisherigen Recht wird neu eine Auflagefrist von vierzehn Tagen vorgesehen. Sie wird im Zuge des Erlasses eines Öffentlichkeitsgesetzes Änderungen erfahren.

Art. 51 statuiert Voraussetzungen und Legitimation der Protokollbeschwerde. Er entspricht materiell der bisher geltenden Regelung in Art. 66 aGG. Im Unterschied zum geltenden Recht sind nicht «Betroffene» zur Erhebung der Beschwerde legitimiert, sondern Personen, welche schutzwürdige Interessen geltend machen können. Diese Formulierung wurde im Interesse einer einheitlichen Gesetzessprache gewählt und entspricht derjenigen in Art. 161 GG zur Abstimmungsbeschwerde sowie den Bestimmungen zu Rekurs und Beschwerde im VRP.

Mit *Art. 52* existiert eine Strafbestimmung für unrechtmässiges Verhalten im Rahmen der Bürgerversammlung. Die Regelung entspricht geltendem Recht (Art. 68 aGG). Es handelt sich hierbei um Übertretungsstrafrecht, welches mit Busse geahndet wird.³⁶ Mit Busse bestraft werden der rechtswidrige Umgang mit dem Stimmausweis (Fälschung, Verfälschung oder unberechtigter Gebrauch des Stimmausweises), die Störung von Ruhe und Ordnung an der Bürgerversammlung und die unbewilligte Aufzeichnung der Bürgerversammlung mit technischen Hilfsmitteln. Bei den Art. 279 ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) handelt es sich um Bestimmungen, welche sich zu Vergehen gegen den Volkswillen äussern.

Art. 53 bildet die Rechtsgrundlage für die Anordnung der Urnenabstimmung durch den Rat, wenn ausserordentliche Umstände die Durchführung einer Bürgerversammlung verhindern. Zu denken ist hierbei primär an den Ausbruch von Naturkatastrophen oder Krankheiten wie Seuchen, welche Grossveranstaltungen wie Bürgerversammlungen verunmöglichen, sei es, weil die geeigneten räumlichen Voraussetzungen nicht vorhanden sind oder die Teilnahme einer grossen Zahl der Stimmberechtigten nicht gewährleistet ist. Die Regelung entspricht weitgehend geltendem Recht (Art. 69 Abs. 1 und 2 aGG). Neu ist die Bewilligung des zuständigen Departementes nicht mehr erforderlich. Auf die Weiterführung von Art. 69 Abs. 3 aGG wurde verzichtet.

³⁵ Mit dem V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP), welcher seit 1. März 2007 in Vollzug ist, wurde die Abstimmungsbeschwerde eingeführt.

³⁶ Übertretungen sind nach Art. 103 StGB Taten, die mit Busse bedroht sind.

Art. 54 bis 58 regeln Zusammensetzung und Aufgaben der GPK.

Art. 54 legt fest, dass die Gemeindeordnung die Zahl der Mitglieder der GPK zu bestimmen hat. In Spezialgemeinden besteht die GPK aus wenigstens drei, in den anderen Gemeinden aus wenigstens fünf Mitgliedern.

Art. 55 umschreibt die Aufgaben der GPK. Wie bisher obliegen der GPK die Prüfung der Amtsführung des Rates und der Verwaltung sowie die Rechnungskontrolle. Diese Prüfung umfasst sämtliche Amtshandlungen des Rates sowie die Geschäftsführung aller Verwaltungsstellen der Gemeinde. Die Amtsführung von Rat und Verwaltung soll gesamthaft in den groben Zügen, für einzelne Verwaltungsbereiche sowie für die Geschäftsführung ausgewählter Verwaltungsstellen im Detail kontrolliert werden. Der Entscheid, welche Gegenstände einer näheren Prüfung zu unterziehen sind, liegt grundsätzlich in der alleinigen Befugnis der GPK. Es ist möglich, dass auf Anregung einzelner Stimmberechtigter gewisse Vorkommnisse untersucht werden. Die GPK hat nach pflichtgemäsem Ermessen die Prüfungsgegenstände festzulegen. Im Laufe der vierjährigen Amtsdauer sollten alle Zweige der Amtsführung von Rat und Verwaltung einmal überprüft worden sein. Es handelt sich um eine nachträgliche Kontrolle, welche sich ausschliesslich auf Vorkommnisse des vergangenen Jahres bezieht.³⁷ Abs. 2 gesteht der GPK neu von Gesetzes wegen die Möglichkeit zu, während des Jahres Zwischenrevisionen vorzunehmen. Zwischenrevisionen sind geltende Praxis. Sie sind durch die GPK vorher anzukündigen. Laut Abs. 3 hat die GPK der Bürgerversammlung über das Ergebnis der Prüfung Bericht zu erstatten. Dieser Bericht kann Anregungen, Kritik oder Wünsche enthalten. Er muss dem Rat zur Stellungnahme unterbreitet werden, bevor dieser an die Bürgerversammlung weitergeleitet wird.³⁸ Abs. 4 gestattet der Bürgerschaft, Ergänzungsberichte zu verlangen.

Art. 56 übernimmt in materiell unveränderter Form die bisherigen Art. 77 und 78 aGG.

Art. 57 setzt den in Art. 87 KV statuierten Auftrag auf Gesetzesstufe um, wonach Finanzhaushalte nach Massgabe des Gesetzes durch unabhängige und fachkundige Organe zu kontrollieren sind. *Art. 57* legt fest, dass die Mehrheit der Mitglieder der GPK über die zur Ausübung der Kontrolltätigkeit erforderliche Fachkunde verfügen muss. Die Mitglieder der GPK haben diese Kenntnisse nachzuweisen. Das Verfahren des Nachweises und die Anforderungen an die Fachkunde soll die Regierung mittels Verordnungsrecht regeln. Gelingt der Nachweis der Fachkunde nicht, hat die GPK eine externe Revisionsstelle mit der Rechnungskontrolle zu beauftragen. Dies dürfte v.a. in kleineren Gemeinden der Fall sein, wo das Wählerpotenzial für diese Ämter begrenzt ist. Auch die externe Revisionsstelle muss selbstverständlich ebenfalls über die erforderliche Fachkunde verfügen.

Art. 58 bildet die Rechtsgrundlage für den Rat, die GPK von sich aus beizuziehen. Die GPK sollte ihre Kontrollaufgaben mit der erforderlichen Unabhängigkeit wahrnehmen können. So kann die GPK etwa dann beigezogen werden, wenn Beschlüsse mit weit reichenden Konsequenzen zu fassen sind oder wenn sie eine aussergewöhnliche politische Brisanz aufweisen. Die GPK kann diesfalls ihre Meinung äussern. Zur Berichterstattung, Antragstellung oder abschliessenden Beurteilung eines Geschäfts an die Bürgerschaft ist die GPK aber nicht befugt. Dies unterscheidet die gesetzlich festgelegte Hauptaufgabe der GPK vom Beizug durch den Rat für einzelne Geschäfte.³⁹

In den *Art. 59 bis 68* finden sich Vorschriften für die Gemeinde mit Parlament.

Art. 59 äussert sich zur Parlamentsgrösse. Die Gemeindeordnung hat laut Gesetz die Zahl festzulegen. Daraus folgt, dass die Gemeinde die Grösse des Parlaments nicht in Form eines Prozentsatzes der jeweiligen Stimmberechtigten festlegen kann. Es kann nur dann von einem

³⁷ Art. a.a.O., S. 367 f.

³⁸ Art. a.a.O., S. 371.

³⁹ Art. a.a.O., S. 380.

Parlament gesprochen werden, wenn sich die Zahl der Mitglieder des Parlaments deutlich von der Zahl der Exekutivmitglieder abhebt.⁴⁰ Bisher galt die Regelung, wonach ein Gemeindeparlament aus wenigstens 23 Mitgliedern zu bestehen hatte (Art. 96 Abs. 1 aGG). Die Zahl 23 wurde anlässlich der Entstehung des aGG von 1979 festgelegt, weil man damals davon ausging, dass das Gemeindeparlament grösser zu sein hätte als die Bürgerschaftskommission. Diese bestand nach Art. 94 aGG aus 13 bis 23 Mitgliedern. Von der Festlegung höherer Mindestzahlen wurde abgesehen, weil auch mittelgrossen Gemeinden die Chance eingeräumt werden sollte, das Parlamentsmodell einzuführen.⁴¹ Heute existiert die Gemeinde mit Bürgerschaftskommission nicht mehr. Es ist daher der einzelnen Gemeinde zu überlassen, welche Grösse sie festlegen möchte. Es handelt sich bei der Frage um die Festlegung der Grösse des Gemeindeparlamentes – dies geht auch aus den Materialien zum aGG von 1979 hervor – um eine Ermessensfrage. Die Regierung beantragte schon in den 1970er Jahren 21 Mitglieder, während aus dem Kreis des Kantonsrates auch der Vorschlag eingebracht wurde, die Mindestzahl bei 30 Mitgliedern festzulegen. Diese Zahl fand jedoch im Rahmen der parlamentarischen Beratungen keine Zustimmung. Die höhere Zahl wurde begründet mit der breiteren Vertretung im Parlament. Dieses Argument dürfte aber angesichts der heutigen Tendenz zu Verkleinerungen der Legislative nicht mehr stichhaltig sein. Es ist nicht ersichtlich, weshalb auf kantonaler Ebene eine Parlamentsverkleinerung befürwortet wird, während auf kommunaler Ebene möglichst grosse Parlamente gewünscht werden.

Für die Wahl der Parlamentsmitglieder gelten die einschlägigen Bestimmungen zu den Wahlen des Kantonsrates. In der Gemeindeordnung können andere Fristen für die Wahlvorbereitung vorgesehen werden.

Nach Art. 40 KV können die Gemeinden mehrere Wahlkreise festlegen. Wünscht eine Gemeinde mehrere Wahlkreise, so hat sie dies in der Gemeindeordnung vorzusehen.⁴² Bei der Festlegung der Zahl der Sitze im Wahlkreis ist das Gebot der Wahlrechtsgleichheit zu beachten. Dies bedeutet zum einen die Zählwertgleichheit, d.h. die gleiche Berücksichtigung aller gültig abgegebenen Stimmen bei der Stimmenzählung. Zum anderen bedeutet die Wahlrechtsgleichheit die Gleichheit der Stimmkraft. Sie erfordert ein in allen Verhältniswahlkreisen möglichst gleich bleibendes Verhältnis von Sitzen zur Einwohnerschaft. Die Wahlrechtsgleichheit garantiert jedem Wähler, dass seine Stimme verwertet wird (Stimmkraftgleichheit), aber auch die Erfolgswertgleichheit, d.h. dass alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen sollen. Es sind laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung möglichst alle Stimmen bei der Mandatsverteilung zu berücksichtigen, und die Zahl der gewichtslosen Stimmen ist auf ein Minimum zu beschränken.⁴³ In Wahlkreisen mit kleinen Stimmenzahlen nähert sich das Verhältniswahlsystem dem Mehrheitssystem. Je weniger Sitze in einem Wahlkreis zu besetzen sind, desto mehr Stimmen haben keinen Einfluss auf die Wahlen. Die Erfolgswertgleichheit ist verletzt, wenn mehr als ein Drittel der Wählerstimmen gewichtslos bleiben.⁴⁴ Die Erfolgswertgleichheit muss in jedem Wahlkreis und auch im gesamten Wahlgebiet realisiert sein. Die Proporzvorgabe ist dann verletzt, wenn die Wahlordnung trotz vorgeschriebener Proporzwahl so ausgestaltet ist, dass eine substantielle Minderheit in der Zuteilung der Mandate keine Berücksichtigung findet.⁴⁵ Bedeutung hat in diesem Zusammenhang der Begriff des natürlichen Quorums. Es handelt sich hierbei um den Quotienten aus 100 Prozent und der um eins vermehrten Zahl der im Wahlkreis zu vergebenden Mandate. So sind in einem Wahlkreis mit zwei Mandaten 33,33 Prozent der Stimmen nötig, um an der Mandatsverteilung teilnehmen zu können. Bei

⁴⁰ S. Müller, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Bern 1999, Art. 24, N 6 f.

⁴¹ Bericht der vorberatenden Kommission zum Entwurf eines Gemeindegesetzes vom 16. November 1977, S. 16 f.

⁴² Zurzeit findet sich im Kanton St.Gallen keine Gemeinde mit mehreren Wahlkreisen. Im Zuge der im Trend liegenden Gemeindevereinigungen ist anzunehmen, dass künftig bei grösseren Gemeinden der Wunsch nach mehreren Wahlkreisen entstehen könnte.

⁴³ BGE 129 I 185 ff., E. 7.3.

⁴⁴ BGE 129 I 185 ff., E. 7.6.

⁴⁵ Y. Hangartner, Bemerkungen zu BGE 1 P.267/2002, in AJP 2003, S. 834 ff., S. 836.

neun Mandaten sind 10 Prozent der Stimmen zur Erreichung eines Vollmandats notwendig.⁴⁶ Das Bundesgericht hat als zulässige Obergrenze für ein natürliches Quorum den Wert von 10 Prozent festgehalten. Diese Grenze ist als Zielwert zu verstehen, der anzustreben ist.⁴⁷ Es steht dem kantonalen Gesetzgeber nicht zu, eine Mindestgrösse der Wahlkreise festzulegen. Die Gemeinden geniessen vollumfängliche Autonomie bei der Festlegung ihrer Wahlkreise.⁴⁸

Art. 60 statuiert die Unvereinbarkeiten bei der Wahl ins Gemeindeparlament und verwirklicht damit auf Gesetzebene den Grundsatz der personellen Gewaltenteilung.⁴⁹ Die in *Art. 34 KV* verankerten Ausschlussgründe gelten laut *Abs. 2* dieser Bestimmung ausdrücklich nicht für das Gemeindeparlament. Für das Gemeindeparlament gelten damit weniger restriktive Voraussetzungen, weil persönliche Näheverhältnisse in grossen Legislativbehörden weit weniger bedeutend sind als in Behörden, welche aus fünf bis sieben Mitgliedern bestehen. Im Weiteren soll der demokratische Wille der Wählerschaft bei den Wahlen in die Volksvertretungen möglichst wenigen Einschränkungen unterliegen.⁵⁰

Im Sinn der gestärkten Organisationsautonomie der Gemeinde ordnet das Parlament gemäss *Art. 61* seine Organisation im Geschäftsreglement. Dieses hält Konstituierung des Parlaments, Wahl der Kommission mit Geschäftsprüfungsaufgaben, Beratungsverfahren, Beschlussfähigkeit sowie Wahl- und Abstimmungsverfahren, Zuständigkeit für den Erlass von amtlichen Erklärungen zu Abstimmungsvorlagen sowie Öffentlichkeit von Verhandlungen fest.

Art. 62 zählt die Zuständigkeiten des Parlaments auf. Von Gesetzes wegen dem Parlament zugewiesen sind laut *Abs. 1* die Beschlüsse über Gemeindeordnung (*Bst. a*), Jahresrechnung (*Bst. b*) sowie Voranschlag und Steuerfuss (*Bst. c*). Im Weiteren obliegt dem Parlament die Kompetenz, über einmalige oder während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Ausgaben zu befinden, die den in der Gemeindeordnung festgelegten Betrag überschreiten (*Bst. d*). Bei neuen Ausgaben besteht bezüglich ihrer Höhe sowie dem Zeitpunkt der Ausgabe eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit. Im Weiteren hat das Parlament über die Mitgliedschaft bei Zweck- und Gemeindeverbänden sowie deren Verbandsvereinbarung (Erlass und Änderung) zu beschliessen (*Bst. e*). Laut *Abs. 2* beaufsichtigt das Parlament Rat und Verwaltung. Es kann aus seiner Mitte eine GPK wählen. Dem Parlament soll neu Autonomie zustehen beim Entscheid, ob es aus seiner Mitte eine parlamentarische Kommission wählt oder nicht, welche die Aufgabe der GPK übernimmt. Das Parlament übt die Aufsicht aus über Rat und Verwaltung. Daher soll das Parlament entscheiden können, ob es Aufsicht unter Mithilfe einer parlamentarischen Kommission wahrnimmt oder nicht. Die GPK ist bei den Parlamentsgemeinden kein Gemeindeorgan, sondern eine parlamentarische Kommission.

Art. 63 bezieht sich auf die Übertragung weiterer Aufgaben an das Parlament durch die Gemeindeordnung. Aufgaben, welche das Gesetz dem Rat abschliessend zuweist, können nicht mittels Gemeindeordnung an das Parlament übertragen werden. *Art. 94 GG* bestimmt, dass der Rat die Gemeinde führt und deren Tätigkeiten plant und steuert. Ebenso ist der Rat für die Führung des Finanzhaushaltes zuständig. Je nach Regelung in der Gemeindeordnung wählt das Parlament laut *Abs. 2* die Ratschreiberin oder den Ratsschreiber (*Bst. a*), Verwaltungskommissionen (*Bst. b*) sowie Abordnungen der Gemeinde in staatliche Kommissionen und privatrechtliche Organisationen (*Bst. c*).

Der Bürgerschaft obliegen gemäss *Art. 64 Abs. 1* die Wahl der Mitglieder des Parlamentes (*Bst. a*) und der Vorsitzenden bzw. des Vorsitzenden sowie der Mitglieder des Rates (*Bst. b*). Die Wahl der Vermittlerin bzw. des Vermittlers (vgl. *Art. 35 Abs. 1 aGG* bzw. *Art. 108 Bst. c*

⁴⁶ BGE 129 I 185 ff., E. 7.1.2.

⁴⁷ BGE 131 I 74 ff., E. 5.4.

⁴⁸ Botschaft VE 99, S. 283.

⁴⁹ Gemäss diesem Grundsatz soll staatliche Macht beschränkt und kontrolliert werden und den Einzelnen vor staatlicher Willkür schützen.

⁵⁰ Botschaft VE 99, S. 274.

aGG) wurde mit dem IV. Nachtrag zum Gerichtsgesetz⁵¹ dem Kreisgericht übertragen. Im Weiteren hat die Bürgerschaft laut Abs. 2 über Initiativbegehren aus ihrer Mitte abzustimmen.

Art. 65 entspricht Art. 110 aGG und regelt die Geschäfte, welche von Gesetzes wegen dem obligatorischen Referendum unterstehen. Es sind dies die Gemeindeordnung (Bst. a), die Mitgliedschaft bei Gemeindeverbänden (Bst. b) sowie die Geschäfte nach Art. 62 Abs. 1 Bst. d dieses Erlasses, für die laut Gemeindeordnung das obligatorische Referendum vorgesehen ist (Bst. c).

Dem fakultativen Referendum unterstehen nach *Art. 66* Reglemente und allgemeinverbindliche Vereinbarungen sowie Geschäfte, die nach Art. 62 Abs. 1 Bst. d durch die Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum unterstellt sind. Die Bestimmung entspricht dem bisher geltenden Art. 111 aGG. In Abs. 2 wurde das bisherige Quorum von einem Drittel der Parlamentsmitglieder lediglich der Regelung in der Gemeindeordnung überlassen.

Art. 67 entspricht materiell weitgehend der bisherigen Regelung in Art. 113 aGG. Im Unterschied zur geltenden Regelung wird in Bst. a der Begriff «Beschlüsse über gebundene Ausgaben» verwendet und auf die bisherige Formulierung («Gegenstände, für welche die die Gesetzgebung, rechtsetzende Erlasse der Gemeinde oder andere rechtliche Verpflichtungen keinen grösseren Ermessensbereich offenlassen») verzichtet, da es sich stets um Beschlüsse über gebundene Ausgaben handelt. Die bisherige Formulierung wurde in der Praxis im Übrigen teilweise missverstanden. In Bst. b wurde der Beamtenbegriff entfernt.

Art. 68 ist identisch mit der bisher geltenden Regelung in Art. 114 aGG.

3.5. Politische Rechte (Art. 69 bis 88)

Im Bereich der politischen Rechte verbleibt den Gemeinden wenig Autonomie. Art. 94 KV weist dem Gesetz die Regelung der politischen Rechte zu. Der kantonale Gesetzgeber hat die Gemeindedemokratie in verfahrensrechtlicher Hinsicht präzise zu regeln.⁵² Welche politischen Rechte auf Gemeindeebene gelten bzw. gelten können, hat damit das kantonale Recht vorzugeben. Art. 47 KV und Art. 52 KV räumen den Gemeinden daher wenig Autonomie in Sachen Initiative und Abstimmungen in den Gemeinden ein. Im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung verbleibt den Gemeinden Spielraum bei der Festlegung von Fristen, Verfahren und Unterschriftenzahlen sowie der Möglichkeit, in Ergänzung zum Gesetz Gegenstände dem obligatorischen oder fakultativen Referendum zu unterstellen.⁵³

Auf Gemeindeebene existierten bisher Referendum und Initiative. Beim Referendum handelt es sich um ein Vetorecht des Volkes, welches bei Erlassen dem Volk keine Möglichkeit bietet, sich an der Gestaltung des Inhalts zu beteiligen. Das Volk kann den Erlass bzw. seinen Nachtrag nur als Ganzes ablehnen, wenn auch diese Ablehnung im Extremfall aufgrund einer einzigen Bestimmung zustande kommt, welche die Zustimmung des Volkes nicht findet. Das fakultative Referendum ist daher auch in erster Linie ein Instrument der Opposition.⁵⁴ Umgekehrt kann nicht gesagt werden, dass eine stillschweigende Zustimmung zu einem Erlass vorliegt, wenn das Referendum nicht zustande kommt oder nicht ergriffen wird. Auch bei der Volksinitiative handelt es sich im Grunde nicht um ein Instrument zur Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung, sondern um ein Mittel von Minderheiten, um sich direkt in den politischen Willensprozess einzubringen.⁵⁵

⁵¹ vgl. Art. 22 Abs. 1 Bst. c des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1) gemäss Referendumsvorlage in ABI 2007, 3507.

⁵² Botschaft VE 99, S. 299 f.

⁵³ Botschaft VE 99, S. 390.

⁵⁴ Es wird daher auch als reines Abwehrrecht und als destruktives Instrument bezeichnet (U. Bolz, Die Volksrechte im Berner Verfassungsentwurf vom 31. Januar 1992, ZBI 1992, S. 433–456, S. 445).

⁵⁵ G. Müller, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Zürich 2006, S. 245 f.

Bei den neuen Instrumenten, deren kommunale Einführung das kantonale Gesetz nun erlauben will, handelt es sich um Eventualantrag, Volksvorschlag und Volksmotion. Auf das Instrument der Volksinterpellation wird verzichtet, weil dieses politische Recht insbesondere durch das Instrument der allgemeinen Umfrage und überdies durch Petitionen wahrgenommen werden kann. Um die Stimmberechtigten an der Gestaltung von Erlassen zu beteiligen und ihnen ein Instrument zur Hand zu geben, mit dem sie sich in konstruktiver Form am Gesetzgebungsprozess beteiligen können, soll auf Gemeindeebene der Volksvorschlag eingeführt werden können. Es soll mit anderen Worten möglich sein, den Willen und die Ideen in konstruktiver Weise einzubringen, bevor der ganze Gesetzgebungsprozess von neuem in Gang gesetzt werden muss, weil das Volk einem revidierten oder einem neuen Erlass seine Zustimmung versagt hat. Zwei neue Instrumente, der Eventualantrag und der Volksvorschlag, sollen dem Rat, dem Parlament und dem Volk ermöglichen, konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Vorlage einzubringen und sich nicht bloss auf das Verwerfen eines Projektes zu beschränken. Der Eventualantrag und der Volksvorschlag sollen dazu beitragen, dass Gesetzesvorlagen nicht wegen einzelner umstrittener Fragen scheitern.⁵⁶ Diese beiden Instrumente beschränken sich auf das Urnenabstimmungsverfahren. In der Bürgerversammlung bleibt den Stimmberechtigten die Möglichkeit, Änderungs- und Ordnungsanträge nach Massgabe der Gemeindeordnung zu stellen (vgl. Art. 38 und 39 GG).

Aus dem Vergleich mit anderen Kantonen geht hervor, dass der Kanton Bern auf kantonaler Ebene dem Kantonsrat das Instrument des Eventualantrages und den Stimmberechtigten das Instrument des Volksvorschlages einräumt.⁵⁷ Verschiedene Kantone räumen ihrem kantonalen Parlament das Instrument des Gegenvorschlags bei Volksinitiativen, auch konstruktives Referendum genannt, ein.⁵⁸ Der Kanton Nidwalden kennt auf kantonaler Ebene das Instrument des Gegenvorschlags sowohl für den Landrat als auch für die Stimmberechtigten.⁵⁹ Im Kanton St.Gallen gesteht Art. 46 KV dem Kantonsrat den Gegenvorschlag zu einer Initiative zu. Auf kommunaler Ebene findet sich etwa in der Stadt Luzern das konstruktive Referendum.⁶⁰ Um das Instrument des Gegenvorschlags, welches auf kantonaler Ebene existiert, vom entsprechenden Recht abzugrenzen, das auf kommunaler Ebene eingeräumt werden soll, werden in Anlehnung an die Berner Kantonsverfassung die Begriffe «Eventualantrag» und «Volksvorschlag» verwendet.

Art. 69 bis 72 regeln Stimmfähigkeit und Stimmberechtigung, das Führen eines Stimmregisters sowie den Inhalt der amtlichen Erläuterungen.

Art. 69 befasst sich mit der Stimmfähigkeit und der Stimmberechtigung. Art. 31 und 32 KV stellen die Voraussetzungen der Stimmfähigkeit und Stimmberechtigung auf. In den örtlichen Korporationen kann die Gemeindeordnung vorsehen, dass auch stimmberechtigt sein kann, wer ausserhalb der Gemeinde wohnt. So sind z.B. in Wildhaus in der örtlichen Korporation auch Ferienhausbesitzer mit Wohnsitz ausserhalb der Gemeinde Wildhaus stimmberechtigt.

Art. 70 äussert sich zum Stimmregister. Er ist identisch mit Art. 118 aGG.

Art. 71 regelt den Inhalt der amtlichen Erläuterungen. Er entspricht geltendem Recht (Art. 119 aGG).

⁵⁶ Bolz, a.a.O., S. 445 f.

⁵⁷ Art. 63 der Verfassung des Kantons Bern (SR 131.212).

⁵⁸ So z.B. die Kantone Zürich und Bern (siehe dazu Art. 30 der Verfassung des Kantons Zürich [SR 131.211] und Art. 60 des Kantons Bern [SR 131.212]). Im Kanton Freiburg dagegen konnte in der neuen Verfassung, die seit 1. Januar 2005 in Vollzug ist, das konstruktive Referendum nicht verankert werden.

⁵⁹ Art. 54a der Verfassung des Kantons Nidwalden (SR 131.216.2). Die erforderliche Zahl der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bestimmt sich nach der Rechtsetzungsstufe des Erlasses, d.h. für die Änderung der KV sind 500 Unterschriften nötig, während es für Erlass und Änderungen von Gesetzen nur 250 Unterschriften von Stimmberechtigten braucht, um einen Gegenvorschlag zustande zu bringen.

⁶⁰ Art. 14 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern (Systematische Rechtssammlung Nr. 0.1.1.1.1).

Art. 72 entspricht Art. 120 aGG.

Art. 73 und 74 regeln das fakultative Referendum. *Art. 73*, der die Unterschriftenzahl beim fakultativen Referendum normiert, gesteht neu der Gemeinde bei der Festlegung der Zahl der Stimmberechtigten Autonomie zu. *Art. 74* legt die Modalitäten beim Referendum über Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss fest. Er ist identisch mit dem bisherigen Art. 122 aGG.

Art. 75 bis 78 bieten die Möglichkeit zur Einführung neuer politischer Rechte. Diese politischen Rechte sollen in der Gemeinde nicht schon von Gesetzes wegen gelten, sondern nur dann, wenn sie in der Gemeindeordnung verankert werden.

Art. 75 erlaubt den Gemeinden, in ihrer Gemeindeordnung vorzusehen, dass der Rat oder das Parlament einen Eventualantrag zu einer dem Referendum unterstehenden Vorlage einreichen kann. Bei Zustandekommen des Referendums haben die Stimmberechtigten gleichzeitig über die Vorlage und den Eventualantrag abzustimmen. Kommt kein Referendum zustande, so entfällt auch der Eventualantrag. Beim Eventualantrag handelt es sich um ein Instrument, welches dem Gegenvorschlag zu einer Initiative auf kantonaler Ebene entspricht. Daher sind die beiden Verfahren auch gleich auszugestalten, m.a.W. richtet sich das Verfahren beim Eventualantrag in den Gemeinden nach den Vorschriften des RIG zu Initiative und Gegenvorschlag.⁶¹

Art. 76 bis 78 sehen den Volksvorschlag, ein dem Eventualantrag entsprechendes Instrument, vor, welches künftig dem Volk eingeräumt werden soll, um auf kommunaler Ebene in den «nachparlamentarischen Gesetzgebungsprozess»⁶² einzugreifen, bevor eine Vorlage allenfalls aufgrund einer einzigen Bestimmung in der Volksabstimmung scheitert. Das Volk kann Einzelpunkte aus einer Vorlage, welche das Parlament verabschiedet hat, auswählen und zur Abstimmung bringen. Innert der Referendumsfrist von 40 Tagen, die ab deren Veröffentlichung läuft, kann das Volk einen Volksvorschlag einreichen. Die Gemeindeordnung legt die Zahl der Stimmberechtigten fest. Voraussetzung zur Ergreifung dieses Instruments ist allerdings, dass weder Rat noch Parlament einen Eventualantrag gestellt haben. Dies ist im Sinn einer einfachen Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens angezeigt.⁶³ Der Volksvorschlag gilt als Referendum. Kommt er zustande, hat das Volk sowohl über die Referendumsvorlage als auch über den Volksvorschlag zu befinden. Das Verfahren richtet sich ebenfalls nach den einschlägigen Bestimmungen des RIG zu Initiative und Gegenvorschlag.⁶⁴

Art. 79 und 80 beziehen sich auf die Initiative in der Gemeinde. *Art. 79* sieht, wie schon Art. 73 für das fakultative Referendum, vermehrte Autonomie der Gemeinde bei der Festlegung der Zahl der Stimmberechtigten zur Einreichung einer Initiative vor. Die Gemeinde kann künftig die erforderliche Zahl in der Gemeindeordnung festhalten. *Art. 80* erfuhr keine materielle Veränderung gegenüber dem heute geltenden Art. 125 aGG. Der Begriff «rechtsetzende Erlasse» wurde durch den Begriff «Erlasse» ersetzt.

Art. 81 hat das Verfahren bei Referendum und Initiative zum Gegenstand und entspricht weitgehend dem bisher geltenden Art. 126 aGG. Von Verfassungs wegen gibt es keine Sperrfrist zur Einreichung von Initiativen mehr.⁶⁵ Daher wurde Abs. 3 des Art. 126 aGG aufgehoben.

Art. 82 bildet die Rechtsgrundlage zur Verankerung des Instruments der Volksmotion in der Gemeindeordnung. Dieses politische Recht ermöglicht es den Stimmberechtigten, vom Rat die Ausarbeitung einer Vorlage zu verlangen. Die Gemeinde muss die erforderliche Zahl der Stimmberechtigten in der Gemeindeordnung festlegen.

⁶¹ Vgl. insbesondere Art. 48 bis 51 RIG.

⁶² H. Koller, Der schweizerische Gesetzgeber vor der internationalen Herausforderung: Erfahrungen mit «EUROLEX» – «SWISSLEX» – «GATTLEX», in ZBI 1994, S. 241-259, S. 257.

⁶³ Bolz, a.a.O., S. 445 f.

⁶⁴ Vgl. insbesondere Art. 48 bis 51 RIG.

⁶⁵ Botschaft VE 99, S. 297.

Art. 83 regelt das Verfahren für die Volksmotion. Innert zwölf Monaten seit Einreichung der Volksmotion hat der Rat der Bürgerschaft oder dem Parlament Antrag auf Gutheissung, Gutheissung mit geändertem Wortlaut oder Nichteintreten zu stellen. Bei Gutheissung hat der Rat innert zwölf Monaten eine Vorlage auszuarbeiten.

Art. 84 bis 86 beziehen sich auf die Voraussetzungen zur Ausübung des passiven Wahlrechts.

Art. 84 hält an der zur Ausübung des Amtes erforderlichen Wohnsitzpflicht fest. Diese Regelung findet sich bisher bereits in Art. 128 Abs. 1 aGG. Für beschränkte Zeit kann das zuständige Departement Ausnahmen von der Wohnsitzpflicht gestatten (entspricht Art. 128 Abs. 3 aGG). Es müssen hierfür aber wichtige Gründe vorliegen, und die Erfüllung der Amtsgeschäfte muss gewährleistet sein. Wichtige Gründe können in den privaten Umständen liegen, welche eine gewählte Person zu bewerkstelligen hat, wenn sie z.B. eine neue Wohnung suchen muss oder die Kinder die Schule wechseln müssen. *Art. 85* verweist, im Unterschied zur geltenden Regelung in Art. 129 aGG, auf die Bestimmungen der KV. Die KV zählt in Art. 34 und Art. 58 (Gemeindeparlament) die Ausschliessungsgründe auf. *Art. 86* entspricht Art. 130 aGG.

Art. 87 und 88 entsprechen dem bisher geltenden Recht (Art. 133 und 134 aGG). Sie legen die Modalitäten eines Rücktritts eines Behördemitglieds fest.

3.6. Rat und Verwaltung (Art. 89 bis 105)

Der Bereich «Rat und Verwaltung» konnte gegenüber dem aGG leicht gestrafft werden. Neu sollen die Zuständigkeiten des Rates nicht mehr alle im GG aufgeführt werden, sondern die Gemeindeordnung hat die Zuständigkeiten des Rates festzulegen. Dabei sind die Zuständigkeiten von Bürgerschaft und Parlament zu berücksichtigen. Auf die Unterscheidung von übertragbaren und unübertragbaren Aufgaben des Rates wird im Sinn der gestärkten Organisationsautonomie der Gemeinden verzichtet. Der Rat hat im Weiteren im Geschäftsreglement die Einberufung zu seinen Sitzungen sowie Beratung und Beschlussfassung zu regeln. Der Inhalt des vom Rat zu erstellenden Protokolls wird vom kantonalen Gesetz vorgegeben. Es finden sich im GG keine Regelungen mehr zu den Beamten, da diese Kategorie von Verwaltungspersonal seit Vollzug der KV nicht mehr existiert. Ebenfalls zu einer Straffung des Gesetzes führte das Zusammenfassen der Bestimmungen über die Schulkommission (vorher Art. 167, 168 und 168bis aGG, jetzt Art. 94 GG).

Art. 89 bestimmt die Stellung und die Bezeichnung des Rates. Abs. 1 und 3 sind identisch mit der bisher in Art. 135 Abs. 1 und 3 aGG verankerten Regelung. Nach Abs. 2 zählt der Rat der Gemeinde – neu auch der politischen Gemeinde – wenigstens drei Mitglieder. Abs. 4 entstammt dem bisherigen Art. 138 aGG.

Art. 90 bis 92 bezeichnen die Aufgaben des Rates. Neu soll für den Rat das Kollegialprinzip auf Gesetzesebene verankert werden. So fasst und vertritt der Rat seine Beschlüsse nach Art. 90 Abs. 1 Bst. a GG als Kollegium. Diese Bestimmung wurde in Analogie zu Art. 69 Abs. 2 KV, der das Kollegialprinzip für die Regierung festhält, ins GG aufgenommen. Gemäss Kollegialprinzip sind alle Ratsmitglieder vom gleichen Organ zu wählen und haben alle Ratsmitglieder dieselben Rechte und Pflichten. Wesentliche Exekutivbeschlüsse sind im Kollegium zu fällen. Es soll nicht nach aussen dringen, wie Entscheidungen ratsintern zustande gekommen sind.⁶⁶ Der Rat hat gemäss Abs. 1 Bst. b die Gemeinde zu führen sowie ihre Tätigkeiten zu planen und zu steuern. Zur Planung gehört etwa der Finanzplan gemäss Art. 119 GG. Steuerung umfasst das Controlling. Grundlegend neu ist Abs. 2, welcher ermöglicht, die Zuständigkeiten des Rates in der Gemeindeordnung vorzusehen, dies aber unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten von Bürgerschaft und Parlament. *Art. 91* bildet die Rechtsgrundlage für die zusätzliche Ratstätigkeit in der Einheitsgemeinde. Er entspricht Art. 166 aGG. *Art. 92* führt die bereits in Art. 141 aGG

⁶⁶ Botschaft VE 99, ABI 2000, 340.

geltende Regelung weiter. Eine weitere Ratszuständigkeit findet sich im haushaltrechtlichen Teil des Erlasses.

Art. 93 entspricht Art. 142 aGG.

In Einheitsgemeinden kann die politische Gemeinde eine Schulkommission vorsehen. *Art. 94* entspricht materiell der bisher in Art. 167 bis 168bis aGG geltenden Regelung. Diese wurde mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 8. Januar 2004 (VII. NG VSG)⁶⁷ ins aGG eingefügt, welcher das Obligatorium zur Schaffung einer Schulkommission aufhob und es fortan den Gemeinden überliess, in ihrer Gemeindeordnung Bestand und Zuständigkeit der Schulkommission frei zu bestimmen. Die Beibehaltung der bisherigen Regelung (Art. 168bis aGG⁶⁸), wonach die Schulkommission in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist, erlaubt es ihr, als schulisch kompetentes Aufsichtsorgan der Gemeinde, über Verfügungen unterer Schulorgane zu befinden. Art. 168bis aGG und seine Übernahme in Art. 94 Abs. 3 Bst. b GG ist eine spezialgesetzliche Bestimmung von Art. 40 VRP.⁶⁹

Art. 95 bezeichnet das Verwaltungspersonal. Gegenüber dem geltenden Recht wurde der Beamte aus der Bestimmung herausgestrichen, ansonsten entspricht die Regelung Art. 143 aGG und Art. 145 aGG. Es steht der Gemeinde wie bisher frei, Angestellte öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich anzustellen. So steht bereits heute in vielen Gemeinden das Betriebspersonal in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis.

Art. 96 statuiert – in Nachachtung des Grundsatzes der personellen Gewaltenteilung – die Unvereinbarkeit sämtlicher Angestellten. Diese Regelung ist eine Abkehr vom bisherigen Recht (Art. 146 aGG), wonach nur die vollamtlichen Angestellten dem Rat nicht angehören durften. Der Begriff «vollamtlich» führte schon in der Vergangenheit mangels Definition immer wieder zu Diskussionen.

Art. 97 entspricht der Ausnahmeregelung für die Vorsitzende oder den Vorsitzenden des Rates nach Art. 147 aGG.

Art. 98 übernimmt die bereits in Art. 150 aGG geltende Regelung über die wirtschaftliche Sicherung.

Art. 99 hält die Schweigepflicht fest. Sie war bisher in Art. 155 aGG verankert.

Mit *Art. 100* wird das Verantwortlichkeitsrecht festgehalten, welches bisher schon galt (Art. 157 aGG). Auch hier wurde der Beamte aus der Aufzählung herausgestrichen.

Art. 101 nimmt Rücksicht auf die gestärkte Autonomie der Gemeinde im Bereich der Organisation. Er überlässt die Details der Geschäftsordnung dem Rat zur selbständigen Regelung im Geschäftsreglement. Nach Art. 101 regelt der Rat in einem Geschäftsreglement insbesondere die Einberufung zu den Sitzungen (Bst. a) sowie die Beratung und Beschlussfassung (Bst. b).

Art. 102 hält wie das bisherige Recht (Art. 163 aGG) fest, wer für den Rat oder für die Kommission unterschreibungsberechtigt ist.

Art. 103 weist den Rat an, welchen Inhalt das von ihm erstellte Protokoll aufzuweisen hat. Er entspricht materiell der bisherigen Regelung in Art. 164 aGG.

⁶⁷ nGS 39–53. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 25. März 2003 (ABI 2003, 677 ff.).

⁶⁸ Diese Bestimmung fand mit dem Nachtrag zum aGG vom 1. Juni 2000 (nGS 35–49) Eingang ins aGG. Bis zur Revision im Rahmen des VII. NG VSG war die Schulkommission von Gesetzes wegen in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde. Mit dem VII. NG VSG wurde diese Verpflichtung gelockert, so dass die Gemeinde künftig selbst entscheiden konnte, ob sie die Schulkommission als oberste Verwaltungsbehörde in der Rechtspflege einsetzen wollte. Diese Regelung soll weitergelten.

⁶⁹ Botschaft und Entwurf der Regierung vom 19. Oktober 1999 zum NG GG (ABI 1999, 2281 ff., 2291).

Art. 104 bestimmt in Abs. 1, dass weder Verhandlungen noch Protokoll des Rates öffentlich sind. Abs. 2 besagt, dass Beschlüsse von Rat und Kommission öffentlich sind, es sei denn, wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen stehen entgegen. Damit wird der in Art. 60 KV verankerten Idee nach Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt Nachachtung verschafft. Im Zuge des Erlasses eines Öffentlichkeitsgesetzes wird diese Bestimmung allenfalls an das neue Recht anzupassen sein.

Art. 105 wurde aus dem geltenden Recht (Art. 154 Abs. 3 aGG) übernommen. Er gilt bis zum Erlass neuer gesetzlicher Vorschriften im Bereich des Archivwesens.

3.7. Finanzhaushalt (Art. 106 bis 121)

Der Teil Finanzhaushalt umfasst Ausführungen zu Umfang, Gliederung und Abschreibungsgrundsätzen im Rechnungswesen der Gemeinde sowie Vorschriften im Bereich der finanziellen Führungsinstrumente. Im Weiteren findet sich die gesetzliche Grundlage, die den Gemeinden zur allfälligen Führung einer wirkungsorientierten Verwaltung dient. Neu finden sich im GG Bestimmungen zu den Führungsinstrumenten. Diese haben seit Vollzug des aGG an Bedeutung gewonnen und wurden bereits bisher von vielen Gemeinden angewendet. Ein weiteres Kontrollinstrument ist das von den Gemeinden einzuführende, der Grösse ihres Finanzhaushaltes angepasste, Interne Kontrollsystem (IKS).

Art. 106 wiederholt das der KV zugrunde gelegte Konzept der wirtschaftlichen und wirksamen Verwendung von öffentlichen Mitteln (so etwa Art. 82 Abs. 2 KV). Der Finanzhaushalt ist laut Abs. 1 gesetzmässig zu führen. Ebenso ist das Haushaltsgleichgewicht zu beachten, und die Mittel sind zweckmässig und wirtschaftlich zu verwenden. Abs. 2 statuiert die Zuständigkeit des Rates für die Führung des Finanzhaushaltes.

Art. 107 definiert die Jahresrechnung. Das geltende GG erwähnt den Begriff in mehreren Bestimmungen, nicht aber im haushaltsrechtlichen Teil. Neu wird daher im haushaltsrechtlichen Teil des GG festgehalten, dass sich die Jahresrechnung aus der Gemeinderechnung, der Rechnung der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen sowie dem Anhang zusammensetzt. Mit der Trennung zwischen Gemeinderechnung und Rechnung der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen wird verdeutlicht, dass zwei separate Rechnungen erstellt werden müssen.

Art. 108 Abs. 1 legt fest, dass die Gemeinderechnung aus Verwaltungsrechnung und Bestandesrechnung besteht. Laut Abs. 2 weist die Verwaltungsrechnung Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung sowie Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung eines Rechnungsjahres aus. Bisher wurden bei der Laufenden Rechnung ebenfalls die Begriffe «Ausgaben» und «Einnahmen» verwendet. Die Verwendung der Begriffe «Aufwand» und «Ertrag» für die Laufende Rechnung entspricht der buchhalterischen Praxis, welche Eingang in den vorliegenden Erlass finden soll.

Art. 109 definiert das Rechnungsjahr.

Art. 110 äussert sich zur Bestandesrechnung. Er legt fest, welches der Inhalt der Bestandesrechnung sein muss und wozu dieser zu dienen hat. Diese Bestimmung fasst die bisherigen Art. 183 aGG und Art. 186 aGG zusammen. Die exemplarische Aufzählung von Art. 183 Abs. 2 Satz 2 aGG wurde weggelassen, da die allgemeine Definition des Verwaltungsvermögens ausreichend Klarheit verschafft. Für die Praxis ergeben sich durch diese Anpassungen keine Änderungen. Nach Abs. 3 ist das Finanzvermögen nach allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen zu bewerten und zu verwalten (vgl. Art. 183 Abs. 3 aGG und Art. 46 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes, sGS 140.1).

Art. 111 regelt die Grundzüge der Abschreibungen des Verwaltungsvermögens sowie die Bewertung und damit allenfalls auch die Abschreibungen des Finanzvermögens. Es handelt sich bei dieser Bestimmung um eine Zusammenfassung von Art. 184 und Art. 185 Abs. 2 aGG.

Art. 112 bestimmt, was mit einem allfälligen Aufwand- bzw. einem Ertragsüberschuss zu geschehen hat. Die Begriffe «Ausgaben» und «Einnahmen» wurden durch die Begriffe «Aufwand» und «Ertrag» ersetzt. In Beachtung der buchhalterischen Reihenfolge (Aufwand vor Ertrag) finden sich die Ausführungen zum Aufwandüberschuss in Abs. 1 und jene zum Ertragsüberschuss in Abs. 2.

Art. 113 verpflichtet die Gemeinde zur Erstellung eines Voranschlages. Neu werden die Begriffe «Ausgaben» und «Einnahmen» von den Begriffen «Aufwand» und «Ertrag» unterschieden.

Art. 114 entspricht Art. 175 aGG. Die Begriffe «Ausgaben» und «Einnahmen» wurden durch die Begriffe «Aufwand» und «Ertrag» ersetzt.

Art. 115 bezieht sich auf die Steuerplanung und die Festlegung des Steuerfusses. Im Unterschied zum aGG wird der Begriff «Steuerplan» durch den Begriff «Steuerplanung» ersetzt, da es sich nicht um einen eigenständigen Plan, sondern um einen Teil des Voranschlages handelt. Für die Praxis ergeben sich daraus keine Änderungen.

Art. 116 statuiert die gesetzliche Pflicht, dass der Rat Ausgaben nur im Rahmen eines dafür vorgesehenen Kredites tätigen darf. Diese Bestimmung entspricht Art. 177 aGG. Der Begriff «Ausgaben» wird nicht geändert, da in der Buchhaltung der Begriff der «Ausgabe» gebräuchlich ist, wenn er in Zusammenhang mit Krediten verwendet wird. Dasselbe gilt für die Begriffsverwendung im nachfolgenden Art. 120.

Art. 117 sieht vor, dass Kredite durch Voranschläge oder durch besondere Beschlüsse der Bürgerschaft bzw. des Gemeindeparlaments gewährt werden (Abs. 1). Besondere Beschlüsse sind laut Abs. 2 dann erforderlich, wenn eine Ausgabe von grösserer finanzieller Tragweite anfällt. Anders als bisher soll die Gemeindeordnung neu den Rat nur noch für unvorhergesehene Ausgaben zur Beschlussfassung ermächtigen. Bisher war in Art. 178 Abs. 3 aGG eine Ermächtigung für vorhersehbare «Ausgaben für bestimmte Zwecke» vorgesehen. Diese Ermächtigung ist mit der neuen Regelung nicht mehr möglich. Sämtliche vorhersehbaren Ausgaben, welche die Gemeindeordnung nicht dem Rat zuweist, sind somit der Bürgerschaft zur Beschlussfassung vorzulegen.

Art. 118 geht einher mit Art. 179 aGG. Er bestimmt, unter welchen Voraussetzungen der Rat eine Ausgabe tätigen darf ohne Vorliegen des dafür erforderlichen Kredites.

Nach *Art. 119* hat der Rat einen Finanzplan zu erstellen, der wenigstens drei dem Voranschlag folgende Rechnungsjahre umfassen soll. Da ein Finanzplan aufzeigen soll, in welche Richtung sich die Gemeinde in finanzieller Hinsicht in näherer Zukunft zu entwickeln hat, ist es angebracht, die Mindestdauer dieses Finanzplanes auf drei Jahre festlegen. Diese Dauer wurde in Anlehnung an Art. 29 der Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1) bei drei Jahren anberaamt. Abs. 2 bestimmt den Mindestinhalt dieses Finanzplans. Die Begriffe «Ausgaben» und «Einnahmen» wurden durch die Begriffe «Aufwand» und «Ertrag» ersetzt.

Art. 120 auferlegt den Gemeinden die Verpflichtung, ein der Grösse des Finanzhaushaltes angepasstes Internes Kontrollsystem (IKS) einzuführen. Die Gemeinden können das IKS demzufolge ihren Bedürfnissen entsprechend ausgestalten. Bei kleineren Gemeinden, welche über einen kleineren Finanzhaushalt verfügen, sollen die Anforderungen an den Umfang des IKS geringer sein.

Art. 121 bildet die Rechtsgrundlage für die Ausgestaltung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Die Bestimmung ist identisch mit dem bisher geltenden Art. 190bis aGG. Dieser wurde im Zuge des Nachtrags vom 1. Juni 2000 zum Gemeindegesetz⁷⁰ in das geltende GG eingefügt.

3.8. Aufgabenerfüllung durch öffentlich-rechtliche Unternehmen und Private (Art. 122 bis 130)

Die Gemeinde hat verschiedene Möglichkeiten, ihre Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Unternehmen oder durch Private erfüllen zu lassen. Die Aufgabenübertragung an Private (privatrechtliche Unternehmen sind mitgemeint) ist nur dort möglich, wo das übergeordnete Recht eine Aufgabe nicht unübertragbar einem bestimmten Organ zuweist. Dies ist insbesondere wichtig bei den dem Rat vom Gesetz zwingend zugewiesenen Aufgaben. Dies sind die in Art. 90 aufgeführten Tätigkeiten, nämlich die Führung der Gemeinde sowie die Planung und Steuerung der Tätigkeiten der Gemeinde. Der Gemeinde soll, wie erwähnt, bei der Zuteilung der Aufgaben an den Rat möglichst viel Autonomie verbleiben. Berührt die Aufgabenübertragung die Rechtsstellung von Dritten, ist sie mit anderen Worten allgemeinverbindlich, so ist sie nur zulässig, wenn sie auf einer formell-gesetzlichen Rechtsgrundlage beruht. So ist die Übertragung eigentlicher Verwaltungsfunktionen mit Hoheitsbefugnissen, d.h. die hoheitliche Aufgabenübertragung, nur mittels eines Reglements möglich. Im Weiteren hat die Gemeinde bei der Übertragung von Aufgaben an privatrechtliche Unternehmen die Finanzbefugnisse zu wahren. Sie muss prüfen, ob mit der Aufgabenübertragung eine Ausgabe verbunden ist, für welche allenfalls ein Kredit erforderlich ist.⁷¹ Die Übertragung von hoheitlichen Befugnissen hat zur Folge, dass der Private bei der Ausübung der übertragenen Verwaltungsbefugnisse der Aufsicht des Gemeinwesens untersteht. Die Gemeinde ist verantwortlich, dass der Private die übertragenen Aufgaben rechtmässig erfüllt.⁷²

Unter dem Begriff «Gemeindeunternehmen» wird eine Zusammenfassung von Personen und Sachmitteln verstanden, welche aus der zentralen Verwaltungshierarchie ausgegliedert ist und über mehr oder weniger grosse Freiheit zur Erfüllung von Gemeindeaufgaben verfügt.⁷³ Zur Erfüllung von Gemeindeaufgaben kann die Gemeinde selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen gründen oder sich an solchen beteiligen. Daneben steht der Gemeinde die Möglichkeit offen, unselbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen zu bilden, indem die Gemeinde einzelne ihrer Verwaltungszweige aus der Verwaltungshierarchie ausgliedert. Es handelt sich hierbei um die häufigste Form der Ausgliederung eines Verwaltungszweigs.

Die Gemeinden des Kantons St.Gallen haben bisher nur selten ihre Aufgaben mittels selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen erfüllt. Während verschiedene Gemeinden ihre selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen im Verlaufe der letzten Jahre aufgelöst haben⁷⁴, existiert auch ein Beispiel einer Neugründung eines selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmens im Vorsorgebereich. Das Departement des Innern hat am 8. Februar 2007 die politische Gemeinde Rapperswil-Jona ermächtigt, die Pensionskasse der Stadt Rapperswil-Jona als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit zu konstituieren.

Art. 122 und 123 bezeichnen die möglichen Träger der Aufgabenerfüllung. Will die Gemeinde die Aufgabenerfüllung durch öffentlich-rechtliche Unternehmen bewerkstelligen, sieht sie dies in jedem Fall in der Gemeindeordnung vor. Sie hat die Unternehmen in der Gemeindeordnung

⁷⁰ nGS 35–49. Ausführungen zu dieser Bestimmung finden sich im ABI 1999, 2294 f.

⁷¹ Arta, a.a.O., S. 271 ff.

⁷² GVP 1983 Nr. 2, S. 4.

⁷³ Arta, a.a.O., S. 249.

⁷⁴ So wurde die Spar- und Leihkasse Kirchberg in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, und die Ersparniskasse Hemberg ist in Auflösung begriffen. Die Ersparnisanstalt der Stadt St.Gallen wurde ebenfalls in eine Aktiengesellschaft umgewandelt.

aufzuzählen. Die Stimmbürger können so bei jeder Aufgabenerfüllung durch öffentlich-rechtliche Unternehmen mitbestimmen via Genehmigung der Gemeindeordnung.

Art. 123: Die Gemeinde kann sich an privatrechtlichen Unternehmen, d.h. einer privatrechtlichen Körperschaft oder einer Stiftung beteiligen oder Privaten Aufgaben übertragen. Die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen ist für alle öffentlichen Aufgaben möglich, welche die Gemeinde gestützt auf Art. 90 KV erfüllt. Die Gemeinde kann ihre Beteiligungen veräussern. Neu ist im Sinn der gestärkten Organisations- und Finanzautonomie der Gemeinde weder die Beteiligung noch die Veräusserung derselben bewilligungspflichtig. Die Gemeinde hat aber stets die öffentlichen Interessen zu wahren. Überträgt die Gemeinde öffentlich-rechtliche Aufgaben an Private, hat sie mit diesen eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen. Im Weiteren ist im Fall der Übertragung hoheitlicher Befugnisse der Erlass eines entsprechenden Reglements erforderlich. Dieses hat u.a. Aufsicht und Rechtsschutz zu regeln.

Art. 124 bis 127 beziehen sich auf das unselbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen. Sie halten sich an das bisherige Recht. Die Gemeindeordnung hat die Zuständigkeiten von Rat, Parlament und Bürgerschaft zu bestimmen. *Art. 125* entspricht Art. 194 aGG. *Art. 126* ist identisch mit der bisher geltenden Regelung in Art. 195 aGG. *Art. 127* entspricht Art. 196 aGG. Der Begriff «Einnahmen» wurde durch den Begriff «Ertrag», der Begriff «Ausgaben» durch den Begriff «Aufwand» ersetzt.

Zu berücksichtigen ist, dass bei der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben, so insbesondere der Abwasserreinigung und der Siedlungsabfallentsorgung, zwingende bundes- und kantonrechtliche Vorschriften (vgl. z.B. Art. 32a des Umweltschutzgesetzes [SR 814.01] und Art. 60a des Gewässerschutzgesetzes [SR 814.20] betreffend die verursachergerechte und kostendeckende Gebührenerhebung und die Spezialfinanzierung) einzuhalten sind. Auch das Bundesgesetz über die Stromversorgung (SR 734.7; abgekürzt StromVG) setzt Grenzen bezüglich der Bildung von Überschüssen (vgl. Art. 14 StromVG betreffend das Netznutzungsentgelt). Werden die erwähnten (öffentlichen) Aufgaben in einer Gemeinde von einem unselbständigen oder selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen wahrgenommen, sind die Bestimmungen über die Verwendung der Überschüsse wegen der zwingend vorgeschriebenen Spezialfinanzierung nicht anwendbar. Diesfalls gelten die übergeordneten bzw. spezialgesetzlichen Vorschriften.

Art. 128 bis 130 regeln Gründung, Organisation und Auflösung des selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmens. Diese Form der Wahrnehmung von Gemeindeaufgaben hat in der Praxis allerdings, wie bereits erwähnt, keine grosse Bedeutung erlangt. Mehrheitlich haben sich in den letzten Jahren selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen aufgelöst.⁷⁵

Art. 128 bezieht sich auf die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Abs. 2 statuiert den Grundsatz der Selbstverwaltung. Es ist Sache der Unternehmensorgane, die Zuständigkeiten festzulegen.⁷⁶

Art. 129 bestimmt, dass das Unternehmen eigenwirtschaftlich zu führen ist. Dies bedeutet, dass das Unternehmen eigenständig Gewinne zu erwirtschaften hat. Es werden auch keine Mittel aus dem Gemeindehaushalt an das Unternehmen ausgeschüttet.

Art. 130 regelt die Modalitäten der Auflösung des selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmens durch die Gemeinde. Es steht der Gemeinde laut Abs. 1 zu, solche Unternehmen jederzeit aufzulösen, wenn keine wichtigen öffentlichen Interessen dieser Auflösung entgegen-

⁷⁵ So genehmigte das Departement des Innern am 8. Mai 2000 die Auflösung der Spar- und Leihkasse Kirchberg als öffentlich-rechtliche Körperschaft, nachdem sich diese in eine Aktiengesellschaft umgewandelt hatte. Mit Verfügung vom 29. November 2006 bewilligte das Departement des Innern der Ortsgemeinde St.Gallen, die als selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt organisierte Ersparisanstalt der Stadt St.Gallen in eine Aktiengesellschaft (Vadian Bank AG) umzuwandeln.

⁷⁶ Art. a.a.O., S. 263.

stehen. Abs. 2 normiert eine Pflicht zur Unternehmensauflösung, wenn die Gemeinde in mehreren aufeinander folgenden Jahren Ausgabenüberschüsse des Unternehmens zu decken hatte.

3.9. Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen (Art. 131 bis 151)

3.9.1 Allgemeines

Gemäss Art. 96 Abs. 1 KV arbeitet die Gemeinde aufgrund von Vereinbarungen mit anderen Gemeinden zusammen. Sie kann einer anderen Gemeinde Aufgaben übertragen oder Aufgaben mit einer anderen Gemeinde zusammen erfüllen (Bst. a) oder – gemäss der gleichzeitig zur Totalrevision des GG erfolgenden Revision von Art. 96 KV – mit anderen Gemeinden zusammen Gemeinde- oder Zweckverbände (Bst. b) schaffen. Laut Abs. 2 dieser Bestimmung hat das Gesetz das Verfahren zu regeln und die Zusammenarbeit zu fördern. Im Sinn der verfassungsrechtlichen Forderung nach autonomen und leistungsfähigen Gemeinden sollen die Ortsgemeinden und die ortsbürgerlichen Korporationen künftig ihre Verwaltungsaufgaben nicht mehr übertragen können. Der bisherige Art. 207 aGG entfällt. Können Ortsgemeinden und ortsbürgerliche Korporationen ihre Aufgaben nicht erfüllen bzw. erfüllen sie gar keine Aufgaben, so sind sie von Verfassung wegen aufzuheben (Art. 98 Abs. 1 Bst. c KV). So wurden denn auch, wie bereits erwähnt⁷⁷, gestützt auf die übergangsrechtliche Bestimmung von Art. 123 KV 19 Ortsgemeinden aufgehoben, die keine Aufgaben mehr erfüllten. Die Bestimmungen des GvG über die Aufhebung von Gemeinden bieten seit 1. Juli 2007 hierfür die entsprechende gesetzliche Grundlage.

Art. 131 statuiert die Pflicht der Gemeinden zur Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, mit Kanton und Bund. Abs. 2 bildet die Rechtsgrundlage für die Rechtshilfe, welche zwischen den öffentlichen Verwaltungen des Kantons zu leisten ist. Zusammenarbeit ist laut Abs. 3 dann erforderlich, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung dies gebieten. Verschiedene spezialgesetzliche Bestimmungen enthalten ebenfalls eine Pflicht zur Zusammenarbeit, so etwa das Baugesetz (sGS 731.1) in Art. 36 Abs. 1, wonach sich politische Gemeinden für die Regionalplanung zusammenschliessen haben. Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1) gibt der Regierung die Kompetenz, zwei oder mehrere Gemeinden zu verpflichten, bestimmte Aufgaben des Feuerschutzes gemeinsam zu erfüllen.

Art. 132 regelt den Fall, wenn eine gebotene Zusammenarbeit unterbleibt. Er entspricht Art. 202bis aGG, der mit dem GvG ins aGG eingefügt worden ist.

Art. 133 legt Gegenstände fest, welche die Gemeinden durch Vereinbarung regeln können. Er wiederholt Art. 203 aGG. So kann die Gemeinde einer anderen Gemeinde Verwaltungspersonal und Einrichtungen zur Verfügung stellen (Bst. a). Ein Grundbuchverwalter kann so etwa in der Nachbargemeinde tätig sein. Das Rechnungswesen der Schulgemeinde kann durch die Gemeindebuchhaltung der politischen Gemeinde besorgt werden. Eine Tierkörpersammelstelle (Einrichtung) kann auch anderen Gemeinden dienen. Im Weiteren kann die Gemeinde gemeinsame Kommissionen und Verwaltungspersonal einsetzen oder gemeinsame Einrichtungen schaffen (Bst. b). Unter den Einsatz von gemeinsamem Verwaltungspersonal könnten etwa ein Amtsvormund, ein Sozialarbeiter oder ein Sonderschullehrer fallen. Ein gemeinsames Oberstufenzentrum ist ein Beispiel der Schaffung einer gemeinsamen Einrichtung. Ein weiteres Beispiel hierfür wäre die Einrichtung eines Hochzonenreservoirs für Wasserversorgungen verschiedener Gemeinden.

Art. 134 normiert die kantonsübergreifende Zusammenarbeit unter den Gemeinden. Diese erfordert eine spezielle gesetzliche Grundlage oder eine interkantonale Vereinbarung.

⁷⁷ Vgl. Kommentierung zu Art. 14 GG.

Art. 135 betrifft Anordnungen der Regierung. Er bildet die Rechtsgrundlage für die Regierung, eine Gemeinde zur Mitgliedschaft in einem Gemeinde- oder Zweckverband zu verpflichten. Die Regierung kann einen Gemeinde- oder Zweckverband laut Abs. 1 zur Aufnahme einer Gemeinde oder eine Gemeinde zur Aufnahme in einen Gemeinde- oder Zweckverband verpflichten, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung diese Aufnahme verlangen und die bisherigen Verbandsgemeinden durch diese Aufnahme nicht wesentlich benachteiligt werden. Laut Abs. 2 kann die Regierung auf Verlangen von zwei Dritteln der Mitglieder einen Antrag zum Beschluss erheben, für den Einstimmigkeit vorgeschrieben ist.

Art. 136: Wie nach bisherigem Recht kann die Gemeinde privatrechtliche Verträge schliessen. Sie darf aber mit einem privatrechtlichen Vertrag keine allgemeinverbindlichen Rechte und Pflichten festlegen. Der privatrechtliche Vertrag steht dann zur Verfügung, wenn es um die Regelung nicht-hoheitlicher Tätigkeit der Gemeinde geht. Beispiel eines privatrechtlichen Zusammenarbeitsvertrags: Der Gemeindekassier der Gemeinde A ist EDV-Sachverständiger. Die Gemeinde B richtet eine neue EDV-Anlage ein. Der Gemeindekassier der Gemeinde A wird während eines Jahres als nebenamtlicher EDV-Berater in B beigezogen.

3.9.2 *Zweckverband*

Die Bestimmungen zu den Zweckverbänden (Art. 137 bis 147) entsprechen materiell mehrheitlich geltendem Recht.

Art. 137 entspricht Art. 210 aGG. Der Zweckverband entsteht mit Beschluss der Bürgerschaft (vgl. Art. 23 Abs. 2 Bst. e GG) bzw. des Parlaments (vgl. Art. 62 Abs. 1 Bst. e GG). Die Bürgerschaft stimmt gleichzeitig über Mitgliedschaft und Verbandsvereinbarung ab. Die Bürgerschaft kann die Vereinbarung aber nur als Ganzes annehmen oder verwerfen. Die bisher in Art. 211 aGG zur Entstehung erforderliche Genehmigung des zuständigen Departementes entfällt künftig im Sinn der Beachtung der von Verfassungen wegen geforderten gestärkten Gemeindeautonomie.

Art. 138, der den Inhalt der Vereinbarung bestimmt, wurde in unveränderter Form aus dem aGG übernommen (Art. 213 aGG).

Art. 139 entspricht Art. 214 aGG. Er bezeichnet die Organe des Zweckverbandes.

Art. 140 ist identisch mit Art. 215 aGG. Er normiert, wie sich die Delegiertenversammlung zusammensetzen hat.

Art. 141 übernimmt die in Art. 216 aGG statuierte Regelung. Er bezieht sich auf den Haushalt des Zweckverbandes.

Art. 142 verwendet im Unterschied zum bisherigen Recht (Art. 217 aGG) den Begriff «Erträge» anstelle des Begriffs «Einnahmen». Anstelle des Begriffs «Ausgabe» wird der Begriff «Aufwand» verwendet.

Art. 143 regelt die Haftung der Mitglieder. Er ist identisch mit Art. 218 aGG.

Art. 144 bestimmt die Rechte der Mitglieder. Er übernimmt in neuer Formulierung die materielle Regelung des Art. 219 aGG.

Art. 145 statuiert die Informationsrechte der Mitglieder des Zweckverbandes. Die Bestimmung wiederholt Art. 220 aGG.

Art. 146 regelt Ein- und Austritt von Mitgliedern. Er entspricht Art. 221 aGG.

3.9.3 Gemeindeverband

Art. 147 definiert die Rechtsnatur des Gemeindeverbandes. Er entsteht mit Beschluss der Bürgerschaft (vgl. Art. 23 Abs. 2 Bst. e GG) bzw. des Parlaments (vgl. Art. 62 Abs. 1 Bst. e GG). Die Bürgerschaft stimmt gleichzeitig über Mitgliedschaft und Verbandsvereinbarung ab. Die Bürgerschaft kann die Vereinbarung aber nur als Ganzes annehmen oder verwerfen. Die bisher in Art. 211 aGG zur Entstehung erforderliche Genehmigung des zuständigen Departementes entfällt künftig im Sinn der Beachtung der von Verfassungen wegen geforderten gestärkten Gemeindeautonomie.

Art. 148 bezieht sich auf die Organisation des Gemeindeverbandes. Entsprechend seiner demokratischen Ausgestaltung, d.h. den Mitspracherechten seiner Mitglieder, kann sich der Gemeindeverband mit Bürgerversammlung oder mit Parlament organisieren.

Art. 149 sieht, in Übereinstimmung mit den Gemeinden, die Bürgerschaft als oberstes Organ vor. Im Gemeindeverband wird dieses Organ als Verbandsbürgerschaft bezeichnet. Abs. 3 erlaubt die Herabsetzung der Unterschriftenzahl für Referendums- und Initiativbegehren in einem Gemeindeverband, wenn diese Herabsetzung in der Verbandsvereinbarung verankert ist. Es handelt sich hierbei um einen indirekten Minderheitenschutz.

Art. 150 regelt den Mindestinhalt einer Verbandsvereinbarung. Die Vereinbarung hat neben Name, Mitglieder und Sitz des Verbandes, insbesondere Verbandsorganisation, Verbandsaufgaben und Zuständigkeiten der Verbandsorgane – so auch der Verbandsbürgerschaft – zu regeln. Die Verbandsvereinbarung hat sodann die Finanzierungsgrundsätze, die Voraussetzungen sowie das Verfahren für Beitritt bzw. Austritt und schliesslich das Auflösungsverfahren festzulegen. Sie kann – wie bereits erwähnt – die Zahl der Unterschriften für Referendums- und Initiativbegehren herabsetzen.

Art. 151 sieht für den Gemeindeverband im Übrigen die sachgemässe Anwendung der Vorschriften dieses Gesetzes über den Zweckverband vor, soweit es nichts anderes bestimmt. Es sind dies Vorschriften über Haushalt, Erträge, Haftung der Mitglieder, Rechte der Mitglieder, Information, Ein- und Austritt (Einkaufssumme bzw. Entschädigung) und Information des zuständigen Departementes.

3.10. Staatsaufsicht (Art. 152 bis 162)

Art. 152 umschreibt Grundsatz und Umfang der Staatsaufsicht. Er entspricht materiell der bisherigen Regelung (Art. 228 aGG i.V.m. Art. 229 Abs. 1 aGG). Nicht der staatlichen Aufsicht unterliegt die durch Private erledigte Aufgabenerfüllung.

Art. 153 zählt die Aufsichtsbehörden auf.

Art. 154 ist identisch mit Art. 231 aGG. Er bezieht sich auf die Oberaufsicht durch die Regierung.

Art. 155 zählt die Kontrollinstrumente auf, welche dem zuständigen Departement zur Verfügung stehen. Solche Instrumente sind Kontrollen (Bst. a) sowie Verfügungen und Weisungen (Bst. b). Auch mittels Genehmigungen kann das zuständige Departement seine Aufsicht wahrnehmen (Bst. c), jedoch nur im vom Gesetz vorgegebenen Rahmen, d.h. nach Massgabe von Art. 4 GG. Künftig soll es das Instrument des «Widerrufs von Verfügungen der Gemeindebehörden» als Kontrollinstrument nicht mehr geben. Das zuständige Departement soll Verfügungen aufheben, nicht aber widerrufen können (Bst. d).

Art. 156 bildet die gesetzliche Grundlage zur Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung. Das zuständige Departement ist befugt, hierfür angemessene Massnahmen zu treffen. Diese Massnahmen werden exemplifikativ aufgezählt. Das zuständige Departement kann Ersatzvornahmen anordnen (Bst. b), Reglemente erlassen (Bst. c), Jahresrechnung, Vor-

anschlag und Steuerfuss beschliessen (Bst. d), im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben von einer Gemeinde auf die andere übertragen, wenn keine Vereinbarung zwischen den beiden Gemeinden zustande gekommen ist (Bst. e) und eine Ersatzverwaltung einsetzen (Bst. f).

Art. 157 bezeichnet die Unterlagen, welche die Gemeinden dem zuständigen Departement einzureichen haben, damit dieses seine Aufsichtsfunktion wahrnehmen kann. Es sind dies die bereits im geltenden Recht verankerten (Art. 233bis aGG) Beschlüsse über Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss (Bst. a) sowie das Protokoll der Bürgerversammlung (Bst. b).

Art. 158 ist identisch mit Art. 237 aGG.

Art. 159 bis 162 äussern sich zum Rechtsschutz in der Gemeinde.

Art. 159 regelt die Anzeige. Die Bestimmung wurde materiell aus dem geltenden Recht übernommen (Art. 241 aGG), jedoch redaktionell gekürzt.

Art. 160 und Art. 161 bilden die Rechtsgrundlage für die Abstimmungsbeschwerde. Diese beiden Bestimmungen wurden, wie bereits erwähnt, im Zuge des V. Nachtrags zum VRP⁷⁸ in das Gemeindegesetz eingefügt.

Art. 160 normiert die Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit. Das zuständige Departement kann laut Abs. 3 einerseits den Beschluss der Bürgerschaft oder den referendumspflichtigen Beschluss aufheben (Bst. a) oder angemessene Massnahmen treffen (Bst. b). Solche Massnahmen können in sachgemässer Anwendung von Art. 156 GG darin bestehen, dass das zuständige Departement anstelle des Gemeindeorgans handelt (Art. 156 Abs. 2 Bst. a GG) und ein etwa ein vom Rat bzw. vom Gemeindeparlament den Stimmberechtigten vorgelegtes oder dem Referendum unterstelltes Reglement erlässt (Art. 156 Abs. 2 Bst. c GG). Die Anordnung solcher Massnahmen darf nicht die Regel sein. Auch im Rahmen der Gutheissung einer Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit ist vorauszusetzen, dass die Anordnung der Wiederherstellung oder der Sicherung der gesetzlichen Ordnung zu dienen hat.

Art. 161 bezieht sich auf die Abstimmungsbeschwerde wegen Verfahrensmängeln. Die mit einem Mangel behaftete behördliche Vorbereitungshandlung ist anfechtbar, bevor die Abstimmung durchgeführt wird. Anfechtungsobjekt ist also nicht nur die Abstimmung, sondern ebenso die mit ihr zusammenhängende Vorbereitung. Das zuständige Departement kann laut Abs. 3 die bevorstehende Abstimmung absagen, wenn die Vorbereitung der Abstimmung mit Mängeln behaftet war.

Art. 162 bestimmt, dass die Regelung des Rekurses im VRP für die Abstimmungsbeschwerde beizuziehen ist, wenn das GG nähere Bestimmungen vermissen lässt.

3.11. Schlussbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen enthalten einerseits die Vorgabe, innert welcher Zeit die Gemeinde Gemeindeordnung und Reglemente dem neuen Recht anzupassen hat. Andererseits nehmen die Übergangsbestimmungen Bezug auf jene Regelungen, die nach neuem Recht durch ihren Wegfall aus dem Gesetz einer übergangsrechtlichen Regelung bedürfen, bis die materiellrechtliche Grundlage in der Gemeindeordnung geschaffen worden ist. Dies betrifft die Anzahl Mitglieder des Parlaments, das erforderliche Quorum für Referendum und Initiative sowie die Aufgaben des Rates. Im Weiteren haben die Ortsgemeinden und die ortsbürgerlichen Korporationen Aufgaben, die sie an die politische Gemeinde oder an die Ortsgemeinde übertragen haben, nach neuem Recht wieder zu übernehmen. In der Übergangszeit von zwei Jahren gilt das bisherige Recht.

⁷⁸ V. Nachtrag zum VRP vom 23. Januar 2007, nGS 42–55, in Vollzug seit 1. März 2007.

Der Vollzugsbeginn des Erlasses ist durch die Regierung festzulegen.

4. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf das Gemeindegesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:
Martin Gehrler

Beilage

Einteilung des Kantons St.Gallen in 86 politische Gemeinden

(Art. 11 dieses Erlasses)

Wahlkreise	Politische Gemeinden	Wahlkreise	Politische Gemeinden	
St.Gallen	St.Gallen	Werdenberg	Sennwald	
	Eggersriet		Gams	
	Wittenbach		Grabs	
	Häggenschwil		Buchs	
	Muolen		Sevelen	
	Waldkirch		Wartau	
	Andwil		Sarganserland	Sargans
	Gossau			Vilters-Wangs
	Gaiserwald			Bad Ragaz
				Pfäfers
Rorschach	Mörschwil	See-Gaster	Mels	
	Goldach		Flums	
	Steinach		Walenstadt	
	Berg		Quarten	
	Tübach		Amden	
	Untereggen		Weesen	
	Rorschacherberg		Schänis	
	Rorschach		Benken	
Rheintal	Thal	Toggenburg	Kaltbrunn	
	Rheineck		Rieden	
	St.Margrethen		Gommiswald	
	Au		Ernetschwil	
	Berneck		Uznach	
	Balgach		Schmerikon	
	Diepoldsau		Rapperswil-Jona	
	Widnau		Eschenbach	
	Rebstein		Goldingen	
	Marbach		St.Gallenkappel	
	Altstätten		Wildhaus	
	Eichberg		Alt St.Johann	
	Oberriet		Stein	
Rüthi	Nesslau-Krummenau			
Wil	Jonschwil	Ebnat-Kappel		
	Oberuzwil	Wattwil		
	Uzwil	Lichtensteig		
	Flawil	Oberhelfenschwil		
	Degersheim	Neckertal		
	Wil	Hemberg		
	Bronschhofen	Krinau		
	Zuzwil	Bütschwil		
	Oberbüren	Lütisburg		
	Niederbüren	Mosnang		
	Niederhelfenschwil	Kirchberg		
		Ganterschwil		

Gemeindengesetz

Entwurf der Regierung vom 11. März 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 11. März 2008 Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I. Allgemeine Bestimmungen

Geltungsbereich a) Grundsatz

Art. 1. Dieser Erlass regelt die Grundzüge der Organisation und des Finanzhaushaltes der Gemeinden sowie die politischen Rechte ihrer Bürgerschaft und die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden.

Gemeinden sind:

- a) die politischen Gemeinden;
- b) die Schulgemeinden;
- c) die Ortsgemeinden und die ortsbürgerlichen Korporationen;
- d) die örtlichen Korporationen.

Für die Kirchgemeinden und die kirchlichen Korporationen gilt die besondere Gesetzgebung.

b) Spezialgemeinden

Art. 2. Spezialgemeinden sind:

- a) die Schulgemeinden;
- b) die Ortsgemeinden;
- c) die ortsbürgerlichen Korporationen;
- d) die örtlichen Korporationen.

Bestand und Aufgaben der Schulgemeinden richten sich nach der Gesetzgebung über die Volksschulen.

Rechtsetzung a) Arten

Art. 3. 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.

Die Gemeinde kann Benützungsgebühren festsetzen.

Sie kann für Übertretungen Busse oder in leichten Fällen Verwarnung vorsehen.

b) Genehmigung

Art. 4. Das zuständige Departement genehmigt:

- a) die Gemeindeordnung;
- b) allgemeinverbindliche Vereinbarungen.

Die Genehmigung bewirkt Rechtsgültigkeit.

Amtliche Bekanntmachungen a) im Allgemeinen

Art. 5. Eine vorgeschriebene oder aus schutzwürdigen Interessen gebotene amtliche Bekanntmachung erfolgt durch Veröffentlichung im amtlichen Publikationsorgan.

Der Rat bestimmt als amtliches Publikationsorgan eine oder mehrere Zeitungen oder ein Mitteilungsblatt, das allen Haushalten zugestellt wird. Er kann amtliche Bekanntmachungen zusätzlich im Internet veröffentlichen.

b) Rechtsetzung

Art. 6. Referendumsfrist, Abstimmungsergebnis, Rechtsgültigkeit und Vollzugsbeginn von Gemeindeordnung, Reglementen und allgemeinverbindlichen Vereinbarungen sind amtlich bekannt zu machen.

c) öffentliche Auflage

Art. 7. Ist die öffentliche Auflage vorgeschrieben, so sind Gegenstand, Ort und Dauer der Auflage sowie eine allfällige Rechtsmittelfrist amtlich bekannt zu machen.

Datenschutz

Art. 8. Die Vorschriften über den Datenschutz in der Staatsverwaltung gelten sachgemäss für die Gemeinden. Die Regierung legt Ausnahmen fest.

Gemeindewappen

Art. 9. Die politische Gemeinde führt ein Wappen.

Die Wappen werden in einem kantonalen Wappenverzeichnis aufgeführt.

Grenzbereinigungen

Art. 10. Die Gemeinden können Grenzbereinigungen vereinbaren.

Kommt keine Vereinbarung zustande, obwohl eine Gemeinde oder eine betroffene Person sie beantragen, so kann die Regierung die Grenzbereinigung beschliessen.

Eine Baute darf nur dann gegen den Willen einer Gemeinde oder der Eigentümerin oder des Eigentümers umgeteilt werden, wenn sonst keine befriedigende Grenzbereinigung möglich ist.

II. Gemeinden

1. Politische Gemeinden

Bestand

Art. 11. Zahl und Namen der politischen Gemeinden werden im Anhang zu diesem Erlass aufgeführt.

Aufgabenübernahme

Art. 12. Die politische Gemeinde übernimmt gegen Entschädigung die Aufgaben einer Spezialgemeinde, die erfüllt werden müssen und nicht gesetzlich zugewiesen sind, wenn die Spezialgemeinde sie ihr abtreten will.

Die politische Gemeinde kann Aufgaben einer örtlichen Korporation an sich ziehen, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen und die übrigen politischen Gemeinden im Korporationsgebiet zustimmen.

2. Ortsgemeinden und ortsbürgerliche Korporationen

Ortsgemeinden a) Leistungen für öffentliche Zwecke

Art. 13. Die Ortsgemeinde erbringt mit ihren Mitteln Leistungen für gemeinnützige, kulturelle und andere öffentliche Zwecke.

Diese Leistungen sollen der Allgemeinheit und nicht nur den Ortsbürgerinnen und Ortsbürgern zugute kommen.

b) Güter

Art. 14. Die Ortsgemeinde legt durch Reglement Grundsätze über Erwerb, Veräußerung und Bewirtschaftung der Güter fest.

Die Regierung kann durch Verordnung die Befolgung betriebswirtschaftlicher Grundsätze und die Wahrung volkswirtschaftlicher Interessen sichern.

Ortsbürgerliche Korporationen a) Arten

Art. 15. Ortsbürgerliche Korporationen sind:

- a) Vermögensgemeinschaften mehrerer Ortsgemeinden;
- b) Rhoden und andere Teile einer Ortsgemeinde;
- c) Bürgerkorporationen und andere Zusammenschlüsse bestimmter Geschlechter einer Ortsgemeinde;
- d) Zusammenschlüsse von Bürgern gleicher Konfession in einer Ortsgemeinde.

b) Verbot der Neugründung

Art. 16. Neue ortsbürgerliche Korporationen können nicht gegründet werden.

3. Örtliche Korporationen

Entstehung und Aufgaben

Art. 17. Die örtliche Korporation entsteht mit der Annahme der Gemeindeordnung und der Anerkennung durch das zuständige Departement. Dieses kann eine Minderheit zum Beitritt zwingen.

Die örtliche Korporation erfüllt einzelne Aufgaben, die nicht von der politischen Gemeinde übernommen worden sind, wie Versorgung mit Wasser und Elektrizität, öffentliche Beleuchtung oder Abwasserreinigung.

Gebiet

Art. 18. Eine örtliche Korporation kann im Gebiet einer oder mehrerer politischer Gemeinden bestehen. Sie hält den Gebietsumfang in ihrer Gemeindeordnung fest.

Die örtliche Korporation kann ihr Gebiet ändern, wenn die Betroffenen zustimmen.

Das zuständige Departement kann eine Änderung verfügen, wenn das öffentliche Interesse es erfordert.

Interkantonale Korporationen

Art. 19. Wenn das Korporationsgebiet über die Kantonsgrenze hinausreicht, trifft die Regierung mit dem Nachbarkanton eine Vereinbarung über das für die Korporation geltende Recht, den Rechtsschutz und die Aufsicht.

III. Organisation

1. Organisationsformen und Aufgaben der Organe

Organisationsformen

Art. 20. Die Gemeinde kann sich durch die Gemeindeordnung organisieren als:

- a) Gemeinde mit Bürgerversammlung;
- b) Gemeinde mit Parlament.

Aufgaben der Organe a) Gemeinde mit Bürgerversammlung

Art. 21. Die Bürgerschaft berät und beschliesst an der Bürgerversammlung, soweit nicht Urnenabstimmungen durchgeführt werden.

Der Rat besorgt die laufenden Geschäfte und stellt der Bürgerschaft Anträge.

Die Geschäftsprüfungskommission prüft die Amtsführung von Rat und Verwaltung und übt die Rechnungskontrolle aus.

b) Gemeinde mit Parlament

Art. 22. Das Parlament vertritt die Bürgerschaft.

Die Bürgerschaft übt an der Urne die ihr vorbehaltenen Befugnisse aus.

Der Rat besorgt die laufenden Geschäfte und stellt dem Parlament Anträge.

2. Gemeinde mit Bürgerversammlung

a) Kompetenzen der Bürgerschaft

Zuständigkeit gemäss Gesetz a) obligatorische Abstimmungen

Art 23. Die Bürgerschaft wählt die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die Mitglieder des Rates sowie die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission.

Sie beschliesst über:

- a) die Gemeindeordnung;
- b) die Jahresrechnung;
- c) Voranschlag und Steuerfuss;
- d) einmalige oder während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Ausgaben, die den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigen; als Ausgaben gelten auch Darlehen und Beteiligungen, wenn Sicherheit und Ertrag den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen nicht entsprechen, sowie Bürgschaften und Garantieerklärungen;
- e) Mitgliedschaft bei Gemeindeverbänden und Zweckverbänden;
- f) Initiativbegehren;
- g) Geschäfte nach Massgabe der Gemeindeordnung oder der besonderen Gesetzgebung.

b) fakultatives Referendum

Art. 24. Dem fakultativen Referendum unterstehen;

- a) allgemeinverbindliche Reglemente, ausgenommen Gebührentarife;
- b) allgemeinverbindliche Vereinbarungen;
- c) Übertragung von Verwaltungsaufgaben an eine andere Gemeinde;
- d) Geschäfte nach Massgabe der Gemeindeordnung, soweit diese nicht das obligatorische Referendum vorsieht.

c) Ausnahmen

Art. 25. Von der obligatorischen Abstimmung der Bürgerschaft und vom fakultativen Referendum sind ausgenommen:

- a) Beschlüsse über gebundene Ausgaben;
- b) Reglemente über Dienst- und Besoldungsverhältnisse von Behördemitgliedern und Angestellten; neue Vorschriften, die Mehrausgaben verursachen, dürfen erst vollzogen werden, nachdem die Bürgerschaft für das erste Vollzugsjahr den Kredit beschlossen hat;
- c) Geschäftsreglement von Rat, Kommissionen der Verwaltung und Geschäftsprüfungskommission.

Die Gemeindeordnung oder referendumpflichtige Reglemente können Vollzugsvorschriften des Rates vom Referendum ausnehmen.

Grundsatzabstimmungen

Art. 26. Über Grundsatzfragen, die in den Zuständigkeitsbereich der Bürgerschaft fallen, kann der Rat eine Abstimmung anordnen.

Das Ergebnis der Grundsatzabstimmung bindet den Rat bei der Ausarbeitung des in Aussicht genommenen Beschlusses. In seiner Stellungnahme ist der Rat jedoch frei. Die Bindung erstreckt sich nicht auf spätere Verfahren, in denen die gleiche Frage wieder aufgegriffen wird.

Die Bürgerschaft ist durch das Ergebnis der Grundsatzabstimmung nicht gebunden.

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 sie diskutieren und ändern kann;
- c) an der Bürgerversammlung die Mehrheit es beschliesst oder, soweit die Gemeindeordnung dies bestimmt, eine Minderheit es verlangt. Die Vorlage kann trotzdem diskutiert und geändert werden.

Gemeindeordnung, Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss sind der Bürgerversammlung vorzulegen. Urnenabstimmung kann nur für die Gemeindeordnung von Fall zu Fall beschlossen werden.

Offene Wahl

Art. 28. In Spezialgemeinden kann die Gemeindeordnung offene Wahl vorsehen. Die Bürgerversammlung hat im Einzelfall das Recht, Urnenwahl zu beschliessen. Die Gemeindeordnung kann dieses Recht auch einer Minderheit der Versammlung einräumen.

Sind für eine offene Wahl nicht mehr Kandidatinnen oder Kandidaten vorgeschlagen, als Mandate zu vergeben sind, kann gesamthaft abgestimmt werden.

Sind mehr Kandidatinnen oder Kandidaten vorgeschlagen, als Mandate zu vergeben sind, wird über die Kandidatinnen oder Kandidaten einzeln abgestimmt. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Nach dem zweiten Wahlgang können keine neuen Kandidatinnen oder Kandidaten an der Wahl teilnehmen. Bei jedem weiteren Wahlgang scheidet die Kandidatin oder der Kandidat mit der geringsten Stimmenzahl aus.

Erreichen mehr Kandidatinnen oder Kandidaten das absolute Mehr, als Sitze zu vergeben sind, fallen die Kandidatinnen oder Kandidaten mit der geringsten Stimmenzahl aus der Wahl.

b) Bürgerversammlung

Zeitpunkt

Art. 29. Die Bürgerschaft beschliesst bis 30. November über:

- a) Voranschlag und Steuerfuss des folgenden Jahres;
- b) die Jahresrechnung des Vorjahres, wenn die Gemeindeordnung nicht eine frühere Bürgerversammlung vorsieht.

Bürgerschaft oder Rat können weitere Bürgerversammlungen anordnen.

Der Rat setzt den Zeitpunkt der Bürgerversammlung fest.

Ankündigung

Art. 30. Die Bürgerversammlung ist spätestens am zwölften Tag vor der Durchführung unter Angabe der Verhandlungsgegenstände bekannt zu machen.

In dringenden Fällen kann die Frist bis auf fünf Tage verkürzt werden.

Unterlagen

Art. 31. Mit dem Tag der Bekanntmachung sind bis zur Bürgerversammlung öffentlich aufzulegen:

- a) Gutachten und Anträge des Rates;
- b) Jahresrechnung, Amtsbericht und Voranschlag;
- c) Anträge der Geschäftsprüfungskommission.

Bürgerschaft oder Rat können beschliessen, dass die Unterlagen vollständig oder auszugsweise jeder Stimmbürgerin und jedem Stimmbürger oder jeder Haushaltung zugestellt werden. Werden sie den Haushaltungen zugestellt, so kann jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger die Unterlagen verlangen.

Der Stimmausweis ist den Stimmberechtigten spätestens acht Tage vor der Bürgerversammlung zuzustellen.

Zutritt

Art. 32. Zutritt zur Bürgerversammlung haben Stimmberechtigte, die den Stimmausweis vorweisen.

Nichtstimmberichtigte werden als Zuhörende zugelassen, wenn ihnen ein getrennter Platz zugewiesen werden kann. Sie dürfen sich an Verhandlungen und Abstimmungen nicht beteiligen.

Der Rat kann einzelne Anträge durch nichtstimmberichtigte Fachpersonen erläutern lassen.

Versammlungsleitung

Art. 33. Die Vorsitzende oder der Vorsitzende des Rates:

- a) leitet die Versammlung;
- b) sorgt für die ordnungsgemässe Erledigung der Geschäfte;
- c) kann Anwesende, welche die Verhandlungen stören, wegweisen.

Verwendung technischer Hilfsmittel

Art. 34. Die Verwendung technischer Hilfsmittel für die Protokollführung ist zulässig.

Für die Aufzeichnung zu anderen Zwecken bedarf sie der Zustimmung der Bürgerversammlung.

Stimmzähler

Art. 35. Die Bürgerschaft wählt die Stimmzählerinnen und Stimmzähler offen bei Verhandlungsbeginn. Die Gemeindeordnung kann die Wahl der Stimmzählerinnen und Stimmzähler auf Amtsdauer vorsehen oder den Rat ermächtigen, Stimmzählerinnen und Stimmzähler anzubieten, die für die Urnenabstimmungen gewählt sind.

Ratsmitglieder und Ratsschreiberin oder Ratsschreiber sind als Stimmzählerinnen oder Stimmzähler nicht wählbar.

Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler dürfen in eigenen Angelegenheiten ihr Amt nicht ausüben.

Tagesordnung

Art. 36. Die Geschäfte werden in der angekündigten Reihenfolge behandelt. Die Bürgerversammlung kann eine andere Reihenfolge beschliessen.

Nichtangekündigte Geschäfte dürfen nicht behandelt werden.

Zusätzliche Abstimmung auf Antrag des Rates

Art. 37. Der Rat kann beantragen:

- a) zusätzliche Abstimmung über einzelne Punkte einer Vorlage;
- b) zusätzliche Abstimmung über eine Variante zu einzelnen Punkten der Vorlage;
- c) Abstimmung über zwei verschiedene Vorschläge zur gleichen Sache.

Das Verfahren bei Varianten- und Alternativabstimmungen nach Bst. b und c richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative zu Initiative und Gegenvorschlag.

Anträge der Stimmberechtigten a) Ordnungsanträge

Art. 38. Ordnungsanträge sind Anträge, die sich auf den Gang des Verfahrens beziehen, wie Anträge auf Schluss der Rednerliste, auf Schluss der Diskussion oder auf Rückkommen.

Sie sind sofort zu behandeln.

Rückkommensanträge sind bis Verhandlungsschluss zulässig.

b) Änderungsanträge

Art. 39. Stimmberechtigte können zu einem Gegenstand Änderungsanträge stellen.

Liegen mehrere Änderungsanträge zum gleichen Gegenstand vor, so werden die Änderungsanträge einander gegenübergestellt, bis ein bereinigter Hauptantrag vorliegt.

Der bereinigte Hauptantrag wird der Schlussabstimmung unterstellt. Sie ist zu verschieben, wenn die beschlossenen Änderungen neue Abklärungen erfordern.

Ist eine Abstimmungsfrage teilbar, so kann jede stimmberechtigte Person Teilung verlangen.

Diskussionsordnung

Art. 40. Die Anträge des Rates werden verlesen und wenn nötig erläutert.

Die Stimmberechtigten können sich zum Verhandlungsgegenstand äussern und Nichteintreten, Rückweisung, Verschiebung oder Änderung beantragen.

Die Versammlungsleiterin oder der Versammlungsleiter kann verlangen, dass ein Änderungsantrag schriftlich eingereicht wird.

Abstimmungen a) Nichteintreten, Rückweisung und Verschiebung

Art. 41. Die Bürgerversammlung stimmt zuerst über Anträge auf Nichteintreten, Rückweisung oder Verschiebung ab.

b) offene Abstimmung

Art. 42. Abstimmungen finden durch Handerheben oder Aufstehen statt.

Angenommen ist der Antrag, auf den mehr Stimmen entfallen.

Bei Stimmengleichheit gibt die Versammlungsleiterin oder der Versammlungsleiter den Stichentscheid.

c) unklares Ergebnis

Art. 43. Die Abstimmung wird wiederholt, wenn die Stimmzählerinnen und Stimmzähler über das Ergebnis im Zweifel sind.

Ist auch das Ergebnis der wiederholten Abstimmung unklar, so werden die Stimmen nach Anordnung der Versammlungsleiterin oder des Versammlungsleiters laut gezählt.

Rechnungsgeschäfte a) Jahresrechnung

Art. 44. Werden zu einzelnen Posten der Jahresrechnung Anträge gestellt, so ist über diese und nachher über die Abnahme der Jahresrechnung zu beschliessen.

Wird die Abnahme abgelehnt, so hat der Rat die beanstandeten Posten nochmals zu prüfen und wenn nötig zu ergänzen oder zu berichtigen. Er gibt der Geschäftsprüfungskommission unverzüglich von seiner Stellungnahme Kenntnis.

Spätestens innert acht Wochen seit der Ablehnung hat der Rat eine ausserordentliche Bürgerversammlung einzuberufen.

Wird die Abnahme wiederum abgelehnt, so teilt der Rat der Regierung den Sachverhalt mit.

b) Voranschlag und Steuerfuss

Art. 45. Werden zu einzelnen Posten des Voranschlags Anträge gestellt, so ist über diese und nachher über den bereinigten Voranschlag zu beschliessen.

Ist nicht sofort feststellbar, welche Erhöhung oder Verminderung des Steuerfusses die Annahme eines Antrages erfordert, so kann dieser nur verworfen oder zur Berichterstattung dem Rat überwiesen werden.

Wird die Änderung des Steuerfusses beantragt, so ist ein bestimmter Steuerfuss vorzuschlagen. Wird Herabsetzung verlangt, so sind gleichzeitig zahlenmässig bestimmte Anträge auf Änderung des Voranschlages zu stellen, damit ein Aufwandüberschuss vermieden werden kann.

Allgemeine Umfrage

Art. 46. Nach Erledigung der angekündigten Geschäfte wird die allgemeine Umfrage eröffnet.

Dabei können Fragen von allgemeiner Bedeutung über einen Gegenstand aus dem Aufgabenbereich der Gemeinde gestellt werden.

Werden Anträge gestellt, deren Behandlung in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt, so können sie beraten, zur Begutachtung und Ausarbeitung eines Beschlussentwurfes an den Rat gewiesen oder verworfen werden.

Rechtswidrige Anträge

Art. 47. Über rechtswidrige Anträge darf nicht abgestimmt werden.

Wird Rechtswidrigkeit behauptet, ist Gelegenheit zur Diskussion zu geben.

Der Entscheid steht der Versammlungsleiterin oder dem Versammlungsleiter zu.

Einsprache

Art. 48. Stimmberechtigte können bis Verhandlungsschluss Einsprache wegen Verfahrensmängeln oder anderen Rechtsverletzungen erheben.

Die Versammlungsleiterin oder der Versammlungsleiter entscheidet, ob die Diskussion über einen Gegenstand neu eröffnet oder eine Abstimmung wiederholt wird.

Protokoll a) Erstellung

Art. 49. Der Rat sorgt für die Erstellung eines Protokolls der Bürgerversammlung.

Das Protokoll enthält:

- a) Ort und Zeit der Versammlung;
- b) Zahl der Stimmberechtigten;
- c) Zahl der an der Versammlung teilnehmenden Stimmberechtigten;
- d) Anträge;
- e) Beschlüsse und ausgezählte Abstimmungsergebnisse;
- f) Einsprachen und ihre Erledigung.

b) öffentliche Auflage und Einsichtnahme

Art. 50. Das Protokoll wird vierzehn Tage nach der Bürgerversammlung während vierzehn Tagen öffentlich aufgelegt.

Stimmberechtigte und Personen, die schutzwürdige Interessen geltend machen, können auch nach der öffentlichen Auflage Einsicht in das Protokoll nehmen.

Auf Verlangen werden Protokollauszüge ausgehändigt.

c) Beschwerde

Art. 51. Innert der Auflagefrist können Stimmberechtigte sowie Personen, die schutzwürdige Interessen geltend machen können, beim zuständigen Departement Protokollbeschwerde mit einem Antrag auf Berichtigung erheben.

Ergänzende Aufzeichnungen der Verhandlungen sind bis zur Erledigung von Protokoll- und Abstimmungsbeschwerden, wenigstens aber bis zum Ablauf der Auflagefrist aufzubewahren. Werden sie länger aufbewahrt, so dürfen sie nur als Beweismittel oder auf Anordnung der Aufsichtsbehörde verwendet werden.

Die Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege für die Erhebung von Rekursen werden sachgemäss angewendet.

Strafen

Art. 52. Mit Busse wird bestraft:

- a) wer für die Bürgerversammlung einen Stimmausweis fälscht, verfälscht oder unberechtigterweise gebraucht;
- b) wer wissentlich einen gefälschten oder verfälschten Stimmausweis gebraucht oder einem anderen zum Gebrauch gibt;
- c) wer Ruhe und Ordnung an einer Bürgerversammlung stört;
- d) wer ohne Bewilligung mit technischen Hilfsmitteln die Verhandlungen einer Bürgerversammlung aufzeichnet.

Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.

Art. 279 ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuches bleiben vorbehalten.

Unmöglichkeit der Durchführung

Art. 53. Verhindern ausserordentliche Verhältnisse die Durchführung einer Bürgerversammlung, ordnet der Rat die Urnenabstimmung über die unaufschiebbaren Geschäfte an.

Finden nicht alle teilnahmewilligen Stimmberechtigten im Versammlungsraum Platz, so beschliesst der Rat, dass die Versammlung als Diskussionsversammlung durchgeführt wird und die Abstimmungen an die Urne verlegt werden.

c) *Geschäftsprüfung*

Geschäftsprüfungskommission a) Zusammensetzung

Art. 54. Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus wenigstens fünf, in Spezialgemeinden aus wenigstens drei Mitgliedern. Die Gemeindeordnung bestimmt die Zahl.

Die Geschäftsprüfungskommission wählt die Präsidentin oder den Präsidenten aus ihrer Mitte und die Schreiberin oder den Schreiber.

Sie kann ein Geschäftsreglement erlassen.

b) Aufgaben 1. Prüfung von Amts- und Haushaltsführung

Art. 55. Die Geschäftsprüfungskommission prüft die Amts- und Haushaltsführung des Rates und der Verwaltung im abgelaufenen Jahr sowie die Anträge des Rates über Voranschlag und Steuerfuss für das nächste Jahr.

Sie kann während des Jahres angekündigte Zwischenrevisionen vornehmen.

Sie berichtet der Bürgerversammlung über das Ergebnis ihrer Prüfung. Bevor sie ihren Bericht veröffentlicht, gibt sie dem Rat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Bürgerschaft kann Ergänzungsberichte verlangen.

2. Anträge an die Bürgerschaft

Art. 56. Die Geschäftsprüfungskommission unterbreitet der Bürgerschaft Anträge über die Abnahme der Jahresrechnung.

Sie kann Anträge stellen:

- a) über Voranschlag und Steuerfuss;
- b) zu anderen Geschäften, wenn sie die Angelegenheit mit dem Rat besprochen hat.

c) Fachkunde

Art. 57. Die Mehrheit der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission hat die zur Kontrolltätigkeit erforderliche Fachkunde nachzuweisen. Die Regierung erlässt durch Verordnung Vorschriften über die Anforderungen und deren Nachweis.

Weist die Geschäftsprüfungskommission die erforderliche Fachkunde nicht auf, hat sie eine aussenstehende, fachkundige Revisionsstelle mit der Rechnungskontrolle zu beauftragen.

Zusammenarbeit mit dem Rat

Art. 58. Der Rat kann die Geschäftsprüfungskommission zur Beratung einzelner Geschäfte beiziehen.

Die Geschäftsprüfungskommission kann gemeinsame Aussprachen verlangen.

3. Gemeinde mit Parlament

Parlament a) Bestellung

Art. 59. Die Gemeindeordnung bestimmt die Zahl der Mitglieder des Parlamentes.

Das Parlament wird von der Bürgerschaft in sachgemässer Anwendung der Vorschriften über die Wahl des Kantonsrates gewählt. Die Gemeindeordnung kann für die Wahlvorbereitung andere Fristen vorsehen.

b) Unvereinbarkeiten

Art. 60. Die Mitglieder des Rates und die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber sowie weitere leitende Gemeindeangestellte dürfen dem Parlament nicht angehören.

Die Gemeindeordnung kann weitere Gemeindeangestellte von der Mitgliedschaft im Parlament ausschliessen.

c) *Organisation*

Art. 61. Das Parlament erlässt ein Geschäftsreglement.

Das Geschäftsreglement regelt insbesondere:

- a) Konstituierung;
- b) Beratungsverfahren;
- c) Beschlussfähigkeit sowie Wahl- und Abstimmungsverfahren;
- d) Zuständigkeit für den Erlass von amtlichen Erläuterungen zu Abstimmungsvorlagen;
- e) Öffentlichkeit der Verhandlungen.

d) *Zuständigkeit gemäss Gesetz*

Art. 62. Das Parlament beschliesst über:

- a) die Gemeindeordnung;
- b) die Jahresrechnung;
- c) Voranschlag und Steuerfuss;
- d) einmalige oder während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Ausgaben, die den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigen; als Ausgaben gelten auch Darlehen und Beteiligungen, wenn Sicherheit und Ertrag den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen nicht entsprechen, sowie Bürgschaften und Garantieerklärungen;
- e) Mitgliedschaft bei Gemeindeverbänden und Zweckverbänden sowie deren Verbandsvereinbarung;
- f) allgemeinverbindliche Reglemente, ausgenommen Vollzugsvorschriften;
- g) allgemeinverbindliche Vereinbarungen;
- h) Gebührentarife für die Benützung von Gemeindeunternehmen, soweit nicht die Gemeindeordnung oder das Reglement den Rat als zuständig erklärt;
- i) Genehmigung von Verwaltungsplänen, die für Rat und Parlament wegleitend sind;
- k) den jährlichen Geschäftsbericht des Rates;
- l) Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf eine andere Gemeinde.

Das Parlament beaufsichtigt Rat und Verwaltung. Es kann aus seiner Mitte eine Geschäftsprüfungskommission wählen.

e) *Zuständigkeit gemäss Gemeindeordnung*

Art. 63. Die Gemeindeordnung kann dem Parlament weitere Aufgaben übertragen, soweit diese dem Rat nicht durch Gesetz abschliessend zugewiesen sind.

Das Parlament wählt nach Massgabe der Gemeindeordnung:

- a) die Ratsschreiberin oder den Ratsschreiber;
- b) Verwaltungskommissionen;
- c) Abordnungen der Gemeinde in staatliche Kommissionen und privatrechtliche Organisationen.

Zuständigkeit der Bürgerschaft gemäss Gesetz a) Wahlen und Initiativen

Art. 64. Die Bürgerschaft wählt:

- a) die Mitglieder des Parlamentes;
- b) die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die Mitglieder des Rates.

Sie stimmt über Initiativbegehren aus ihrer Mitte ab.

b) obligatorisches Referendum

Art. 65. Dem obligatorischen Referendum unterstehen:

- a) die Gemeindeordnung;
- b) die Mitgliedschaft bei Gemeindeverbänden;
- c) Geschäfte nach Art. 62 Abs. 1 Bst. d dieses Erlasses, für welche die Gemeindeordnung das obligatorische Referendum vorsieht.

c) fakultatives Referendum

Art. 66. Dem fakultativen Referendum unterstehen:

- a) Reglemente, ausgenommen Gebührentarife;
- b) allgemeinverbindliche Vereinbarungen;
- c) Geschäfte nach Art. 62 Abs. 1 Bst. d dieses Erlasses, für welche die Gemeindeordnung das fakultative Referendum vorsieht.
- d) die Jahresrechnung;
- e) Voranschlag und Steuerfuss;
- f) Mitgliedschaft bei Zweckverbänden.

Eine in der Gemeindeordnung festgelegte Anzahl Mitglieder des Parlamentes kann diese Beschlüsse unmittelbar nach der Beratung dem obligatorischen Referendum unterstellen.

d) Ausnahmen

Art. 67. Von der obligatorischen Abstimmung und vom fakultativen Referendum sind ausgenommen:

- a) Beschlüsse über gebundene Ausgaben;
- b) Reglemente über Dienst- und Besoldungsverhältnisse von Behördemitgliedern und Angestellten; neue Vorschriften, die Mehrausgaben verursachen, dürfen erst vollzogen werden, nachdem der Kredit für das erste Vollzugsjahr rechtsgültig geworden ist;
- c) Beschlüsse über Geschäftsbericht, Geschäftsreglement und Verwaltungspläne.

Beschlüsse des Rates können nicht dem Referendum unterstellt werden.

Grundsatzabstimmungen

Art. 68. Über Grundsatzfragen, die in den Zuständigkeitsbereich der Bürgerschaft fallen, kann das Parlament eine Abstimmung anordnen.

Das Ergebnis der Grundsatzabstimmung bindet das Parlament bei der Ausarbeitung des in Aussicht genommenen Beschlusses. In seiner Stellungnahme ist das Parlament jedoch frei. Die Bindung erstreckt sich nicht auf spätere Verfahren, in denen die gleiche Frage wieder aufgeworfen wird.

Die Bürgerschaft ist durch das Ergebnis der Grundsatzabstimmung nicht gebunden.

IV. Politische Rechte

1. Stimmrecht

Stimmfähigkeit und Stimmberechtigung

Art. 69. Stimmfähigkeit und Stimmberechtigung in den Gemeinden richten sich nach den Vorschriften der Kantonsverfassung.

In den örtlichen Korporationen kann die Gemeindeordnung den Kreis der Stimmberechtigten erweitern.

Stimmregister

Art. 70. Die Gemeinde führt in sachgemässer Anwendung des Gesetzes über die Urnenabstimmungen ein Stimmregister.

Spezialgemeinden können verlangen, dass ihr Stimmregister gegen Entschädigung von der politischen Gemeinde geführt wird.

Amtliche Erläuterungen

Art. 71. Den Stimmberechtigten ist vor jeder Abstimmung über eine Sachvorlage mit den Anträgen bekannt zu geben:

- a) in der Gemeinde mit Bürgerversammlung das Gutachten des Rates und bei den Rechnungsgeschäften gegebenenfalls eine abweichende Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission;
- b) in der Gemeinde mit Parlament ein erläuternder Bericht zum Beschluss.

Einheit der Materie

Art. 72. Abstimmungsvorlagen haben die Einheit der Materie zu wahren.

Zwischen den einzelnen Teilen eines Antrages muss ein sachlicher Zusammenhang bestehen.

Gegenstände, die zwingend zusammengehören, müssen in einem Antrag zusammengefasst werden.

2. Fakultatives Referendum und Initiative

Fakultatives Referendum a) Unterschriften

Art. 73. Ein Referendumsbegehren kommt zustande, wenn die in der Gemeindeordnung festgelegte Zahl der Stimmberechtigten schriftlich die Abstimmung durch die Bürgerschaft verlangt.

b) Referendum über Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss

Art. 74. Referendumsbegehren über Jahresrechnung und Voranschlag haben die beanstandeten Posten zu bezeichnen und anzugeben, warum und in welchem Umfang diese zu ändern sind.

Begehren auf Änderung des Steuerfusses haben einen bestimmten Steuerfuss vorzuschlagen. Wird Herabsetzung verlangt, so sind gleichzeitig zahlenmässig bestimmte Angaben auf Änderung des Voranschlages zu stellen, damit ein Aufwandüberschuss vermieden werden kann.

Eventualantrag

Art. 75. Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass Rat oder Parlament einen Eventualantrag zu einer Vorlage stellen kann, die dem Referendum nach Art. 73 dieses Erlasses untersteht.

Kommt das Referendum zustande, sind den Stimmberechtigten Vorlage und Eventualantrag gleichzeitig zu unterbreiten.

Das Verfahren richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative zu Initiative und Gegenvorschlag.

Volksvorschlag a) Unterschriften

Art. 76. Die Gemeindeordnung kann für Erlasse den Volksvorschlag vorsehen.

Die in der Gemeindeordnung festgelegte Zahl der Stimmberechtigten kann innert vierzig Tagen seit der Veröffentlichung der Referendumsvorlage einen Volksvorschlag einreichen, wenn Rat oder Parlament keinen Eventualantrag gestellt haben.

Der Volksvorschlag gilt als Referendum.

b) Form und Inhalt

Art. 77. Mit dem Volksvorschlag kann die Änderung oder Streichung einzelner Bestimmungen eines Erlasses verlangt werden. Der Volksvorschlag ist in der Form des ausformulierten Entwurfs einzureichen.

c) Verfahren

Art. 78. Kommt das Referendum zustande, sind den Stimmberechtigten Vorlage und Volksvorschlag gleichzeitig zu unterbreiten.

Das Verfahren richtet sich sachgemäss nach den Bestimmungen des Gesetzes über Referendum und Initiative zu Initiative und Gegenvorschlag.

Initiative a) Unterschriften

Art. 79. Ein Initiativbegehren kommt zustande, wenn die in der Gemeindeordnung festgelegte Zahl der Stimmberechtigten schriftlich die Abstimmung der Bürgerschaft über einen Gegenstand verlangt, der in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt.

Massgebend ist die Zahl der Stimmberechtigten bei den letzten Gesamterneuerungswahlen des Rates.

b) Form und Inhalt

Art. 80. Das Begehren ist als einfache Anregung zu stellen. Erlasse können in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs beantragt werden.

Das Begehren darf nicht mehr als einen Gegenstand umfassen.

Verfahren

Art. 81. Das Verfahren für Referendum und Initiative richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative.

Die Gemeindeordnung kann andere Fristen vorsehen.

3. Volksmotion

Unterschriften

Art. 82. Die Gemeindeordnung kann die Volksmotion vorsehen.

Mit der Volksmotion kann die in der Gemeindeordnung festgelegte Zahl der Stimmberechtigten verlangen, dass der Rat eine Vorlage über einen Gegenstand ausarbeitet, der in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt.

Verfahren

Art. 83. Der Rat beantragt der Bürgerversammlung oder dem Parlament Gutheissung, Gutheissung mit geändertem Wortlaut oder Nichteintreten.

Heissen Bürgerschaft oder Parlament die Volksmotion gut, arbeitet der Rat die Vorlage aus.

Die Gemeindeordnung regelt die Fristen.

4. Wahlen

Wohnsitz

Art. 84. Die gewählte Person kann ihr Amt nur ausüben, wenn sie in der Gemeinde wohnt.

Das zuständige Departement kann für beschränkte Zeit Ausnahmen bewilligen, wenn wichtige Gründe vorliegen und die Erfüllung der Amtsgeschäfte gewährleistet ist.

Ausschlussgründe

Art. 85. Die Ausschlussgründe richten sich nach den Bestimmungen der Kantonsverfassung.

Wahl bei Vorliegen eines Ausschlussgrundes

Art. 86. Werden zur gleichen Zeit Personen, die sich ausschliessen, in dieselbe Behörde gewählt, übernimmt die mit der höchsten Stimmenzahl gewählte das Amt. Bei gleicher Stimmenzahl zieht die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber in Anwesenheit von zwei Mitgliedern des Stimmbüros das Los.

Werden zur gleichen Zeit Personen, die sich ausschliessen, in verschiedene Behörden gewählt, übernimmt die in den Rat gewählte das Amt.

Wer nachträglich einen Ausschlussgrund herbeiführt, hat zurückzutreten.

Ein Ausschlussgrund kann durch Wahablehnung oder Rücktritt behoben werden.

Rücktritt a) Genehmigung

Art. 87. Ein Behördemitglied kann während der Amtsdauer nur mit Genehmigung des Rates zurücktreten. Wenn gleichzeitig die Mehrheit der Mitglieder einer Behörde zurücktreten will, entscheidet die Regierung.

Mitglieder des Gemeindeparlamentes können ohne weiteres zurücktreten.

b) Begründung

Art. 88. Dem Gesuch ist zu entsprechen, wenn:

- a) der Rücktritt im öffentlichen Interesse liegt;
- b) der Amtsinhaberin oder dem Amtsinhaber aus der weiteren Bekleidung des Amtes schwere Nachteile erwachsen.

V. Rat und Verwaltung

1. Rat

Stellung und Bezeichnung

Art. 89. Der Rat ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde.

Er zählt wenigstens drei Mitglieder.

Er heisst in der politischen Gemeinde «Gemeinderat» oder «Stadtrat», in der Schulgemeinde «Schulrat» und in den übrigen Spezialgemeinden «Verwaltungsrat» oder «Bürgerrat».

Die Vorsitzende oder der Vorsitzende heisst in der politischen Gemeinde «Gemeindepräsidentin» oder «Gemeindepräsident» oder «Stadtpräsidentin» oder «Stadtpräsident», in den übrigen Gemeinden «Präsidentin» oder «Präsident».

Aufgaben a) im Allgemeinen

Art. 90. Der Rat:

- a) fasst und vertritt seine Beschlüsse als Kollegium;
- b) führt die Gemeinde und plant und steuert ihre Tätigkeiten.

Die Gemeindeordnung bestimmt die Zuständigkeiten. Vorbehalten bleiben die Zuständigkeiten von Bürgerschaft und Parlament.

b) Einheitsgemeinde

Art. 91. Führt die politische Gemeinde die Volksschule, ist der Rat für die Schulverwaltung zuständig.

Er untersteht in Schulangelegenheiten der Aufsicht der Erziehungsbehörden.

c) Vorbereitung der neuen Amtsdauer

Art. 92. Nach Erneuerungswahlen nimmt der neugewählte Rat die erforderlichen Wahlen vor.

Er sorgt soweit möglich dafür, dass die Gewählten ihr Amt mit Beginn der Amtsdauer antreten können.

2. Verwaltung

Organisation a) Grundsatz

Art. 93. Die Verwaltungsstellen und Kommissionen erfüllen die Aufgaben, die ihnen durch Gesetz, Gemeindeordnung, Reglemente und ergänzende Anordnungen des Rates übertragen sind.

Ständige Kommissionen werden auf Amtsdauer, andere gemäss besonderer Anordnung bestellt.

Kommissionen mit erheblichen Befugnissen und Kommissionen zur Leitung und Überwachung einzelner Verwaltungszweige gehört wenigstens ein Mitglied des Rates an.

b) Schulkommission

Art. 94. Die Gemeindeordnung kann:

- a) eine Schulkommission vorsehen, die Schulrat heissen kann. Sie legt Grösse und Wahlorgan fest;
- b) den Vorsitz in der Schulkommission einem Ratsmitglied vorbehalten.

Der Schulkommission gehört von Amtes wegen ein Mitglied des Rates an.

Wird der Schulkommission die unmittelbare Führung der Schule übertragen:

- a) stellt sie in Schulangelegenheiten, für welche Bürgerschaft oder Parlament zuständig sind, dem Rat Antrag.
- b) kann die Gemeindeordnung vorsehen, dass sie in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist.

Verwaltungspersonal

Art. 95. Öffentlich- und privatrechtliche Angestellte bilden das Verwaltungspersonal.

Die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse werden durch Reglement geordnet. Ist nichts anderes bestimmt, werden die Vorschriften über die Dienstverhältnisse des Staatspersonals sachgemäss angewendet.

Unvereinbarkeit a) Grundsatz

Art. 96. Die Verwaltungsangestellten dürfen dem Rat nicht angehören.

b) Ausnahme

Art. 97. Die Vorsitzende oder der Vorsitzende des Rates können in der Gemeinde Verwaltungsfunktionen ausüben.

Wirtschaftliche Sicherung

Art. 98. Das überwiegend im Dienst der Gemeinde stehende Verwaltungspersonal wird im Rahmen der Besoldungsordnung gegen die wirtschaftlichen Folgen des Alters sowie von Unfall, Invalidität, Tod, unverschuldeter Nichtwiederwahl und unverschuldeter Entlassung angemessen gesichert.

Das Personal hat sich zu beteiligen.

Die getroffene Regelung gilt sachgemäss für die überwiegend im Dienst der Gemeinde stehenden Behördemitglieder.

3. Amtspflichten

Schweigepflicht

Art. 99. Behördemitglieder und Angestellte sowie Beauftragte sind zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, die gemäss besonderer Vorschrift oder gemäss ihrer Natur geheim zu halten sind.

Die Pflicht zur Verschwiegenheit bleibt auch nach dem Ausscheiden aus dem Amt bestehen.

Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Bestimmungen über die Aufhebung der Schweigepflicht.

Verantwortlichkeit

Art. 100. Behördemitglieder und Angestellte sowie Beauftragte sind nach Massgabe der Gesetzgebung disziplinarisch, strafrechtlich und vermögensrechtlich verantwortlich.

Der Rat, die Geschäftsprüfungskommission oder das Parlament sind zuständig zur Erhebung einer Straf- oder Schadenersatzklage.

Die Regierung kann anstelle der Gemeinde handeln, wenn erhebliche Gemeindeinteressen verletzt wurden und keine Gemeindebehörde Straf- oder Schadenersatzklage erhebt.

4. Geschäftsordnung

Geschäftsreglement

Art. 101. Der Rat erlässt ein Geschäftsreglement. Er regelt insbesondere:

- a) Einberufung zu den Sitzungen;
- b) Beratung und Beschlussfassung.

Er kann Geschäftsreglemente für Kommissionen der Verwaltung erlassen.

Unterschrift

Art. 102. Die Vorsitzende oder der Vorsitzende und die Schreiberin oder der Schreiber unterzeichnen für den Rat oder für die Kommission.

Protokoll

Art. 103. Das Protokoll enthält:

- a) Ort und Zeit der Sitzung
- b) Name des oder der Vorsitzenden, der abwesenden Mitglieder sowie der Protokollführerin und des Protokollführers;
- c) behandelte Geschäfte und Beschlüsse;
- d) Namen der sich im Ausstand befindenden Mitglieder;
- e) Anträge und Erklärungen eines Mitglieds, wenn Protokollierung verlangt wird;
- f) wesentlicher Inhalt der Verhandlung, wenn die Protokollierung beschlossen wird;
- g) Zirkulationsbeschlüsse und Verfügungen des Präsidiums, die seit der letzten Sitzung ergangen sind.

Öffentlichkeit

Art. 104. Verhandlungen und Protokoll sind nicht öffentlich.

Beschlüsse von Rat und Kommission sind öffentlich, wenn nicht wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen.

Wer in seinen schutzwürdigen Interessen berührt ist, kann einen Protokollauszug verlangen.

Aufbewahrung von Akten

Art. 105. Die Regierung erlässt Vorschriften über die Aufbewahrung von Akten und über die Beaufsichtigung der Archive.

VI. Finanzhaushalt

1. Rechnungswesen

Grundsatz

Art. 106. Der Finanzhaushalt ist nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltsgleichgewichts und der zweckmässigen und wirtschaftlichen Verwendung der öffentlichen Gelder zu führen.

Der Rat ist für die Führung des Finanzhaushaltes verantwortlich.

Die Regierung erlässt durch Verordnung Vorschriften über die Führung und Kontrolle des Haushaltes.

Jahresrechnung

Art. 107. Die Jahresrechnung setzt sich zusammen aus:

- a) der Gemeinderechnung;
- b) der Rechnung der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen;
- c) dem Anhang.

Gemeinderechnung

Art. 108. Die Gemeinderechnung setzt sich zusammen aus:

- a) Verwaltungsrechnung, bestehend aus Laufender Rechnung und Investitionsrechnung;
- b) Bestandesrechnung.

Die Verwaltungsrechnung weist Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung sowie Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung eines Rechnungsjahres aus.

Die Bestandesrechnung weist die Aktiven und die Passiven bei Rechnungsabschluss aus.

Rechnungsjahr

Art. 109. Rechnungsjahr ist das Kalenderjahr.

Bestandesrechnung

Art. 110. Die Aktiven bestehen aus Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen. Das Finanzvermögen besteht aus den Vermögenswerten, die veräussert werden können, ohne dass die Erfüllung öffentlicher Aufgaben beeinträchtigt wird. Das Verwaltungsvermögen dient der unmittelbaren Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Die Passiven bestehen aus Fremdkapital, Sondervermögen und Eigenkapital. Sondervermögen wird durch Widmung, Reglement oder Beschluss der Bürgerschaft bezeichnet. Das Eigenkapital besteht aus dem Vermögen, das die Summe des Fremdkapitals und des Sondervermögens übersteigt.

Das Finanzvermögen ist nach allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen zu bewerten und zu verwalten.

Abschreibungen

Art. 111. Im Verwaltungsvermögen sind Ausgaben der Investitionsrechnung, die nicht durch Einnahmen gedeckt werden, zu aktivieren und planmässig abzuschreiben.

Die Abschreibungsdauer darf 25 Jahre nicht überschreiten.

Aufwand- und Ertragsüberschuss

Art. 112. Ein Aufwandüberschuss, der nicht durch das Eigenkapital gedeckt werden kann, ist dem übernächsten Voranschlag der Laufenden Rechnung zu belasten.

Ein Ertragsüberschuss wird:

- a) dem Eigenkapital zugewiesen;
- b) für zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen verwendet;
- c) in Vorfinanzierungen für Verwaltungsvermögen eingelegt.

Voranschlag

Art. 113. Für das Rechnungsjahr wird ein Voranschlag erstellt.

Der Voranschlag führt, nach Kontenrahmen gegliedert, den zu erwartenden Aufwand und Ertrag sowie die zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen auf. Erhebliche Abweichungen gegenüber dem Voranschlag des vorangehenden Rechnungsjahrs sind zu begründen.

Ausgleich von Aufwand und Ertrag

Art. 114. Der Voranschlag der Laufenden Rechnung ist so auszugestalten, dass der Ertrag den Aufwand ausgleicht.

Ein Aufwandüberschuss ist zulässig, wenn er durch Eigenkapital gedeckt ist.

Steuerplanung und Steuerfuss

Art. 115. Mit dem Voranschlag ist festzulegen, in welchem Ausmass Steuern zu erheben sind.

Der Steuerfuss ist so anzusetzen, dass der Voranschlag der Laufenden Rechnung ausgeglichen ist.

Der Steuerfuss kann tiefer angesetzt werden, wenn der Aufwandüberschuss durch Eigenkapital gedeckt ist.

Kredite a) Grundsatz

Art. 116. Der Rat darf Ausgaben nur im Rahmen eines Kredites tätigen.

Reicht dieser nicht aus, ist vor der Mehrausgabe ein Nachtragskredit einzuholen.

b) Zuständigkeit

Art. 117. Kredite werden durch Voranschlag oder durch besondere Beschlüsse der Bürgerschaft oder des Gemeindeparlamentes gewährt.

Ein besonderer Beschluss ist für eine Ausgabe von grosser finanzieller Tragweite erforderlich.

Die Gemeindeordnung kann den Rat ermächtigen, unvorhersehbare Ausgaben bis zu einer bestimmten Höhe zu beschliessen.

Dringliche und gebundene Ausgaben

Art. 118. Der Rat kann ohne Kredit eine Ausgabe tätigen, wenn:

- a) eine Verzögerung die Interessen der Gemeinde erheblich gefährdet oder schädigt;
- b) Gesetzgebung, Erlasse der Gemeinde oder andere rechtliche Verpflichtungen keinen grösseren Ermessensbereich offenlassen.

2. Finanzielle Führungsinstrumente

Finanzplan

Art. 119. Der Rat erstellt periodisch einen Finanzplan, der wenigstens die Planung für die drei dem Voranschlag folgenden Rechnungsjahre umfasst.

Er enthält insbesondere:

- a) Überblick über die Entwicklung von Aufwand und Ertrag;
- b) Zusammenstellung der Investitionsvorhaben;
- c) Schätzung des Finanzbedarfs;
- d) Übersicht über die Finanzierungsmöglichkeiten.

Internes Kontrollsystem

Art. 120. Der Rat sorgt für ein der Grösse des Finanzhaushaltes angepasstes internes Kontrollsystem.

Es dient insbesondere:

- a) der zweckmässigen Verwendung der Mittel;
- b) der Verhinderung von Fehlern und Unregelmässigkeiten bei der Haushaltsführung.

3. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Grundsätze

Art. 121. Die Gemeinde kann in der Gemeindeordnung Rahmenbedingungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung festlegen.

Sie bestimmt insbesondere die Zuständigkeiten für:

- a) die Erteilung von Leistungsaufträgen;
- b) die Erteilung von Globalkrediten;
- c) die Sicherstellung des Controllings.

Die Gemeindeordnung kann von den Bestimmungen dieses Erlasses abweichen, soweit dies für die Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erforderlich ist.

VII. Aufgabenerfüllung durch öffentlich-rechtliche Unternehmen und Private

1. Allgemeines

Träger der Aufgabenerfüllung a) öffentlich-rechtliche Unternehmen

Art. 122. Die Gemeinde kann:

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

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.

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

2. Unselbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen

Zuständigkeit und Organisation

Art. 124. Der Rat oder eine Kommission, der wenigstens ein Mitglied des Rates angehört, leitet das Unternehmen.

Die Gemeindeordnung bestimmt die Zuständigkeiten von Rat, Parlament und Bürgerschaft.

Haushalt

Art. 125. Der Haushalt wird nach den Vorschriften dieses Erlasses über den Gemeindehaushalt geführt.

Das Rechnungsjahr kann abweichend vom Kalenderjahr bestimmt werden.

Finanzierung

Art. 126. Bei Unternehmen mit wirtschaftlichen Aufgaben regelt ein Reglement die angemessene Finanzierung durch Benützungsgebühren.

Das Unternehmen ist soweit eigenwirtschaftlich zu führen, als es in unmittelbarem Wettbewerb mit Privaten steht.

Überschüsse

Art. 127. Ertragsüberschüsse werden nach kaufmännischen Grundsätzen für Abschreibungen und Rückstellungen verwendet. Der verbleibende Reingewinn ist dem allgemeinen Gemeindehaushalt zuzuweisen.

Aufwandüberschüsse werden vom Unternehmen und, soweit dies nicht möglich ist, vom allgemeinen Gemeindehaushalt gedeckt.

3. Selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen

Zuständigkeit und Organisation

Art. 128. Die Gemeinde kann eine öffentlich-rechtliche Körperschaft oder Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit gründen.

Das Unternehmen verwaltet sich selbst.

Der Rat übt die Oberaufsicht aus. Voranschlag, Benützungsvorschriften und im Reglement der Gemeinde bezeichnete Beschlüsse bedürfen zur Gültigkeit der Genehmigung des Rates. Dieser überprüft Rechtmässigkeit und Angemessenheit.

Eigenwirtschaftlichkeit

Art. 129. Das Unternehmen ist eigenwirtschaftlich zu führen.

Für Aufwand- und Ertragsüberschüsse wird Art. 127 dieses Erlasses sachgemäss angewendet.

Für Verbindlichkeiten gegenüber Dritten haftet die Gemeinde subsidiär.

Auflösung

Art. 130. Die Gemeinde kann das Unternehmen jederzeit auflösen, wenn nicht wichtige öffentliche Interessen entgegenstehen.

Sie muss das Unternehmen auflösen, wenn sie in mehreren aufeinander folgenden Jahren Ausgabenüberschüsse zu decken hatte.

Rechte und Pflichten des aufgelösten Unternehmens gehen auf die Gemeinde über.

VIII. Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen

1. Allgemeines

Grundsatz

Art. 131. Die Gemeinde ist nach Massgabe der Gesetzgebung zur Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen, mit Kanton und Bund verpflichtet.

Sie hat insbesondere anderen öffentlichen Verwaltungen im Kanton Rechtshilfe zu leisten.

Die Gemeinde arbeitet mit anderen Gemeinwesen zusammen, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung dies gebieten.

Unterbleiben einer gebotenen Zusammenarbeit

Art. 132. Unterbleibt eine gebotene Zusammenarbeit, werden die daraus resultierenden Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder die Beiträge herabgesetzt.

Vereinbarungen a) Grundsatz

Art. 133. Die Gemeinde kann durch Vereinbarung:

- a) Verwaltungspersonal und Einrichtungen einer anderen Gemeinde zur Verfügung stellen;
- b) gemeinsame Kommissionen und Verwaltungspersonal einsetzen oder gemeinsame Einrichtungen schaffen;
- c) Gemeindeverbände und Zweckverbände gründen.

b) Vereinbarung mit ausserkantonalen Gemeinwesen

Art. 134. Allgemeinverbindliche Vereinbarungen mit ausserkantonalen Gemeinwesen sind nur gemäss besonderer gesetzlicher Vorschrift oder aufgrund einer interkantonalen Vereinbarung zulässig.

Ein Gemeindeverband oder Zweckverband mit ausserkantonalen Gemeinwesen darf nur gegründet werden, wenn eine interkantonale Vereinbarung über das anwendbare Recht, die Aufsicht und den Rechtsschutz abgeschlossen wurde.

Anordnungen der Regierung

Art. 135. Die Regierung kann einen Gemeinde- oder Zweckverband verpflichten, eine Gemeinde aufzunehmen oder eine Gemeinde verpflichten, einem Gemeinde- oder Zweckverband beizutreten, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung dies verlangen und die Aufnahme die bisherigen Verbandsgemeinden nicht wesentlich benachteiligt.

Sie kann auf Verlangen von zwei Dritteln der Mitglieder einen Antrag zum Beschluss erheben, für den Einstimmigkeit vorgeschrieben ist. Der Beschluss muss dem Verbandsinteresse dienen und den ablehnenden Mitgliedern zumutbar sein.

Privatrechtliche Verträge

Art. 136. Die Gemeinde kann privatrechtliche Verträge schliessen, soweit dadurch nicht Rechte und Pflichten allgemeinverbindlich geordnet werden.

2. Zweckverband

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.

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

Vereinbarung

Art. 138. Die Vereinbarung bestimmt wenigstens:

- a) Name, Mitglieder, Zweck und Sitz;
- b) Bezeichnung, Zusammensetzung und Einberufung der Verbandsorgane;
- c) die Zuständigkeit des Verbandes und seiner Organe;
- d) Finanzierungsgrundsätze;
- e) Voraussetzungen und Verfahren für Beitritt und Austritt;
- f) das Auflösungsverfahren.

Organe

Art. 139. Organe des Zweckverbandes sind:

- a) Delegiertenversammlung;
- b) Verwaltungsrat;
- c) Kontrollstelle.

Ergänzende Vorschriften

Art. 140. Jedes Mitglied hat Anspruch auf wenigstens eine Vertretung in der Delegiertenversammlung.

Die Vereinbarung kann vorsehen, dass der Verwaltungsrat aus der Mitte der Delegiertenversammlung gewählt wird.

Die Vorschriften dieses Erlasses für Gemeinden mit Parlament werden sachgemäss angewendet.

Haushalt a) Grundsatz

Art. 141. Der Zweckverband führt einen eigenen Haushalt.

Die Vorschriften dieses Erlasses über den Gemeindehaushalt und seine Kontrolle werden sachgemäss angewendet.

Der Zweckverband kann das Rechnungsjahr abweichend vom Kalenderjahr bestimmen.

b) Erträge

Art. 142. Die Vereinbarung und die vom Zweckverband erlassenen Reglemente regeln die Erträge.

Die Mitglieder werden wenigstens zur laufenden Deckung von Aufwandüberschüssen verpflichtet.

Jahresrechnung und Voranschlag sind so rechtzeitig zu erstellen, dass die Verbandsgemeinden ihre Beiträge spätestens in die eigene Rechnung und in den eigenen Voranschlag des folgenden Jahres aufnehmen können.

Haftung der Mitglieder

Art. 143. Die Mitglieder haften für den Zweckverband subsidiär entsprechend ihren Anteilen.

Rechte der Mitglieder

Art. 144. Die Vereinbarung legt fest:

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

Information

Art. 145. Die Mitglieder sind über die Tätigkeit des Zweckverbandes umfassend zu informieren.

Sie können jederzeit Auskünfte verlangen.

Die Räte der beteiligten Gemeinden haben die Bürgerschaft jährlich über Geschäftsführung und Haushalt des Zweckverbandes zu informieren.

Eintritt und Austritt

Art. 146. Von neuen Mitgliedern kann eine angemessene Einkaufssumme verlangt werden.

Austretende Mitglieder haben keinen Anspruch auf Entschädigung, wenn die Vereinbarung nichts anderes vorsieht. Sie haften für Verbindlichkeiten des Verbandes, die während der Dauer ihrer Mitgliedschaft entstanden sind.

3. Gemeindeverband

Begriff

Art. 147. Der Gemeindeverband ist eine aus Gemeinden bestehende öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Er dient der gemeinsamen Erfüllung mehrerer Gemeindeaufgaben.

Organisation a) Organisationsform

Art. 148. Der Gemeindeverband organisiert sich durch die Verbandsvereinbarung als Gemeindeverband mit Bürgerversammlung oder als Gemeindeverband mit Parlament.

b) Verbandsbürgerschaft

Art. 149. Die Verbandsbürgerschaft ist oberstes Organ des Gemeindeverbandes.

Sie setzt sich aus den Stimmberechtigten der Mitgliedsgemeinden zusammen.

Die Bestimmungen dieses Gesetzes über die Zuständigkeit der Bürgerschaft und die Ausübung der politischen Rechte werden sachgemäss angewendet. Die Verbandsvereinbarung kann die Zahl der Unterschriften für Referendums- und Initiativbegehren herabsetzen.

Verbandsvereinbarung

Art. 150. Die Verbandsvereinbarung bestimmt wenigstens:

- a) Name, Mitglieder und Sitz;
- b) die Verbandsaufgaben;

- c) die Zuständigkeiten der Verbandsorgane. Für den Gemeindeverband mit Bürgerversammlung werden die Vorschriften dieses Gesetzes über Gemeinden mit Bürgerversammlung, für den Gemeindeverband mit Parlament die Vorschriften dieses Gesetzes über die Gemeinden mit Parlament sachgemäss angewendet;
- d) Finanzierungsgrundsätze;
- e) Voraussetzungen und Verfahren für Beitritt und Austritt;
- f) das Auflösungsverfahren.

Ergänzende Vorschriften

Art. 151. Die Vorschriften dieses Gesetzes über den Zweckverband werden sachgemäss angewendet, soweit es nichts anderes bestimmt.

IX. Staatsaufsicht

1. Im Allgemeinen

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.

Aufsichtsbehörden

Art. 153. Aufsichtsbehörden sind:

- a) Regierung;
- b) jeweils zuständiges Departement;
- c) weitere Behörden nach Massgabe der Gesetzgebung.

Regierung

Art. 154. Die Regierung übt die Oberaufsicht aus.

Die Vorschriften dieses Erlasses über die Aufsicht durch die Departemente werden sachgemäss angewendet.

Departement a) Instrumente

Art. 155. Das zuständige Departement übt die Aufsicht aus durch:

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

b) Massnahmen

Art. 156. Das zuständige Departement trifft angemessene Massnahmen zur Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung.

Es kann insbesondere:

- a) anstelle eines Gemeindeorgans handeln;
- b) Ersatzvornahmen anordnen;
- c) Reglemente erlassen;
- d) Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss beschliessen;
- e) im öffentlichen Interesse Aufgaben einer Gemeinde an eine andere Gemeinde übertragen, wenn keine Vereinbarung zustande gekommen ist;
- f) eine Ersatzverwaltung einsetzen, wenn:
 1. die oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde im Einzelfall nicht beschlussfähig ist;
 2. die Gemeinde dauernd ihre rechtlichen Verpflichtungen verletzt;
 3. die Gemeinde sich den Anordnungen der Aufsichtsbehörden widersetzt;
 4. die Gemeinde durch ihr Finanzverhalten die Zahlungsfähigkeit gefährdet.

Einreichung von Unterlagen

Art. 157. Die Gemeinden reichen dem zuständigen Departement ein:

- a) Beschlüsse über Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss;
- b) Protokoll der Bürgerversammlung.

Untersuchungen

Art. 158. Die Aufsichtsbehörde kann jederzeit Einsicht in die Akten nehmen, Behördemitglieder und Angestellte befragen sowie auf andere geeignete Weise Sachverhalte abklären.

2. Rechtsschutz

Anzeige

Art. 159. Jede Person kann Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde, eines selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmens, eines Gemeinde- oder Zweckverbandes der Aufsichtsbehörde anzeigen.

Die Aufsichtsbehörde stellt der anzeigenden Person eine schriftliche Stellungnahme zu.

Ist die Anzeige offensichtlich unbegründet, kann die anzeigende Person zur Zahlung einer Gebühr und zum Ersatz der entstandenen Kosten verpflichtet werden.

Abstimmungsbeschwerde a) wegen Rechtswidrigkeit

Art. 160. Beschlüsse der Bürgerschaft sowie referendumpflichtige Beschlüsse können von Stimmberechtigten und von anderen Personen, die an der Änderung oder Aufhebung des Beschlusses ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartun, wegen Rechtswidrigkeit mit Abstimmungsbeschwerde beim zuständigen Departement angefochten werden.

Die Beschwerde ist innert vierzehn Tagen seit Annahme des angefochtenen Beschlusses oder seit unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist einzureichen.

Das zuständige Departement kann:

- a) den Beschluss der Bürgerschaft oder den referendumpflichtigen Beschluss aufheben;
- b) angemessene Massnahmen treffen. Art. 156 dieses Erlasses wird sachgemäss angewendet.

b) wegen Verfahrensmängeln

Art. 161. Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen können von Stimmberechtigten wegen Verfahrensmängeln angefochten werden.

Verfahrensmängel in der Bürgerversammlung gelten als Beschwerdegründe nur, wenn sie in der Versammlung gerügt worden sind oder wenn die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer nachweist, dass es ihm oder ihr trotz zumutbarer Sorgfalt unmöglich war, die Verfahrensmängel wahrzunehmen oder zu rügen.

Die Beschwerde ist innert vierzehn Tagen seit Bekanntwerden des Beschwerdegrundes, spätestens innert vierzehn Tagen seit der Abstimmung einzureichen. Das zuständige Departement sagt die Abstimmung ab oder hebt sie auf, wenn der Verfahrensmangel von entscheidendem Einfluss auf das Ergebnis sein könnte, gewesen ist oder hätte sein können.

c) ergänzende Vorschriften

Art. 162. Soweit dieser Erlass nichts anderes bestimmt, richtet sich die Abstimmungsbeschwerde sachgemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege für die Erhebung von Rekursen.

X. Schlussbestimmungen

Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 163. Das Gemeindegesetz vom 23. August 1979⁷⁹ wird aufgehoben.

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 es sich aus triftigen Gründen als unmöglich erweist, die Anpassung vorzunehmen.

b) Initiativ- und Referendumsbegehren sowie Aufgaben des Rates

Art. 165. Bis zur Anpassung der Gemeindeordnung nach Art. 59, 73, 79 und 90 dieses Erlasses werden die Art. 96, 121, 124 und 136 des Gemeindegesetzes vom 23. August 1979⁸⁰ in der Fassung vor Aufhebung durch diesen Erlass angewendet.

c) Aufgabenerfüllung von Ortsgemeinden und ortsbürgerlichen Korporationen

Art. 166. Ortsgemeinden und ortsbürgerliche Korporationen, die Aufgaben nach Art. 207 des Gemeindegesetzes vom 23. August 1979⁸¹ in der Fassung vor Aufhebung durch diesen Erlass übertragen haben, nehmen diese Aufgaben innert zwei Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses wieder selbständig wahr und wählen ihre Organe.

Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Gemeindevereinigungsgesetzes vom 17. April 2007⁸² über die Aufhebung von Gemeinden.

Vollzugsbeginn

Art. 167. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁷⁹ nGS 36–29 (sGS 151.2).

⁸⁰ sGS 151.2.

⁸¹ sGS 151.2.

⁸² sGS 151.3.