



Protokoll

Sitzung	Vorberatende Kommission 22.24.09 «IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Ersatzbehörde)» / 22.24.10 «V. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unmöglichkeit der Durchfüh- rung der Bürgerversammlung)» / 22.24.11 «VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Kollegial- prinzip der Geschäftsprüfungskommission)» / 22.24.12 «VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unzulässigkeit von Volksmotionen)» / 22.24.13 «VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Schul- kommission in Einheitsgemeinden)» / 22.24.14 «IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Vereinba- rungen mit anderen Gemeinwesen)»	Leandra Cozzio Geschäftsführerin Parlamentdienste Regierungsgebäude 9001 St.Gallen T +41 58 229 49 33 Leandra.Cozzio@sg.ch
Termin	Freitag, 7. Februar 2025, 08.30 bis 14.30 Uhr	
Ort	St.Gallen, Regierungsgebäude, Kantonsratssaal	

St.Gallen, 17. Februar 2025

Kommissionspräsident

Rolf Huber-Oberriet

Teilnehmende

Kommissionsmitglieder

SVP	René Bühler-Schmerikon, Betriebsleiter
SVP	Hedy Fürer-Rapperswil-Jona, Bäuerin
SVP	Lukas Huber-Wildhaus-Alt St.Johann, Student Rechtswissenschaften, Sekretär SVP SG
SVP	Claudia Martin-Gossau, Berufsfachschullehrerin, Stadträtin
SVP	Markus Wüst-Oberriet, Unternehmer
SP-GRÜNE-GLP	Margot Benz-St.Gallen, Rechtsanwältin
SP-GRÜNE-GLP	Andreas Bisig-Rapperswil-Jona, Abteilungsleiter
SP-GRÜNE-GLP	Remo Maurer-Altstätten, Schulratspräsident
SP-GRÜNE-GLP	Ariane Thür Wenger-Rorschach, Lehrerin
Die Mitte-EVP	Cornel Aerne-Eschenbach, Gemeindepräsident
Die Mitte-EVP	Trudy Cozzio-St.Gallen, Heilpädagogin
Die Mitte-EVP	Stefan Kohler-Sargans, Gemeindepräsident
Die Mitte-EVP	Mathias Müller-Lichtensteig, Stadtpräsident
FDP	Rolf Huber-Oberriet, Gemeindepräsident, <i>Kommissionspräsident</i>
FDP	Ruben Schuler-Mosnang, Jurist

Von Seiten des zuständigen Departementes

- Regierungsrätin Laura Bucher, Vorsteherin Departement des Innern
- Alexander Gulde, Amt für Gemeinden und Bürgerrecht, Departement des Innern
- Thomas Schweizer, Juristischer Mitarbeiter, Amt für Gemeinden und Bürgerrecht, Departement des Innern

Weitere Teilnehmende¹

- Bernhard Keller, Geschäftsführer Verband St.Galler Gemeindepräsidien (für Traktanden 1 und 2)
- Jürg Bereuter, Berater Verband St.Galler Gemeindepräsidien (für Traktanden 1 und 2)

Geschäftsführung / Protokoll

- Leandra Cozzio, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste
- Livia Osterwalder, Stv. Geschäftsführerin, Parlamentsdienste

Bemerkungen

- Die Kommissionsmitglieder finden die Sitzungsunterlagen in der Sitzungsapp².
- Erlasse sind in elektronischer Form der Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen³ sowie der systematischen Rechtssammlung des Bundes⁴ zu entnehmen.

Traktanden

1	Begrüssung und Information	4
1.1	Einführung	4
1.2	Interessenbindungen	5
2	Stellungnahme VSGP	6
2.1	Referat	6
3	Einführung und Vorstellung der Vorlage	6
3.1	Inhalt gemäss Botschaft	6
3.2	Fragerunde	6
4	Allgemeine Diskussion	7
5	Spezialdiskussion 22.24.09	11
5.1	Beratung Botschaft (S. 3-7 und 13-17)	11
5.2	Beratung Entwurf (S. 19)	12
5.3	Aufträge	15
5.4	Rückkommen	15
5.5	Gesamtabstimmung	15

¹ Nach Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GeschKR bezeichnet die Kommission den Beizug von Sachverständigen und Interessenvertretern. Ist ein Mitglied der Kommission mit dem Vorschlag nicht einverstanden, meldet es dies nach Erhalt der Einladung der Kommissionspräsidentin oder dem Kommissionspräsidenten.

² <https://sitzungen.sg.ch/kr/committees/2>

³ <https://www.gesetzessammlung.sg.ch>

⁴ <https://www.admin.ch>

6	Spezialdiskussion 22.24.10	16
6.1	Beratung Botschaft (S. 8, Abschnitt 2)	16
6.2	Beratung Entwurf (Seite 21)	22
6.3	Aufträge	22
6.4	Rückkommen	22
6.5	Gesamtabstimmung	22
7	Spezialdiskussion 22.24.11	22
7.1	Beratung Botschaft (S. 9, Abschnitt 3)	22
7.2	Beratung Entwurf (Seite 23)	22
7.3	Aufträge	26
7.4	Rückkommen	26
7.5	Gesamtabstimmung	26
8	Spezialdiskussion 22.24.12	27
8.1	Beratung Botschaft (S. 9, Abschnitt 4)	27
8.2	Beratung Entwurf (S. 25)	29
8.3	Aufträge	30
8.4	Rückkommen	30
8.5	Gesamtabstimmung	31
9	Spezialdiskussion 22.24.13	32
9.1	Beratung Botschaft (S. 11, Abschnitt 5)	32
9.2	Beratung Entwurf (S. 27)	35
9.3	Aufträge	36
9.4	Rückkommen	36
9.5	Gesamtabstimmung	36
10	Spezialdiskussion 22.24.14	37
10.1	Beratung Botschaft (S. 12, Abschnitt 6)	37
10.2	Beratung Entwurf (S. 29)	37
10.3	Aufträge	38
10.4	Rückkommen	38
10.5	Gesamtabstimmung	39
11	Abschluss der Sitzung	39
11.1	Bestimmung der Berichterstatterin/des Berichterstatters	39
11.2	Medienorientierung	39
11.3	Verschiedenes	39

1 Begrüssung und Information

1.1 Einführung

Huber-Oberriet, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und folgende Personen:

- Regierungsrätin Laura Bucher, Vorsteherin Departement des Innern
- Alexander Gulde, Leiter Amt für Gemeinden und Bürgerrecht, Departement des Innern
- Thomas Schweizer, Juristischer Mitarbeiter, Amt für Gemeinden und Bürgerrecht, Departement des Innern
- Bernhard Keller, Geschäftsführer Verband St.Galler Gemeindepräsidien (für Traktanden 1 und 2)
- Jürg Bereuter, Berater Verband St.Galler Gemeindepräsidien (für Traktanden 1 und 2)
- Leandra Cozzio, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste
- Livia Osterwalder, Stv. Geschäftsführerin, Parlamentsdienste

Seit der Kommissionsbestellung in der Wintersession nahm die Kantonsratspräsidentin keine Ersatzwahlen in die vorberatende Kommission vor.

Für die heutige Sitzung hat sich niemand entschuldigt. Ich stelle fest, dass die vorberatende Kommission beratungsfähig ist.

Wir behandeln Botschaft und Entwürfe der Regierung 22.24.09 «IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Ersatzbehörde)» / 22.24.10 «V. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unmöglichkeit der Durchführung der Bürgerversammlung)» / 22.24.11 «VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Kollektialprinzip der Geschäftsprüfungskommission)» / 22.24.12 «VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unzulässigkeit von Volksmotionen)» / 22.24.13 «VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Schulkommission in Einheitsgemeinden)» / 22.24.14 «IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen)» vom 29. Oktober 2024.

Der vorberatenden Kommission wurden nach der Zustellung der Einladung zusätzliche Unterlagen verteilt bzw. zugestellt:

- Beilage 2: Zusammenfassung Vernehmlassungsantworten;
- Beilage 3: Vernehmlassungsbeiträge;
- Beilage 4: Stellungnahme zu Nachträgen von Markus Bucheli für VSGP;
- Beilage 5: Ersatzverwaltungen Übersicht 2015-20xx;
- Beilage 6: Fragen der SP-GRÜNE-GLP-Delegation;
- Beilage 7: Präsentation VSGP;
- Beilage 8: Präsentation DI;
- Beilage 9: Antworten auf Fragen der SP-GRÜNE-GLP-Delegation.

Ich weise darauf hin, dass die Beratung elektronisch aufgezeichnet wird, was der Geschäftsführung die Fertigstellung des Protokolls erleichtert. Deshalb bitte ich Sie, nur zu sprechen, wenn ich Ihnen das Wort erteile. Die Geschäftsführung dankt für die Abgabe der Manuskripte insbesondere zur allgemeinen Diskussion. Für das Protokoll gilt das gesprochene Wort. Eine weitere Information, vor allem als Hinweis für die Mitglieder, die zum ersten Mal in einer vorberatenden Kommission mitwirken: Sowohl die Kommissionsberatungen nach Art. 59 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) als auch das Kommissionsprotokoll nach Art. 67 GeschKR sind vertraulich. Erst mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse, nach Ablauf der Referendumsfrist, entfällt die Vertraulichkeit.

Zu Beginn werden Bernhard Keller, Geschäftsführer VSGP, und Jürg Bereuter, Berater VSGP, aus Sicht des VSGP Stellung zu den vorliegenden Geschäften nehmen. Sie verlassen die Sitzung anschliessend. Fragen sind deshalb direkt im Anschluss an die Referate zu stellen.

Danach wird die vorberatende Kommission eine Einführung durch die zuständige Regierungsrätin Laura Bucher in die Vorlage erhalten. Anschliessend führt sie eine allgemeine Diskussion anstelle einer Eintretensdiskussion. Es folgen die Spezialdiskussionen zu den einzelnen Geschäften, die jeweils mit einer Gesamtabstimmung abgeschlossen werden.

Der Kommissionspräsident schliesst die Einführung mit einigen administrativen Hinweisen.

1.2 Interessenbindungen

Ich gehe als Kommissionspräsident mit gutem Beispiel voran und lege meine Interessenbindungen offen: Ich bin Gemeindepräsident von Oberriet und Präsident des Verbands St.Galler Gemeindepräsidien (VSGP).

Ich bitte die Kommissionsmitglieder, die eigenen Interessenbindungen, soweit sie einen Zusammenhang zum Geschäft haben, spätestens bei ihrem ersten Votum ebenfalls offenzulegen.

2 Stellungnahme VSGP

2.1 Referat

Bernhard Keller: Ausführungen gemäss Präsentation, Folien 1–4 (Beilage 7).

Jürg Bereuter: Ausführungen gemäss Präsentation, Folien 5–13 (Beilage 7).

Der Kommissionspräsident verabschiedet Bernhard Keller und Jürg Bereuter.

3 Einführung und Vorstellung der Vorlage

3.1 Inhalt gemäss Botschaft

Regierungsrätin Bucher: Ausführungen gemäss Präsentation, Folien 1–3 (Beilage 8).

Alexander Gulde: Ausführungen gemäss Präsentation, Folien 4–10 (Beilage 8).

Thomas Schweizer: Ausführungen gemäss Präsentation, Folien 11–13 (Beilage 8).

Regierungsrätin Bucher: Ausführungen gemäss Präsentation, Folie 14 (Beilage 8).

3.2 Fragerunde

Benz-St.Gallen zu Folie 12 (Beilage 8): Ich verstehe nicht, worum es beim VIII. Nachtrag (Schulkommissionen in Einheitsgemeinden) geht. Wo liegt das Problem? Im Gesetz wird in Art. 94 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) ein Absatz gestrichen, bei dem ich nicht sicher bin, ob es nicht sinnvoll wäre, ihn beizubehalten. Ich interpretiere Art. 94 GG in der Fassung so, dass eine durch die Gemeinde vorgesehene Schulkommission oder ein Schulrat alle Kompetenzen besitzt ausser die in Art. 94 Abs. 4 genannten. Wie wirkt sich das in der Praxis aus? Wo liegen die Schwierigkeiten?

Regierungsrätin Bucher: Eine Einheitsgemeinde zählt in der Regel mehrere Kommissionen. Nur die Schulkommission wird im Gemeindegesetz geregelt. Unser Ziel ist es, den Gemeinden mehr Freiheiten zu geben. Es soll nicht alles auf Gesetzesstufe oder in der Gemeindeordnung geregelt werden müssen. So wird ermöglicht, dass Organisation und Aufgaben der Schulkommission auf anderer Stufe geregelt werden können.

Thomas Schweizer: Ein wesentlicher Punkt ist, dass das nicht mehr in der Gemeindeordnung geregelt werden muss. Die Änderung der Gemeindeordnung untersteht dem obligatorischen Referendum und muss immer an die Bürgerversammlung gebracht werden. In Gemeinden mit Parlament findet dazu eine Urnenabstimmung statt. Mit dieser Änderung kann dies in einem Reglement festgehalten werden, das nur dem fakultativen Referendum untersteht.

Müller-Lichtensteig legt seine Interessen als Stadtpräsident von Lichtensteig offen. Zu Folie 9 (Beilage 8): Andere Kantone hatten während der Pandemie keine Regelung im Gesetz zum Ersatz von Bürgerversammlungen. Wie haben diese das gelöst? Ist eine gesetzliche Regelung notwendig?

Alexander Gulde: Auch in diesen Kantonen bestand Handlungsbedarf. Da sie keine Regelungen hatten, mussten sie diese über das Dringlichkeitsrecht⁵ schaffen. Bei uns war das in der ersten Phase nicht notwendig, da wir eine Regelung hatten. In der zweiten Phase, als Rechts-

⁵ Die St.Galler Kantonsverfassung verwendet die Bezeichnung «Dringlichkeitsrecht»(vgl. Art. 75 KV), während in anderen Kanton «Notrecht» geläufig ist. Im Protokoll werden beide Begrifflichkeiten verwendet.

unsicherheit bestand, ob man mit dem nötigen Planungshorizont und der bestehenden Regelung diese Geschäfte an die Urne verlegen kann, hat die Regierung auf Art. 75 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) zurückgegriffen und basierend darauf die entsprechende Verordnung erlassen. Diesen Weg wollen wir gesetzlich regeln, damit Klarheit besteht.

Maurer-Altstätten legt seine Interessen als Schulpräsident von Altstätten offen.

Sowohl die Vertreter des VSGP als auch des Departementes des Innern (DI) haben die Verfassungsmässigkeit angesprochen. Wurde geprüft, ob eine Beschwerde über Verletzung der Verfassungsmässigkeit erfolgreich sein könnte?

Regierungsrätin Bucher: Nein. Wir haben das Gutachten zu Kenntnis genommen, teilen diese Meinung aber nicht. Es müsste ein unabhängiges Gutachten erstellt werden. Wir finden das unverhältnismässig. Wir wollen die politische Diskussion abwarten.

Martin-Gossau zu Folie 7 (Beilage 8): Ein Element des IV. Nachtrags (Ersatzbehörde) ist, dass die Kostentragung durch die Gemeinde erfolgen soll, die den Bedarf geltend macht. Besteht die Möglichkeit, diesen Grundsatz anderweitig (z.B. als Verweis oder Verfügung) festzuhalten, falls auf den IV. Nachtrag nicht eingetreten werden sollte? Wie wird die Abwicklung der Kostentragung zurzeit gehandhabt?

Alexander Gulde: Heute ist das ein Bestandteil jeder Verfügung, die seit dem Jahr 2015 erlassen wurde. Wenn eine Ersatzverwaltung für ein Geschäft eingesetzt wird, wird auch die Kostentragung geregelt. Die Kosten, die im Verfahren nicht durch Gebühren geltend gemacht werden können, sind von der Gemeinde zu tragen, die den Bedarf nach einer Ersatzverwaltung angemeldet hat.

4 Allgemeine Diskussion

SVP-Delegation

Huber-Wildhaus-Alt St. Johann (im Namen der SVP-Delegation): Auf die Vorlage 22.24.09 «IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz» ist nicht einzutreten. Auf die Vorlage 22.24.12 «VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz» ist nicht einzutreten. Auf die Vorlagen 22.24.11 «VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz» und 22.24.14 «IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz» ist einzutreten. Ob wir auf die Vorlagen 22.24.10 «V. Nachtrag zum Gemeindegesetz» und 22.24.13 «VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz» eintreten werden, haben wir noch nicht entschieden.

Ich lege meine Interessen offen: Ich bin Präsident der Geschäftsprüfungskommission (GPK) der Gemeinde Wildhaus-Alt St. Johann.

Die SVP-Delegation würdigte die sechs Nachträge zum Gemeindegesetz basierend auf den beiden Grundsätzen «Gemeindeautonomie» und «Notwendigkeit einer Anpassung gegenüber dem Status quo».

Zur Gemeindeautonomie: Die SVP-Delegation steht zur Gemeindeautonomie, die in Art. 50 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) sowie Art. 89 KV festgeschrieben ist. Unser Kanton ist vielfältig, die Gegebenheiten in den einzelnen Gemeinden sind sehr unterschiedlich. Dieser Vielfalt kann nur Rechnung getragen werden, wenn der Kanton in seiner Gesetzgebung den Gemeinden die grösstmögliche Freiheit gewährt und nur dann eingreift, wenn dies notwendig und verhältnismässig ist. In Bezug auf das heute zu behandelnde Gemeindegesetz bedeutet dies, dass die Gemeinden bzw. die Bürgerschaft vor Ort in der Gemeindeordnung, der «Verfassung der Gemeinden», möglichst selbst regeln können, wie sie sich organisieren und was in der entsprechenden Gemeinde gilt. Damit kann auf die individuellen Bedürfnisse der Gemeinden Rücksicht genommen werden. Diese Gemeindeautonomie wird aus Sicht der SVP-Delegation namentlich im IV. Nachtrag verletzt. Es ist falsch, wenn der Kanton und somit eine andere Staatsebene die entsprechenden Gemeindebehörden verpflichtet, als Ersatzbehörde einen Entscheid fällen zu müssen, für den sie örtlich nicht zuständig sind. Die heutige Praxis, bei der das

Amt für Gemeinden und Bürgerrecht (AFGB) in Zusammenarbeit mit der VSGP-Geschäftsführung eine Behörde sucht, welche freiwillig als Ersatzbehörde fungiert, ist aus Sicht der SVP-Delegation die klar bessere Lösung als die vorgeschlagene Änderung der Regierung.

Ein schönes Beispiel für die Gemeindeautonomie ist die Regelung im Gemeindegesetz zur Volksmotion. Jede Gemeinde kann in ihrer Gemeindeordnung selbst entscheiden, ob dieses demokratische Instrument als Ergänzung zum Initiativrecht in einer Gemeinde besteht oder nicht. Auch hier ist es falsch, wenn der Kanton als übergeordnete Staatsebene den Gemeinden vorschreibt, welche Gültigkeitsvoraussetzungen für dieses Volksrecht gelten, und dafür sogar die Regeln, welche für kantonale Initiativen gelten, in «Analogie» anwenden möchte. Die vorgeschlagenen Änderungen im VII. Nachtrag sind aber auch inhaltlich falsch. Damit wird der Idee eines «niederschweligen direktdemokratischen Instruments» als Ergänzung zur Initiative auf Gemeindeebene widersprochen.

Zur Frage der Notwendigkeit der vorgeschlagenen Anpassungen: Die SVP-Delegation stellt fest, dass mit Ausnahme des IV. Nachtrags (Ersatzbehörden) die weiteren Nachträge (V. bis IX.) nicht von einem parlamentarischen Auftrag ausgehen, sondern von der Regierung selbst initiiert wurden. Der Regierung steht selbstverständlich das Recht zu, von sich aus Gesetzesvorhaben zu initiieren. Trotzdem fehlt bei diesen fünf Nachträgen ein entsprechendes Votum aus dem Kantonsrat, dass überhaupt Handlungsbedarf besteht, bzw. dass das geltende Recht, der Status quo, nicht zweckmässig sei. Die SVP-Delegation hat sich bei diesen fünf Nachträgen deshalb besonders intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, ob diese Änderungen wirklich einen Mehrwert gegenüber dem heutigen Recht bringen. Im VI. Nachtrag (Kollegialprinzip der Geschäftsprüfungskommission) sowie im IX. Nachtrag (Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen) ist dieser Mehrwert für die SVP-Delegation klar ersichtlich.

Ob der V. Nachtrag (Unmöglichkeit der Durchführung der Bürgerversammlung) sowie der VIII. Nachtrag (Schulkommissionen in Einheitsgemeinden) hingegen notwendig sind, ist für die SVP-Delegation fraglich. So bestehen bereits die notwendigen gesetzlichen Grundlagen – das haben die Corona-Jahre gezeigt – um eine Bürgerversammlung abzusagen und stattdessen eine Urnenabstimmung anzusetzen. Bereits heute gibt das Gemeindegesetz den Gemeinden die völlige Flexibilität, ob ein Schulrat vom Volk gewählt werden soll oder nicht und ob ein Mitglied des Gemeinderats in der Schulkommission vertreten sein soll oder nicht. Hier erwarten wir von der Regierung, dass sie in der Spezialdiskussion klar darlegt, welche Besserungen gegenüber dem Status quo durch diese Nachträge erzielt werden können. Davon abhängig, ob Handlungsbedarf ausgewiesen werden kann, wird die SVP-Delegation auf den V. Nachtrag und den VIII. Nachtrag eintreten oder nicht. Diese offenen Fragen werden in der Spezialdiskussion zu klären sein. Wenn keine Änderung notwendig ist, sehen wir es als Pflicht, auf eine solche zu verzichten, denn eine Änderung bringt deutlich mehr Risiken in der praktischen Anwendung, als dies das bereits erprobte und gelebte geltende Recht tut.

SP-GRÜNE-GLP-Delegation

Bisig-Rapperswil-Jona (im Namen der SP-GRÜNE-GLP-Delegation): Auf die Vorlagen 22.24.09 «IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz», 22.24.10 «V. Nachtrag zum Gemeindegesetz», 22.24.12 «VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz», 22.24.13 «VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz» und 22.24.14 «IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz» ist einzutreten. Zur Vorlage 22.24.11 «VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz» besteht keine einheitliche Meinung der Delegation.

Zum IV. Nachtrag: Diese Vorlage weist den höchsten Diskussionsbedarf aus. Die Rückmeldungen der Gemeinden und des VSGP, die gewisse Vorbehalte gegenüber einer grösseren Einmischung in die verfassungsrechtlich garantierte Autonomie haben, können wir grundsätzlich nachvollziehen. Es stellt sich die Frage, was es auslöst, wenn eine Gemeinde fest zur Ersatzverwalterin einer anderen Gemeinde wird. Wächst daraus ein anderes Rollenverständnis? Wir können diese Vorbehalte durchaus nachvollziehen. Wir sehen auch das legitime Interesse des Kantons als Aufsichtsbehörde der Gemeinden an funktionierenden Ersatzlösungen. Es besteht auch ein Interesse der Bürgerinnen und Bürger an Rechtsicherheit, dass sie innert nützlicher

Frist einen Entscheid erhalten, speziell in baurechtlichen Themen, die oft von Beschlussunfähigkeit betroffen sind. Eine Klärung der Frage macht für uns unabhängig von der Fallzahl Sinn. Es macht auch im Einzelfall Sinn, darauf zu achten, dass man diese Ersatzbehörde bestellen kann. Wir verstehen auch, dass man beim Modell Ersatzverwaltung durch eine andere Gemeinde bleiben möchte und nicht auf das System der Einsetzung von Ersatzmitgliedern in den Gemeinderat wechselt, oder dass eine kantonale Behörde diese Ersatzverwaltung wahrnimmt. Man sollte auf gleicher Stufe bleiben, damit für die Bürgerinnen und Bürger der Rechtsweg über die Instanzen gewahrt ist.

Wir finden, dass der Vorschlag mit einer festen Zuteilung der Gemeinden übers Ziel hinaus-schießt. Wenn sich kein anderer Gemeinderat finden lässt, soll der Kanton einen bestimmen. Da sind wir mit der Regierung einverstanden, dass Freiwilligkeit allein nicht reicht. Wir beantragen deshalb in der Spezialdiskussion, dass dies vereinfacht wird und man auf diese feste Zuteilung verzichtet. Der Vorschlag der Staatswirtschaftlichen Kommission lautet wie folgt: «Das kantonale Amt für Gemeinden und Bürgerrecht soll die Möglichkeit erhalten, Ersatzverwaltungen zu bestimmen, wenn keine Gemeinde freiwillig die Aufgabe übernimmt.» Aus unserer Sicht wäre das eine pragmatische Regelung – man hält am Grundsatz der Freiwilligkeit fest, und wenn sich nach einer gewissen Frist niemand finden lässt, kann man jemand für diese Aufgabe ernennen und damit das Problem lösen. Die weiteren Änderungen im Bereich der Ersatzbehörden, z.B. wie man spezifisch bei Spezialgemeinden, der GPK und der Kostenübernahme vorgehen soll, unterstützen wir.

Zum V. Nachtrag: Es handelt sich hier um eine «Lex Covid». Wir begrüßen, dass dies gesetzlich geregelt wird und eine zeitliche Befristung der Ausnahmeregeln vorgesehen wird. Es betrifft Bürgerrechte die stark eingeschränkt werden. Die Bürgerinnen und Bürger können keine Anträge an der Bürgerversammlung stellen. Es macht Sinn, dies auf Gesetzesstufe zeitlich begrenzt zu regeln.

Zum VI. Nachtrag: Hier hat unsere Delegation unterschiedliche Haltungen. Wir werden uns dazu in der Spezialdiskussion entsprechend äussern. Wir sehen einerseits, dass für das Funktionieren einer Behörde die Kollegialität wichtig ist. Andererseits sehen wir auch, dass bei der GPK eine Kontrollfunktion besteht und die Möglichkeit bestehen sollte, eine Minderheitsmeinung zu vertreten.

Zum VII. Nachtrag: Wir sind mit der vorgeschlagenen Änderung einverstanden. In der Praxis dürfte sich nicht viel ändern. Auch heute wird das bereits ähnlich bei den Gemeinden gehandhabt. Es ist ein Vorteil, wenn man als Volksmotionär diese Prüfung verlangen kann, falls der Wunsch besteht. Es sollte aber keine Verpflichtung darstellen, es prüfen zu lassen.

Zum VIII. Nachtrag: Uns ist nicht ganz klar, worum es hier geht. Regierungsrätin Bucher hat ausgeführt, dass die Gemeindeautonomie dadurch gestärkt wird: Man überlässt die Organisationsform den Gemeinden. Was genau der Vorteil der neuen Regelung im Vergleich zur alten ist, erschliesst sich uns nicht ganz. Grundsätzlich sind wir aber dafür.

Zum IX. Nachtrag: Es sieht so aus, als handle es sich hier um eine Gesetzeslücke und damit um eine sinnvolle Präzisierung im Gesetz.

Die Mitte-EVP-Delegation

Aerne-Eschenbach (im Namen der Die Mitte-EVP-Delegation): Auf die Vorlage 22.24.09 «IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz» ist nicht einzutreten. Auf die Vorlagen 22.24.10 «V. Nachtrag zum Gemeindegesetz», 22.24.11 «VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz», 22.24.12 «VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz», 22.24.13 «VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz» und 22.24.14 «IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz» ist einzutreten.

Ich lege meine Interessen offen: Ich bin Gemeindepräsident von Eschenbach.

Die zur Diskussion stehenden Nachträge zum Gemeindegesetz beinhalten Ergänzungen und Präzisierungen. Der Handlungsbedarf ergab sich mutmasslich aus Erfahrungen aus der Praxis. Während sich der IV. Nachtrag aus einem parlamentarischen Auftrag ergab, handelt es sich bei den übrigen Gesetzesnachträgen um Anpassungen, die aus Sicht der Regierung Regelungsbe-

darf aufweisen. Die Gemeindeautonomie gilt es für unsere Delegation als Grundsatz hochzuhalten. Übergeordnet soll geregelt werden, was notwendig ist. Wichtig erscheint uns aber in jedem Fall, dass die Gemeinden Handlungsspielraum erhalten und behalten und Regelungen und Gesetzesanpassungen wenn immer möglich entsprechend auszugestalten sind. Diese Grundsatzüberlegung prägt unsere Beurteilung der heute zur Debatte stehenden Nachträge. Ich verzichte darauf, detailliert zu den einzelnen Nachträgen Stellung zu nehmen. Bei einigen Anpassungen gibt es unsererseits kaum Anmerkungen, wenige Fragen werden wir in der Spezialdiskussion stellen.

Beim IV. Nachtrag haben wir aber grundsätzlich andere Vorstellungen und sehen aktuell wenig bis keinen Handlungsbedarf für eine Neuregelung. Die Gründe wurden genannt. Wir werden im Rahmen der Spezialdiskussion unsere Haltung darlegen und gegebenenfalls Anträge stellen, sofern Bedarf besteht.

FDP-Delegation

Schuler-Mosnang (im Namen der FDP-Delegation): Auf die Vorlagen 22.24.09 «IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz» und 22.24.12 «VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz» ist nicht einzutreten. Auf die Vorlagen 22.24.10 «V. Nachtrag zum Gemeindegesetz», 22.24.11 «VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz» und 22.24.14 «IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz» ist einzutreten. Ob wir auf die Vorlage 22.24.13 «VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz» eintreten werden, haben wir noch nicht entschieden.

Im Rahmen der Vorbereitung auf diese Kommissionssitzung haben wir uns beim einen oder anderen Nachtrag gefragt, ob dieser tatsächlich notwendig ist. Abgesehen vom IV. Nachtrag gab es zumindest seitens des Kantonsrates keine Veranlassung. Um es anders zu formulieren: Das Fleisch am gesetzgeberischen Knochen haben wir vielerorts vergeblich gesucht. Wie dem auch sei: Wenn wir hier sind, dann machen wir auch etwas daraus.

Unsere Haltung und unsere Anträge wurden Ihnen zugestellt. Wir werden sie im Rahmen der Spezialdiskussion näher ausführen. Auf den V., VI., und IX. Nachtrag werden wir eintreten und haben keine ergänzenden Anträge. Einzig beim V. Nachtrag, der die Möglichkeit vorsieht, dass das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen mittels Verordnung «übersteuert» werden kann, stellen sich uns Fragen zum konkreten Anwendungsbereich dieser Bestimmung und zum Verhältnis zu Art. 75 KV, der das Dringlichkeitsrecht normiert. Diese gilt es zuhanden der Materialien zu klären.

Wir behalten uns vor, auf den VIII. Nachtrag nicht einzutreten, sollte dessen Notwendigkeit in der Spezialdiskussion nicht nachgewiesen werden können. Bereits jetzt ist klar, dass der Nachtrag einen schweren rechtsetzerischen Fehler enthält, der von den Gesetzesredaktoren wohl nicht beabsichtigt war. Den Gemeinden darf auf keinen Fall die Möglichkeit genommen werden, die Schulkommission (Schulrat) als Rechtsmittelinstanz einzusetzen. Wir haben hierzu einen Antrag formuliert.

Auf den IV. und VII. Nachtrag können und wollen wir nicht eintreten. Zum VII. Nachtrag: Es erscheint uns systemfremd, dass für Volksmotionen eine Zulässigkeitsprüfung vorgenommen werden soll. Ebenso wie Motionen unseres Rates keiner Zulässigkeitsprüfung durch die Regierung unterliegen, sollen auch Volksmotionen nicht vorgängig auf ihre Zulässigkeit überprüft werden müssen. Art. 83 GG sieht bereits heute die Möglichkeit vor, dass der Rat einen Antrag auf Nichteintreten stellt. Es ist unserer Demokratie zuzumuten, dass sie auch ohne Zulässigkeitsprüfung über vermutungsweise unzulässige Anliegen aus dem Volk befinden kann. Sollte die Kommission dennoch Eintreten auf diesen Nachtrag beantragen, haben wir Ihnen bereits im Vorfeld einen Antrag zugestellt, der der Rechtssicherheit und Anwenderfreundlichkeit der vorgeschlagenen Bestimmung zuträglich ist.

Und nun zum wahren Fleisch am Knochen – wenn wir auch das Fleisch lieber gar nicht am Knochen hätten, dem IV. Nachtrag. Unseres Erachtens hat sich der bisher angewandte Prozess zur Einsetzung einer Ersatzverwaltung bewährt. Es ist weitaus zielführender, dass sich eine auf freiwilliger Basis eingesetzte Ersatzverwaltung, die über die erforderlichen personellen Kapazitäten verfügt, einem Verfahren annimmt, als dass eine überlastete Gemeinde aufgrund

einer nicht flexiblen, durch den Kanton vorgenommenen Zuteilung tätig werden muss. Vor diesem Hintergrund vermag auch das in der Botschaft vorgebrachte Argument nicht zu überzeugen, dass durch die feste Zuteilung der Ersatzverwaltungen eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden könne. Eine fest als Ersatzverwaltung zugeteilte Gemeinde, die nicht über die notwendigen Kapazitäten verfügt, wird ein Verfahren kaum schneller abschliessen können als eine freiwillig eingesetzte, die über die erforderlichen Kapazitäten verfügt. Das geltende System funktioniert. Wir sehen keine Veranlassung, es zu ändern.

Regierungsrätin Bucher zur Notwendigkeit der Nachträge: Wir liessen uns von den Grundsätzen der Effizienz, Effektivität und dem sinnvollen Mitteleinsatz leiten. Das Parlament erteilte uns den Auftrag, das Gemeindegesezt anzupassen. Wenn wir eine Gesetzesanpassung vornehmen müssen, prüfen wir sinnvollerweise gleichzeitig, ob sich aus der Praxis weiterer Handlungsbedarf ergibt. Die Abteilung Gemeindeaufsicht des AfGB steht täglich mit den Gemeinden im Kontakt und erhält sehr viele Anfragen. Die erfahrenen Revisorinnen und Revisoren verfügen über einen reichen Erfahrungsschatz und wissen ziemlich genau, welche Fragen wiederholt gestellt werden. Gemeinsam mit dem VSGP haben wir im Kontaktgremium geprüft, bei welchen Punkten Unklarheiten und Anpassungsbedürfnisse bestehen. So kam diese Sammelvorlage zu Stande.

Es steht der Regierung zu, Gesetzesänderungen ohne Auftrag des Kantonsrates vorzulegen. Hier fanden wir es vernünftig, weitere Baustellen anzugehen. Als Kantonsrätinnen und -räte haben Sie eine sehr wichtige Aufgabe: Die Gesetzgebung ist für das Funktionieren eines Staates die wichtigste Aufgabe. Das anerkennt die Regierung.

Es gibt zahlreiche Grundsätze einer guten Rechtsetzung. Wir haben uns von diesen leiten lassen. Wie Schuler-Mosnang sagte: Wenn wir schon hier sind, machen wir etwas daraus. Das ist der erste Grundsatz, der für diese Vorlage handlungsanweisend war. Es gilt auch der Grundsatz, dass nur so viel geregelt werden soll wie nötig. Auch das haben wir beachtet. Ein weiterer wichtiger Grundsatz ist, dass man nicht aus dem Affekt handeln, sondern vorausschauend und zurückblickend überlegen soll, ob das Bedürfnis nach einer Änderung besteht. Das ist ein sehr wichtiger Punkt in Bezug auf die Frage, ob die Regelung für die Einsetzung einer Ersatzverwaltung nötig ist. Der Auftrag des Kantonsrates wurde zu einer Zeit erteilt, als dafür dringende Notwendigkeit bestand. Im Moment ist diese Notwendigkeit weniger dringlich, weil es gut funktioniert. Wir kamen aber zum Schluss, dass dies langfristig geregelt werden sollte, da es nicht auszuschliessen ist, dass diese Probleme wieder auftauchen. Die Ausstandsthematik wird im gesellschaftlichen Umgang miteinander eher zu- als abnehmen. Es werden zukünftig zunehmend Ersatzverwaltungen nötig sein. Es liegt in unserer Verantwortung, vorausschauend sicherzustellen, dass diese Verfahren in der nötigen Zeit abgeschlossen werden können. Ein weiterer Grundsatz für eine gute Rechtsetzung ist, dass das Gesetz klar und verständlich sein soll und möglichst wenig Fragen offenlässt. Zudem soll die geltende Praxis im Gesetz aufgenommen werden, wenn sich diese bewährt hat. Dies war beim VII. Nachtrag der Fall. Dort schreiben wir die gelebte Praxis ins Gesetz. Ein weiterer Grundsatz: Notrecht sollte grundsätzlich nicht benützt werden müssen. Dies entspricht der Haltung, die der Kantonrat bei der Beratung des Berichts 40.23.04 «Optimierungen bei der Vorbereitung auf künftige Pandemien» geäussert hat. Die Regierung musste während der Covid-19-Pandemie für die Aussetzung der Bürgerversammlungen Dringlichkeitsrecht bemühen. Es ist wichtig, dass wir als Gesetzgeber sicherstellen, dass wir uns nicht auf Not- oder Dringlichkeitsrecht berufen müssen. Wir schaffen deshalb eine gesetzliche Grundlage, um befristete Verordnungen ohne diesen Rückgriff erlassen zu können.

5 Spezialdiskussion 22.24.09

5.1 Beratung Botschaft (S. 3-7 und 13-17)

Abschnitt 1.2.2 (Einsetzen einer Ersatzbehörde im Einzelfall [Art. 159a GG])

Bisig-Rapperswil-Jona: Bei den Geschäftsführungskommissionen (GPK) könnte auch eine juristische Person als Ersatzverwaltung eingesetzt werden. Bereits jetzt beauftragen viele GPK eine juristische Person mit der Prüftätigkeit und erstellen einen eigenen Bericht. Kontrolliert in solchen Fällen eine juristische Person die andere oder ist es die gleiche Person? Wäre ein Bericht von PricewaterhouseCoopers, dann der GPK-Bericht?

Alexander Gulde: Es geht um zwei unterschiedliche Punkte: Die technische Prüfung wird häufig von einer Revisionsgesellschaft für die GPK erledigt. Die Prüfung der GPK geht aber über die technische Prüfung hinaus. Wenn die GPK nicht beschlussfähig ist, kann man keine juristische Person mit Interessenbindungen als Ersatzbehörde beauftragen. Das müsste jemand unabhängigeres sein.

Thomas Schweizer: Die GPK ist von Gesetzes wegen zuständig für die Prüfung der Amts- und Haushaltsführung. Externe Revisionsstellen werden in der Regel zur Prüfung von Rechnung und Budget beigezogen. Es stellt sich die Frage, weshalb und zu welchem Zeitpunkt eine Ersatzbehörde eingesetzt werden muss. Es soll v.a. zu Zeiten, in denen alle GPK eine hohe Arbeitslast aufweisen, möglich sein, eine juristische Person einzusetzen. Es müsste geprüft werden, ob ein bestehender Auftrag einer Revisionsgesellschaft zur Prüfung des Budgets und der Rechnung um das Mandat einer Ersatzverwaltung erweitert werden könnte.

Anhang

Wüst-Oberriet: Anhand welches Verteilschlüssels wurde diese Zuteilung vorgenommen?

Alexander Gulde: Zuerst wurden die Gemeinden in fünf Grössenklassen eingeteilt. Innerhalb der jeweiligen Grössenklassen wurden Gemeinden mit ähnlichen Einwohnerzahlen einander zugeteilt, sofern sie nicht direkte Nachbargemeinden waren.

Wüst-Oberriet: Zuteilungskriterien sind die Grösse und die Einwohnerzahl. Auf Fachkenntnisse oder ähnliche behandelte Fälle wird nicht geachtet. Besteht die Gefahr, dass die Ersatzbehörde unter Umständen keine genügenden Kenntnisse zur Ausführung ihres Mandats besitzt?

Alexander Gulde: Die Zuteilung wurde anhand der genannten Kriterien vorgenommen. Bei anspruchsvolleren Verfahren hat sich die Praxis etabliert, dass die Vorbereitung dieser Beschlüsse externen Anwaltsbüros anvertraut wird. Eine Gemeindeverwaltung muss bei jedem von ihr zu bewältigendem Geschäft entscheiden, ob sie die Kompetenzen selbst erbringt oder einkaufen muss. Ich kann Ihre Bedenken nachvollziehen, aber auch eine Ersatzverwaltung kann externe Kompetenzen einkaufen.

5.2 Beratung Entwurf (S. 19)

Art. 159a (c) Ersatzbehörde bei fehlender Beschlussfähigkeit im Einzelfall

Bisig-Rapperswil-Jona: Ich beantrage im Namen der SP-GRÜNE-GLP-Delegation, Art. 159a wie folgt zu formulieren:

«Abs. 1: Ist ein Rat im Einzelfall nicht beschlussfähig, wird der Rat einer anderen Gemeinde als Ersatzbehörde eingesetzt. Übernimmt keine politische Gemeinde die Aufgabe freiwillig, kann die Regierung eine politische Gemeinde zur Tätigkeit als Ersatzbehörde verpflichten. Die Gemeinde, deren Rat im Einzelfall nicht beschlussfähig ist, trägt die Kosten der Ersatzbehörde, die nicht durch Entscheidgebühren gedeckt werden können.

~~Abs. 2: Die Regierung bezeichnet durch Verordnung für jede politische Gemeinde den Rat einer anderen politischen Gemeinde, der als Ersatzbehörde vorgesehen ist.»~~

Unser Antrag ist ein Kompromiss zwischen dem Wunsch nach Beschleunigung und demjenigen der Gemeindeautonomie. Wenn keine politische Gemeinde diese Aufgabe freiwillig übernimmt,

soll die Regierung eine politische Gemeinde zur Tätigkeit als Ersatzbehörde verpflichten können. Es könnte z.B. eine 30-tägige Frist vorgesehen werden.

Schuler-Mosnang (im Namen der FDP-Delegation): Der Antrag der SP-GRÜNE-GLP-Delegation ist abzulehnen.

Wir stellen die Sinnhaftigkeit des ganzen Nachtrags in Frage und sehen deshalb keinen Handlungsbedarf.

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann (im Namen der SVP-Delegation): Der Antrag der SP-GRÜNE-GLP-Delegation ist abzulehnen.

Wir werden auf diesen Nachtrag nicht eintreten. Am Antrag der SP-GRÜNE-GLP-Delegation stört uns, dass die Regierung als nicht zuständige Staatsebene die Gemeinden bei der Zuteilung übergehen könnte. Das widerspricht der Gemeindeautonomie.

Aerne-Eschenbach (im Namen der Mitte-EVP-Delegation): Der Antrag der SP-GRÜNE-GLP-Delegation ist abzulehnen.

Wir schliessen uns den Ausführungen von Huber-Wildhaus-Alt St.Johann an.

Regierungsrätin Bucher: Der Antrag der SP-GRÜNE-GLP-Delegation ist abzulehnen.

Mit der Beibehaltung der Freiwilligkeit erreichen wir die gewünschte Beschleunigung nicht. Es stellen sich zahlreiche Fragen: Wie viele Gemeinden müssen angefragt werden, bis man eine bestimmen darf? Wie lange haben die Gemeinden Zeit, um mitzuteilen, dass sie ein Mandat freiwillig übernehmen wollen? Braucht es dazu einen Gemeinderatsbeschluss? Die Gemeinderatssitzungen finden nicht immer wöchentlich statt, was zu Verzögerungen führen kann, womit die Rechtsuchenden auf die Weiterführung des Verfahrens warten müssen. Die Frist müsste sehr kurz sein, damit eine Beschleunigung erreicht werden kann.

Maurer-Altstätten: Dem Antrag der SP-GRÜNE-GLP-Delegation ist zuzustimmen.

Ich begreife die Argumentationen der anderen Delegationen nicht ganz. Nichteintreten kann am Schluss immer noch beantragt werden. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass auf das Geschäft eingetreten wird. In diesem Fall wäre unser Antrag deutlich besser als der Vorschlag der Regierung. Die Stellvertretung in einer Verordnung zu regeln, ist nicht die beste Idee. Es nimmt Flexibilität und die Möglichkeit, auf den Einzelfall Rücksicht zu nehmen. Das Verfahren kann auf Verordnungsstufe so geregelt werden, dass es nicht zu viel Zeit in Anspruch nimmt.

Zu Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Aus meiner Sicht agiert hier nicht die falsche Staatsebene und übergeht die Gemeinden. Gemäss unserem Antrag sollen die Gemeinden zuerst freiwillig entscheiden, ob sie das Mandat übernehmen wollen. Erst im Anschluss interveniert die Regierung. Wenn eine Staatsebene eine Aufgabe nicht ausführen kann, übernimmt die nächsthöhere – in diesem Fall die Regierung.

Kommissionspräsident: Sollte der Kantonsrat Eintreten beschliessen, können auch dort noch Änderungen eingebracht werden.

Regierungsrätin Bucher: Gemäss dem vorliegenden Antrag wird die Delegationsnorm für den Erlass einer Verordnung gestrichen. Die Regierung würde keine Verordnung erlassen und auch das Verfahren nicht regeln. Wenn das Verfahren in der Verordnung geregelt werden sollte, müsste die Delegationsnorm beibehalten werden.

Benz-St.Gallen: Voraussichtlich werden wir nicht auf diesen Nachtrag eintreten. Das ist schade, denn wir verbleiben damit beim Status quo und sind weiterhin auf die Freiwilligkeit angewiesen. Über kurz oder lang werden wir merken, dass die Situation einer neuen Regelung bedarf. Wenn wir eintreten, können wir gemeinsam eine gute Lösung finden oder die Vorlage an die Regierung zurückweisen.

Art. 159a

Antrag

Bisig-Rapperswil-Jona beantragt im Namen der SP-GRÜNE-GLP-Delegation, Art. 159a wie folgt zu formulieren:

«Abs. 1: Ist ein Rat im Einzelfall nicht beschlussfähig, wird der Rat einer anderen Gemeinde als Ersatzbehörde eingesetzt. Übernimmt keine politische Gemeinde die Aufgabe freiwillig, kann die Regierung eine politische Gemeinde zur Tätigkeit als Ersatzbehörde verpflichten. Die Gemeinde, deren Rat im Einzelfall nicht beschlussfähig ist, trägt die Kosten der Ersatzbehörde, die nicht durch Entscheidgebühren gedeckt werden können.

~~Abs. 2: Die Regierung bezeichnet durch Verordnung für jede politische Gemeinde den Rat einer anderen politischen Gemeinde, der als Ersatzbehörde vorgesehen ist.»~~

Beschluss

Die vorberatende Kommission lehnt den Antrag der SP-GRÜNE-GLP-Delegation mit 11:4 Stimmen ab.

Titel und Ingress

Kommissionspräsident: Titel und Ingress sind unbestritten.

5.3 Aufträge

Kommissionspräsident: Es werden keine Aufträge nach Art. 95 GeschKR gestellt.

5.4 Rückkommen

Kommissionspräsident: Ein Rückkommen wird nicht verlangt.

5.5 Gesamtabstimmung

Huber-Wildhaus-Alt St. Johann (im Namen der SVP-Delegation) beantragt Nichteintreten.

Wir sind gegen diesen Nachtrag. Die vorgeschlagene Lösung sieht vor, dass die Regierung in einer Verordnung jeder Gemeinde eine Stellvertretergemeinde zuteilt, die die Geschäfte übernehmen muss, wie dies auf Kantonsebene die Stellvertreterdepartemente machen müssen. Das erachten wir nicht als praxistauglich. Geschäfte, bei denen die Mehrzahl der Ratsmitglieder in den Ausstand treten muss, sind meist kompliziert und aufwändig. Mit einer festen Zuteilung kann nicht berücksichtigt werden, welche Kompetenzen die entsprechenden Gemeinden haben, z.B. eine Auszoningengemeinde, eine Gemeinde an der Kantonsgrenze oder eine Stadtgemeinde. Mit der heutigen Praxis kann deutlich mehr Rücksicht darauf genommen werden, welche Gemeinde über das entsprechende Wissen verfügt. Sie ist deshalb dem Vorschlag der Regierung vorzuziehen.

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass Botschaft und Entwurf der Regierung zum «IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Ersatzbehörde)» durchberaten sind. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten auf den «IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Ersatzbehörde)» beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 11:4 Stimmen, dem Kantonsrat Nichteintreten auf die Vorlage zu beantragen.

6 Spezialdiskussion 22.24.10

6.1 Beratung Botschaft (S. 8, Abschnitt 2)

Abschnitt 2.2 (Neue Regelung)

Schuler-Mosnang: Gemäss diesem Vorschlag soll gestützt auf diese Bestimmung das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen ausgehebelt werden. Welche Bestimmungen sind gemeint? Wenn es nur um die Frage des Aufstellens einer Urne geht, stelle ich auch hier die Sinnhaftigkeit des Nachtrags in Frage.

Art. 75 KV gibt der Regierung bereits jetzt die Möglichkeit, dringliches Ordnungsrecht zu erlassen. In welcher Beziehung steht diese Bestimmung zu diesem Nachtrag? Gemäss Art. 52 Abs. 4 (neu) GG gilt das Ordnungsrecht während höchstens sechs Monaten. Gestützt auf Art. 75 KV kann die Regierung eine Verordnung über zwei Jahre erlassen. Es wird eine Einschränkung gemacht, die im äussersten Notfall doch keine ist, weil man auf Art. 75 KV zurückgreifen könnte.

Regierungsrätin Bucher: Es ist aus unserer Sicht sinnvoll, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit nicht auf Art. 75 KV zurückgegriffen werden muss. Die Bestimmung im Gemeindegesetz gibt der Regierung die Möglichkeit, eine befristete Verordnung zu erlassen. Dies schafft Rechtsicherheit und Klarheit und gibt den Gemeinden eine gewisse Planungssicherheit. Es ist ein Bedürfnis der Gemeinden, dass dies geregelt wird, damit sie längerfristig planen können und bereits im November oder Dezember wissen, ob sie eine Bürgerversammlung durchführen können oder direkt an die Urne verweisen müssen. Wir finden die Frist von sechs Monaten angemessen, damit je nach Änderung der Umstände Anpassungen gemacht werden können. Wenn wir uns immer auf Art. 75 KV berufen, höhlen wir die Bestimmung damit aus: Ist es noch Not, wenn es eine immer wiederkehrende Not ist?

Thomas Schweizer: Das Aufstellen einer Urne ist ein konkretes Beispiel aus den Verordnungen, die in den Jahren 2021 und 2022 erlassen wurden. Dort wurde bei Wahlen und Abstimmungen vom Gesetz über Wahlen und Abstimmungen abgewichen. Wir haben bewusst eine offene Formulierung gewählt und uns nicht auf einzelne Bestimmungen im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen beschränkt. Wie man bei der Corona-Pandemie sah, weiss man nicht, was kommen kann und was notwendig sein wird.

Aerne-Eschenbach: Wenn Gemeinden Bürgerversammlungen zur Beratung von Budget und Rechnung durchführen, beträgt die Frist zwischen diesen Sitzungen sechs Monate. Sie nennen die Planungssicherheit. In einem solchen Fall wäre eine dieser Sitzungen ausserhalb der sechsmonatigen Frist. Wie geht man in der Praxis mit dieser Frist um?

Alexander Gulde: Bei zwei Bürgerversammlungen im Jahr trifft das zu. Da reicht eine Verordnung der Regierung befristet auf sechs Monate nicht. Die Regierung müsste eine weitere Verordnung erlassen, wenn die Durchführung einer Bürgerversammlung weiterhin nicht möglich ist. Wenn man eine längere Frist setzt, bedeutet das aber auch, dass diese auf absehbare Zeit nicht durchgeführt werden können. Wir müssen bei einer solchen Entscheidung Annahmen treffen, wie die Umstände in einem Jahr sein werden. Weiss man das in der heutigen Zeit wirklich?

Aerne-Eschenbach: Diese zweite Verordnung müsste frühzeitig erlassen werden.

Schuler-Mosnang: Art. 75 KV ist verfassungs-unmittelbares Notrecht. Hier haben wir gesetzess-unmittelbares Notrecht. Ich verstehe, wenn man das präzisieren möchte. Deshalb auch die Frage nach der Übersteuerung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen. Wenn man aber nicht genau weiss, welche Bestimmungen im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen be-

troffen sind, weiss ich nicht, ob die Rechtssicherheit gegenüber dem geltenden Verfassungsrecht erhöht wird. Wenn man keine klare Vorstellung hat, sollte man auf diesen Nachtrag verzichten.

Regierungsrätin Bucher: Das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen regelt die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen detailliert. Je nach Umständen wird die Regierung aus unterschiedlichen Gründen zum Schluss kommen, dass eine Bürgerversammlung nicht durchgeführt werden kann. Für maximal sechs Monate wird sie Anordnungen erlassen. Von welchen Vorgaben abgewichen werden muss, ist nicht absehbar. Der Regelungsgegenstand ist aber ganz klar eingeschränkt. Er bezieht sich auf die Durchführung einer Urnenabstimmung anstelle einer Bürgerversammlung. Wir werden damit nicht die Quoren für Unterschriftensammlungen oder Mehrheiten für das Zustandekommen eines Beschlusses abändern.

Bisig-Rapperswil-Jona zum Vergleich der bisherigen und neuen Regelung: Gemäss Art. 52 Abs. 1 GG kann über Geschäfte an der Urne abgestimmt werden. Das kommt z.B. zur Anwendung, wenn in einer Gemeinde der Gemeindesaal abbrennt und deshalb keine Bürgerversammlung stattfinden kann. Die Verordnung wird für mehrere Gemeinden erstellt und bietet ihnen Planungssicherheit. Wie viele Gemeinden müssen das sein?

Regierungsrätin Bucher: Es besteht weiterhin gestützt auf Art. 52 Abs. 1 GG die Möglichkeit, dass eine einzelne Gemeinde auf die Durchführung einer Bürgerversammlung verzichten und ihre Geschäfte an die Urne verweisen kann, wenn bei ihr ausserordentliche Verhältnisse vorliegen. Die neue Bestimmung regelt den Fall, wenn bei mehreren Gemeinden ausserordentliche Verhältnisse vorliegen. Dann hat die Regierung die Möglichkeit, eine Verordnung zu erlassen.

Fürer-Rapperswil-Jona: Auch bei mehreren Gemeinden könnte jede selbst entscheiden, dass sie keine Bürgerversammlung durchführt. Es braucht diese Bestimmung nicht.

Alexander Gulde zum Unterschied zwischen den Bestimmungen in Art. 52 Abs. 1 und Abs. 3 GG: Nach Art. 52 Abs. 1 GG bestimmt jede Gemeinde für sich selbst. Während der Pandemie forderten die Gemeinden, dass die übergeordnete Staatsebene entscheidet. Dass die Regierung den Entscheid für sie trifft, gab ihnen zusätzlich Planungs- und Rechtssicherheit. Der Unterschied ist also, dass bei mehreren Gemeinden die Regierung entscheidet, bei einzelnen Gemeinden die jeweilige Gemeinde selbst.

Benz-St.Gallen: Wie ist das Verhältnis zwischen Art. 52 Abs. 1 und Abs. 3 GG. Die Gemeinde kann beim Entscheid nach Art. 52 Abs. 1 nicht vom Gesetz abweichen. Wenn die Regierung eine Woche später eine Verordnung nach Art. 52 Abs. 3 erlässt und vom Gesetz abweicht, welcher Entscheid geht vor?

Regierungsrätin Bucher: Das könnte in der Verordnung präzisiert werden. Grundsätzlich hat die Verordnung der Regierung Vorrang. Sie gilt allgemein für alle Gemeinden.

Thomas Schweizer: In den bisherigen Verordnungen sieht man, dass den Gemeinden keine Urnenabstimmungen aufgezwungen, sondern ermöglicht wurden. Das wird voraussichtlich auch in Zukunft so sein. Die Regelung auf kantonaler Stufe war ein Anliegen der Gemeinden in den Jahren 2021/2022.

Müller-Lichtensteig: Was ist der Unterschied zwischen Art. 75 KV und der neuen Regelung im Gemeindegesetz? Worin liegt die Präzisierung?

Regierungsrätin Bucher: Die Regierung kann sich neu auf Art. 52 Abs. 3 GG berufen, wenn sie eine Verordnung erlassen will. Sie muss sich nicht mehr auf Art. 75 KV berufen und begründen, weshalb es verhältnismässig ist, Notrecht anzuwenden.

Wüst-Oberriet: Als Nichtjurist ist für mich weiterhin unklar, weshalb Art. 52 Abs. 3 GG nötig ist, wenn Art. 52 Abs. 1 GG bereits alles regelt. Wir wollen die Gemeindeautonomie hochhalten, entsprechend soll jede Gemeinde für sich bestimmen können. Eine Urnenabstimmung findet nur dann statt, wenn eine Bürgerversammlung nicht möglich ist, z.B. während einer Pandemie. Dieser Umstand wird bereits grundsätzlich geregelt.

Regierungsrätin Bucher: Die Auskunft, dass das gestützt auf Art. 52 Abs. 1 GG möglich ist, haben meine Mitarbeitenden und ich in den Jahren 2021/2022 beinahe täglich am Telefon erteilt. Es ist der ausdrückliche Wunsch der Gemeinden und des VSGP, dass die Regierung in solchen Fällen die Verantwortung übernimmt und eine entsprechende Verordnung erlässt. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Einer ist mutmasslich der Wunsch nach einer gewissen Koordination bzw. einem einheitlichen Vorgehen. Es wäre speziell, wenn ein Gemeinderat beschliesst, aus epidemiologischen Gründen keine Bürgerversammlung zu erlauben, während die Nachbargemeinde anders entscheidet, weil sie die epidemiologische Lage weniger gravierend einschätzt. Deshalb hat die Regierung während der Pandemie auf ausdrücklichen Wunsch der Gemeinden gestützt auf Art. 75 KV diese Verordnung erlassen, obwohl es eigentlich nicht nötig gewesen wäre. Die Gemeinden wünschen nun, dass dies in einem erneuten Fall wieder so gemacht wird. Es ist deshalb der Rechtsicherheit dienlich, wenn man das ins Gesetz aufnimmt, damit wir uns nicht auf Notrecht berufen müssen.

Thür Wenger-Rorschach legt Ihre Interessen als Stadträtin von Rorschach offen.

Während der Covid-19-Pandemie haben wir festgestellt, dass nicht alles optimal war. Im zweiten Jahr war lange nicht klar, ob eine Bürgerversammlung stattfinden kann und wie das rechtlich geregelt ist. Diese Situation möchten wir mit diesem Nachtrag regeln. Das verletzt keine Gemeindeautonomie, sondern hilft und gewährt uns Planungssicherheit. Wenn eine solche Situation erneut eintritt und die Gemeinden sich diese Fragen stellen müssen, kann basierend auf dieser Grundlage entschieden werden und es muss kein Notrecht angewendet werden.

Schuler-Mosnang: Ich habe während der Pandemie auch an einer Urnenabstimmung anstelle einer Bürgerversammlung teilgenommen. Das war damals möglich, weil die Regierung gestützt auf Art. 75 KV eine Verordnung erlassen hat. Das kann sie auch weiterhin. Ich gebe Regierungsrätin Bucher recht. Die Regierung muss eine solche Verordnung erlassen können. Dies ist auch ein Bedürfnis der Gemeinden. Dieses Recht hat sie – gestützt auf Art. 75 KV – aber bereits heute. Regierungsrätin Bucher und ich haben unterschiedliche Auffassungen davon, was Notrecht ist. Meiner Meinung nach ist diese Bestimmung im Gemeindegesetz gesetzes-unmittelbares Notrecht – es stützt sich auf das Gesetz und nicht auf die Verfassung. Da diese Norm nicht sehr bestimmt ist, ist sie wenig sinnvoll. Sie würde die Rechtssicherheit nicht erhöhen. Zu Aerne-Eschenbach bezüglich den sechs Monaten: Art. 52 Abs. 4 befristet die Anwendung der Bestimmung zusätzlich. Ich weiss nicht, warum man in diesem spezifischen Bereich eine solche Einschränkung vornehmen soll, während es in den anderen Bereichen, in denen Notrecht erlassen wird, zwei Jahre sind. Das kann ich nicht ganz nachvollziehen.

Aerne-Eschenbach: In Art. 52 Abs. 1 GG wird der Entscheid grundsätzlich den Gemeinden überlassen. In den Jahren 2020/2021 wurde diesbezüglich beinahe ein Glaubenskrieg geführt. Stellen Sie sich vor, der Gemeinderat hätte damals in dieser aufgeheizten Stimmung über die Durchführung der Bürgerversammlung entscheiden müssen? Wir standen zu jener Zeit vor genügend Herausforderungen und brauchten diese nicht auch noch. Als Gemeindepräsident war ich dankbar, dass nicht ich über die Durchführung entscheiden musste und die Regierung diese Verantwortung übernommen hat. Insofern kann ich den Wunsch der Gemeinden verstehen.

Rein juristisch lässt sich über die Notwendigkeit diskutieren. Ich werde dem Vorschlag der Regierung zustimmen, damit wir zukünftig wissen, wer diese Entscheidung trifft.

Wüst-Oberriet zum Kommissionspräsidenten Huber-Oberriet: Sie sind Präsident der VSGP. Wieso und warum wünscht die VSGP diese Regelung? Dadurch wird die Gemeindeautonomie eingeschränkt. Aus meiner Sicht wird alles in Art. 52 Abs. 1 GG geregelt.

Kommissionspräsident: Als Kommissionspräsident möchte ich mich inhaltlich nicht einmischen. Arne-Eschenbach hat die Begründungen ausgeführt. In den Gemeinden herrschen unterschiedliche Meinungen. Die VSGP würde eine Regelung begrüßen. Ob es genau diese sein soll, ist schwierig zu sagen. Was bedeutet «mehrere» Gemeinden? Der politische Prozess, sei es bei Pandemien, Epidemien, Naturkatastrophen usw., muss weitergeführt werden.

Müller-Lichtensteig: Ich werde nicht auf die Vorlage eintreten. Das Verfahren während der Pandemie war nicht sehr kompliziert. Der VSGP hat eine zweiseitige Vorlage herausgegeben, wie man im Gemeinderat einen solchen Beschluss fassen kann. Darin wurde ausgeführt, dass der Gemeinderat gestützt auf Art. 52 Abs. 1 GG auf ein Verschieben der Bürgerversammlung verzichtet und für die unaufschiebbaren Versammlungsgeschäfte eine Urnenabstimmung durchführt. Jede Gemeinde konnte das einzeln einfach umsetzen. Es ist mir bewusst, dass gewisse Gemeinden es geschätzt hätten, wenn das auf Kantonsebene entschieden worden wäre. Aus meiner Sicht ist die Präzisierung in diesem Artikel nicht nötig.

Bisig-Rapperswil-Jona: Mit dem neuen Art. 52 Abs. 3 GG könnten auch aufschiebbare Geschäfte an die Urne verwiesen werden. Diese Möglichkeit sollte zurückhaltend eingesetzt werden. Ich war in der Gemeinde Rapperswil-Jona davon betroffen. Wir haben damals einen Antrag gestellt. Der Stadtrat hat das Geschäft vorbereitet und in seiner Kompetenz einen Gegenvorschlag gemacht. Dieser kam nicht an der Bürgerversammlung zur Abstimmung, sondern an der Urne. Dort kann nur zugestimmt oder abgelehnt werden. An einer Bürgerversammlung hätten wir einen Gegenantrag stellen können, der wahrscheinlich eine Mehrheit erhalten hätte. Es ist eine deutliche Einschränkung der Bürgerrechte, wenn keine Anträge gestellt werden können. Diese Möglichkeit sollte so restriktiv wie möglich genutzt werden. Aufschiebbare Geschäfte sollten nicht an die Urne verwiesen werden.

Maurer-Altstätten: Ich würde gerne von der Einzelbetroffenheit auf eine höhere Ebene zurückkehren. Zu Wüst-Oberriet betreffend die Gemeindeautonomie: Wir sprechen jetzt über einen Umstand, der regional, überregional oder kantonale Auswirkungen haben kann. Bei einer Covid-19-Pandemie befinden wir uns im kantonalen Bereich. Die Gemeindeautonomie zählt dort nicht mehr, sondern es bedarf einer Regelung für den ganzen Kanton, so wie es hier vorgesehen ist. Zu Schuler-Mosnang: Sie haben wiederholt auf Art. 75 KV verwiesen. In der Verfassung sind auch die Aufgaben des Kantonsrates festgehalten. Dazu gehört u.a. der Erlass von Gesetzen, wenn Handlungsbedarf besteht. Sie können mir nicht weismachen, dass wir nie mehr mit einer Situation wie der Covid-19-Pandemie rechnen müssen. Deshalb müssen wir jetzt reagieren und können uns nicht darauf verlassen, dass die Regierung im Dringlichkeitsfall Notrecht erlässt. Es ist nicht Aufgabe der Regierung, gesetzgeberisch tätig zu sein, wenn der Kantonsrat die Möglichkeit dazu hat. Ich unterstütze den Vorschlag der Regierung.

Cozzio-St.Gallen: Ich stimme dem Vorschlag der Regierung zu. Es ist vernünftig, dass das klar geregelt wird, damit die Regierung kein Notrecht erlassen muss.

Wüst-Oberriet zu Maurer-Altstätten: Genau um diesen Punkt geht es mir. Von einer Pandemie ist der ganze Kanton betroffen. Das ist etwas anderes. Mich stört die Formulierung «in mehreren Gemeinden». Damit kann auch eine lokale Situation (z.B. eine Überschwemmung), die zwei Gemeinden betrifft, gemeint sein. Soll die Regierung in solchen Fällen eingreifen?

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann zu Maurer-Altstätten: Es gibt zwei Fälle: Art. 52 Abs. 1 GG kann bereits bei ausserordentlichen Verhältnissen wie Überschwemmungen usw. angewendet werden. Dabei handelt es sich nicht um Notrecht. Soll eine Regelung für den ganzen Kanton erlassen werden, z.B. bei einer Pandemie, kann dies die Regierung nach Art. 75 KV tun. Dabei handelt es sich um Notrecht. Sie sagten, der Kantonsrat und nicht die Regierung solle dies regeln. Für den Erlass von Notrecht ist aber sowieso die Regierung zuständig, gemäss Art. 75 Abs. 3 KV: «[...] kann die Regierung durch Verordnung [...]». Das Ergebnis ist das gleiche: eine Verordnung der Regierung. Es ist richtig, wenn diese gestützt auf Art. 75 KV erlassen wird, so wie andere Verordnungen, die während einer Notlage erlassen werden müssen ebenfalls (z.B. Fristen zur Einreichung der Steuererklärung, Fragen der Schule usw.). Für solche Fälle wird auch nicht in jedem Gesetz ein Artikel vorgesehen. Es gilt Art. 75 KV, gemäss dem die Regierung aufgrund dieser speziellen Situation eine generelle Regel über den ganzen Kanton hinweg erlassen kann. So haben wir es während Corona erlebt. Auch der Bund hat verschiedene Gesetze mit einer Notverordnung übersteuert. Es ist richtig, nicht auf diese Vorlage einzutreten und den Status quo beizubehalten, denn das hat während Corona funktioniert.

Schuler-Mosnang zur Rechtssicherheit: Mit dieser Bestimmung halten wir fest, dass ein anderes Gesetz, das 120 Artikel umfasst, übersteuert werden kann. Ich weiss nicht, inwiefern dies zur Rechtssicherheit beiträgt. Es ist unklar, welche Artikel betroffen sind. Das bringt keine höhere Normbestimmtheit und Rechtsicherheit für die Bürgerinnen und Bürger. Die Normbestimmtheit gehört zu den hohen Grundsätzen der Rechtsetzung. Das geltende Recht reicht aus. Ich sehe keinen Grund, hier eine zusätzliche Regelung zu erlassen.

Maurer-Altstätten: Unsere Verfassung regelt die Grundzüge unseres Zusammenlebens. Das Dringlichkeitsrecht ist ein Notventil. Es stört mich, wenn man in Fällen, die nicht dringlich sind, da wir bereits heute wissen, dass sie eintreten könnten, auf das Dringlichkeitsrecht in der Verfassung zurückgreifen muss.

Zu Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Auch die Schulen erhielten während der Covid-19-Pandemie Anordnungen des Bildungsdepartementes. Es gibt Spezialgesetzgebungen, die der Regierung bzw. dem Departement das Recht geben, einzugreifen. Es geht jetzt um das Gemeindegesetz und die Gemeindeautonomie. Wir wollen eine Regelung für einen Fall, bei dem der ganze Kanton betroffen ist. Es geht um eine Kann-Vorschrift. Die Regierung wird keine Verordnung erlassen, wenn nur zwei oder drei Gemeinden betroffen sind. Die Verfassung ist eine zu hohe Flugebene. Das gehört ins Gemeindegesetz.

Regierungsrätin Bucher zu Schuler-Mosnang: Die Berufung auf Art. 75 KV setzt unaufschiebbaren Regelungsbedarf voraus. Es stellt sich die Frage, ob unaufschiebbarer Regelungsbedarf für die Regierung vorliegt, wenn die Gemeinden aufgrund von Art. 52 Abs. 1 GG bereits die Möglichkeit haben, in ihrer eigenen Kompetenz eine Abstimmung an die Urne zu verweisen. Wir haben darüber diskutiert, als wir 2021/2022 diese Notverordnung erlassen haben. Wenn man der Regierung die Möglichkeit geben will, allen Gemeinden die Verweisung an die Urne zu ermöglichen, damit nicht jede einzeln darüber entscheiden muss, schafft man Rechtssicherheit. Man stellt klar, dass unaufschiebbarer Regelungsbedarf besteht und dieser wird auf Gesetzesebene festgelegt. Es ist eine Klarstellung und eine Vereinfachung, weil unklar ist, ob die Voraussetzungen von Art. 75 KV erfüllt werden können. Die Kommission muss sich entscheiden, ob sie den Gemeinden diesen Entscheid abnehmen und der Regierung zuweisen möchte. Wenn dem so ist, ist unser Vorschlag der richtige Weg.

Ich widerspreche dem Argument, dass dies eine gefährliche und unwägbarere Möglichkeit sei, vom Gesetz über Wahlen und Abstimmungen abzuweichen. Gestützt auf Art. 75 kann man in einer Notlage uneingeschränkt von allen Erlassen abweichen. Das ist viel unwägbarer. Art. 52 Abs. 3 GG ist eine Einschränkung der Regelungskompetenz der Regierung, denn der Regelungsgegenstand ist klar umrissen. Das dient der Rechtsicherheit.

6.2 Beratung Entwurf (Seite 21)

Keine Wortmeldungen.

Titel und Ingress

Kommissionspräsident: Titel und Ingress sind unbestritten.

6.3 Aufträge

Kommissionspräsident: Es werden keine Aufträge nach Art. 95 GeschKR gestellt.

6.4 Rückkommen

Kommissionspräsident: Ein Rückkommen wird nicht verlangt.

6.5 Gesamtabstimmung

Schuler-Mosnang beantragt Nichteintreten auf die Vorlage.

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass Botschaft und Entwurf der Regierung zum «V. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unmöglichkeit der Durchführung der Bürgerversammlung)» durchberaten sind. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten auf den «V. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unmöglichkeit der Durchführung der Bürgerversammlung)» beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 8:7 Stimmen dem Kantonsrat Nichteintreten auf die Vorlage zu beantragen.

7 Spezialdiskussion 22.24.11

7.1 Beratung Botschaft (S. 9, Abschnitt 3)

Keine Wortmeldungen.

7.2 Beratung Entwurf (Seite 23)

Art. 54 (b) Aufgaben

Benz-St.Gallen: Ich beantrage, Art. 54 Abs. 1^{bis} wie folgt zu formulieren:

«Sie fasst und vertritt ihre Beschlüsse als Kollegium. Die Geschäftsprüfungskommission einer Gemeinde mit Parlament ist vom Kollegialprinzip ausgenommen.»

Ich habe in dieser Frage eine dezidiert andere Meinung als die Kommission. Heute ist nicht gesetzlich geregelt, dass das Kollegialprinzip in der GPK gilt. Wenn beim AfGB angefragt wird, wird der Amtsleiter ausführen, dass es gelebte Praxis ist. Vor der Revision des Gemeindegesetzes war es genau anders geregelt, es musste sich auch eine Minderheitsmeinung an der Bürgerversammlung äussern. Wird das Kollegialprinzip gesetzlich festgehalten, wäre dies damit zu vergleichen, dass die Finanzkommission im Kantonsrat nur noch mit einer Stimme sprechen dürfte. Minderheitsmeinungen würde man weder hören noch sehen. Die Mitglieder der GPK unterstehen dem Kommissionsgeheimnis. Gemeinsam mit dem Kollegialprinzip verhindert dies aus meiner Sicht eine echte demokratische Auseinandersetzung, was die Kontrolle der Gemeinden betrifft. Wenn sich die Mitglieder der GPK, die mit der Mehrheitsmeinung nicht einverstanden sind, weder an der Gemeindeversammlung noch im Gemeindeparlament äussern können, werden diese Bedenken nicht gehört. Den GPK-Mitgliedern bleibt nur der Rücktritt. Es kam in gewissen Gemeinden bereits vor, dass Mitglieder aus Protest zurückgetreten sind. Die GPK ist eine sehr wichtige Kommission in den Gemeinden. Sie ist das Kontrollorgan und bietet den Bürgerinnen und Bürger Sicherheit, dass die Gemeinde auch wirkungsvoll kontrolliert wird. Das Vertrauen in die GPK ist sehr gross. Wenn den Mitgliedern ein Maulkorb angezogen wird,

droht die Gefahr, dass Probleme bei der Rechnung oder der Amtsführung nicht offengelegt werden. Ich unterstelle keiner Gemeinde, dass das absichtlich passiert. Gewisse Gemeinden werden aber parteipolitisch von einer Partei dominiert. Es wäre der Transparenz nicht zuträglich, wenn sich in solchen Gemeinden eine Minderheit bei Fragen, die unterschiedlich ausgelegt werden können, nicht äussern könnte. Aus Sicht des Grundsatzes der «Checks and Balances» ist es nicht gut, wenn die GPK in einer Gemeinde nur eine Meinung vertreten kann. Betroffen sind nicht nur die Parteien auf der linken Seite, sondern es gibt auch bürgerliche Parteien, die durchaus Interesse haben könnten, sich zu einer Sache anderweitig zu äussern.

Art. 54 Abs. 1^{bis} GG steht unter dem Titel «Gemeinde mit Bürgerversammlung», gilt aber auch für Gemeinden mit Parlament, denn in Art. 62 Abs. 1 GG wird auf Art. 54 GG verwiesen. Der Kanton Zürich hat dazu eine differenziertere Haltung. Bei Ihnen gilt bei Gemeinden mit Bürgerversammlungen die GPK als eine gewählte Behörde, die dem Kollegialprinzip untersteht. Bei Gemeinden mit Parlament ist die GPK eine Kommission (wie die Finanzkommission) mit einer anderen Funktion und darf dem Kollegialprinzip nicht unterworfen werden. Es muss die Möglichkeit bestehen, im Parlament eine Minderheitsmeinung zu vertreten, wie wir das im Kantonsrat auch kennen. Zumindest bei Gemeinden mit Parlament sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass für ihre GPK das Kollegialprinzip nicht gilt. Ich werde anschliessend einen Nichteintretensantrag stellen.

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann (als Präsident einer GPK): Im ersten Teil ihrer Ausführungen hat Benz-St.Gallen einige Aussagen gemacht, mit denen ich nicht einverstanden bin. Einerseits hiess es, dass man den GPK-Mitgliedern einen Maulkorb anziehe. Mir haben bisher keine Gemeinderatsmitglieder vermittelt, dass sie sich so fühlen. Auch dort gilt das Kollegialprinzip. Ich kann dieses Argument nicht unterstützen. Die GPK kann nur in Form eines Berichts über eine spezifische Kontrolle an die Bevölkerung rapportieren. Sie kann an einer Gemeindeversammlung keine Ausführungen zu ihrer politischen Meinung machen. Es ist mir nicht klar, wo Minderheitsmeinungen bzw. Einzelmeinungen von GPK-Mitgliedern Platz hätten. Innerhalb der GPK wird mit Mehrheitsbeschluss bestimmt, welche Prüfaufträge an die Hand genommen werden. Wenn man sagen müsste, dass eine Minderheit eine Prüfung gewünscht hatte, damit aber keine Mehrheit fand, würde das der Institution als gewähltes Kontrollorgan die Legitimation entziehen. Es muss ein Mehrheitsbeschluss der GPK vorliegen, damit ein Prüfauftrag angenommen wird. Die GPK wird dann in Mehrheitsabstimmung entschieden, was in den Bericht aufgenommen wird und welchen Entschluss man der Bürgerschaft überweisen möchte. Alle GPK-Mitglieder sind auch Bürgerinnen und Bürger. Wenn sie eine Minderheitenmeinung haben, können sie an der Bürgerversammlung in ihrem eigenen Namen einen Antrag stellen. Bei Gemeinden mit Bürgerversammlung ist es richtig, dass das Kollegialprinzip gilt.

Schuler-Mosnang: Ich war auch Präsident einer GPK. In der GPK finden keine politischen Diskussionen statt. Es wäre mir neu, dass innerhalb einer GPK strikt entlang einer Parteilinie politisiert wird, was zu unausgeglichenen Mehrheitsmeinungen führen würde. In städtischen GPK mag dies so sein. Benz-St.Gallen hat Recht: Wenn wir Art. 54 GG anpassen, würde aufgrund des Verweises in Art. 62 Abs. 1 GG das Kollegialprinzip auch für Gemeinden mit Parlament gelten. Es wäre sachgerecht, beim Verweis in Art. 62 Abs. 1 GG auf Art. 54 GG auszuführen, dass das Kollegialprinzip für Gemeinden mit Parlament nicht gilt.

Kommissionspräsident: Benz-St.Gallen müsste ihren Antrag zurückziehen und beantragen, Art. 62 Abs. 1 GG zu ergänzen.

Benz-St.Gallen: Ich würde meinen Antrag zurückziehen, wenn stattdessen Art. 62 Abs. 1 GG entsprechend angepasst wird.

Zu Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Der Gemeinderat und die GPK sind zwei unterschiedliche Gremien. Es ist sehr wichtig, dass ein Gemeinderat dem Kollegialprinzip untersteht. Die GPK ist das Kontrollorgan der Gemeinde. Dort muss es möglich sein, anderer Meinung zu sein. Ein

GPK-Mitglied kann meines Wissens nicht als Bürgerin oder Bürger einen Antrag stellen. Dann müsste dem GPK-Mitglied eine Verletzung des Kommissionsgeheimnisses unterstellt werden.

Kommissionspräsident: Die Aufgaben der GPK sind klar geregelt und nicht Gegenstand der heutigen Diskussion. Sie prüft, ob die Haushaltsführung nach Gesetz vorgenommen wird.

Regierungsrätin Bucher: Ich kann die Bedenken von Benz-St.Gallen bei den Gemeinden mit Parlament nachvollziehen. Die Festlegung des Kollegialprinzips in Gemeinden mit Parlament war nicht der beabsichtigte Sinn dieser Regelung. Der Verweis in Art. 62 Abs. 1 GG ist uns entgangen. Ich wehre mich nicht gegen diese Anpassung und werde mich in der Regierung dafür einsetzen, dass die Gemeinden mit Parlament von dieser Regelung ausgenommen werden.

Thomas Schweizer: Möglich wäre die Ergänzung von Art. 62 GG. Eine andere Möglichkeit ist, dass 54 Abs. 1^{bis} stattdessen in einen neuen Art. 53a GG umgewandelt wird. Damit wäre er vom Verweis in Art. 62 Abs. 1 GG auf Art. 54 GG ausgenommen und nicht mehr auf Gemeinden mit Parlament anwendbar.

Schuler-Mosnang: Ich beantrage, Art. 62 Abs. 1 wie folgt zu formulieren:

«Das Parlament wählt aus seiner Mitte eine Kommission, welche die Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission wahrnimmt. Art. 54 bis 56 dieses Erlasses werden sachgemäss angewendet. Die Geschäftsprüfungskommission einer Gemeinde mit Parlament ist vom Kollegialprinzip ausgenommen.»

Die Bestimmungen zu den Gemeinden mit Parlament beginnen bei Art. 58 GG, die Bestimmungen zu den Gemeinden mit Bürgerversammlungen bei Art. 28 GG. Es wäre nicht sachgemäss, in Art. 54 GG etwas zu regeln, dass die Gemeinden mit Bürgerversammlung gar nicht betrifft. Das sollte unter den Bestimmungen zu den Gemeinden mit Parlament geregelt werden.

Thomas Schweizer: Mit einem neuen Art. 53a GG, der den Wortlaut von Art. 54 Abs. 1^{bis} übernimmt, würde das Kollegialprinzip nur für GPK in Gemeinden mit Bürgerversammlung gelten. Das Problem bei der Formulierung gemäss dem Antrag von Schuler-Mosnang ist, dass der Begriff «Kollegialprinzip» ansonsten nicht im Gesetz verwendet wird. Bei Gemeinden mit Parlament verwendet das Gesetz nicht die Bezeichnung «Geschäftsprüfungskommission», sondern «Kommission, welche die Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission wahrnimmt». Bei einem neuen Art. 53a GG mit dem Randtitel «Beschlussfassung» gäbe es diese Probleme nicht.

Müller-Lichtensteig: Dem Antrag von Schuler-Mosnang ist zuzustimmen.

Wenn ich mich als Nichtjurist für die gesetzlichen Regelungen zu Gemeinden mit Parlament interessiere, würde ich das Gesetz ab Art. 58 GG lesen und mich nicht mit den vorherigen Artikeln zu Gemeinden mit Bürgerversammlung auseinandersetzen.

Regierungsrätin Bucher: Art. 62 Abs. 1 GG verweist auf Art. 54 bis 56 GG. Wenn wir Art. 54 Abs. 1^{bis} GG stattdessen unter Art. 53a GG aufführen, wird diese Bestimmung nicht vom Verweis in Art. 62 Abs. 1 GG erfasst.

Kommissionspräsident: Ich würde einen neuen Art. 53a GG bevorzugen. Damit ist es klar geregelt, denn Art. 62 Abs. 1 GG verweist auf Art. 54 bis 56 GG. Art. 53a GG und gilt somit klar nicht für Gemeinden mit Parlament. Schuler-Mosnang und Benz-St.Gallen müssten ihre Anträge zurückziehen.

Schuler-Mosnang hält an seinem Antrag fest.

Wenn man Art. 62 Abs. 1 GG ergänzt, ist klar, dass das Kollegialprinzip nicht für die GPK in Gemeinden mit Parlament gilt.

Benz-St.Gallen: Ich teile die Auffassung von Schuler-Mosnang und finde es besser, wenn es in Art. 62 Abs. 1 GG geregelt wird. Um nicht die «Geschäftsprüfungskommission» zu nennen, könnte man schreiben: «Diese Behörde ist vom Kollegialprinzip ausgenommen.»

Regierungsrätin Bucher: Ich bitte die Kommission, den Vorschlag von Thomas Schweizer zu übernehmen. Mit der jetzigen Formulierung würde der nicht definierte Begriff «Kollegialprinzip» neu in das Gesetz aufgenommen. Das eröffnet viele Auslegungsfragen, z.B.: Was ist das Kollegialprinzip? Wir bevorzugen die Formulierung: «Sie fasst und vertritt ihre Beschlüsse als Kollegium».

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Dem Antrag von Schuler-Mosnang ist zuzustimmen. Die Detailfragen zur Formulierung können in der Redaktionskommission diskutiert werden.

Benz-St.Gallen zieht ihren Antrag zurück.

Schuler-Mosnang: Ich beantrage, Art. 62 Abs. 1 wie folgt zu formulieren:

«Das Parlament wählt aus seiner Mitte eine Kommission, welche die Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission wahrnimmt. Art. 54 bis 56 dieses Erlasses werden sachgemäss angewendet. Diese Kommission ist vom Kollegialprinzip ausgenommen.»

Kommissionspräsident: Der Antrag kann vor der Einreichung durch die Kommission noch mit dem Departement und den Delegationssprechenden bereinigt werden.

Maurer-Altstätten: Wird der Antrag Schuler-Mosnang dem Antrag der Regierung gegenübergestellt?

Kommissionspräsident: Nein, die Regierung kann in der vorberatenden Kommission keinen Antrag stellen. Aus der Kommission hat niemand einen gleichlautenden Antrag gestellt.

Wüst-Oberriet: Müsste es nicht Art. 62 Abs. 3 GG heissen?

Kommissionspräsident: Nein, es handelt sich um eine Ergänzung von Art. 62 Abs. 1 GG.

Bisig-Rapperswil-Jona: Ein Formulierungsvorschlag: «Diese Kommission ist von der Beschlussfassung als Kollegium ausgenommen.» Wir würden die Formulierung der Gemeinden mit Bürgerversammlung übernehmen und müssten den Begriff «Kollegialprinzip» nicht verwenden.

Kommissionspräsident: Ich würde das unterstützen. Schuler-Mosnang müsste mit dieser Formulierung seines Antrags einverstanden sein.

Regierungsrätin Bucher: Das wäre eine unvollständige Übernahme von Art. 54 GG. Es fehlt die Vertretung der Beschlüsse.

Schuler-Mosnang: Ich beantrage, Art. 62 Abs. 1 wie folgt zu formulieren:

«Das Parlament wählt aus seiner Mitte eine Kommission, welche die Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission wahrnimmt. Die Bestimmungen von Art. 54 bis 56 dieses Erlasses mit Ausnahme von Art. 54 Abs. 1^{bis} werden sachgemäss angewendet.»

Art. 61 Abs. 1

Antrag

Schuler-Mosnang beantragt Art. 62 Abs. 1 wie folgt zu formulieren:

«Das Parlament wählt aus seiner Mitte eine Kommission, welche die Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission wahrnimmt. Die Bestimmungen von Art. 54 bis 56 dieses Erlasses mit Ausnahme von Art. 54 Abs. 1^{bis} werden sachgemäss angewendet.»

Beschluss

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag von Schuler-Mosnang mit 15:0 Stimmen zu.

Titel und Ingress

Kommissionspräsident: Titel und Ingress sind unbestritten.

7.3 Aufträge

Kommissionspräsident: Es werden keine Aufträge nach Art. 95 GeschKR gestellt.

7.4 Rückkommen

Kommissionspräsident: Ein Rückkommen wird nicht verlangt.

7.5 Gesamtabstimmung

Benz-St.Gallen beantragt Nichteintreten auf die Vorlage.

Aus meiner Sicht sollte das Kollegialprinzip weder für GPK in Gemeinden mit Bürgerversammlung noch in Gemeinden mit Parlament gelten.

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Der Antrag von Benz-St.Gallen ist abzulehnen.

Ich bin überzeugt, dass es in Gemeinden mit Bürgerversammlung richtig ist, dass das Kollegialprinzip gilt. Wenn z.B. die Mehrheit der GPK eine Rechnung ablehnen würde, hiesse der Antrag: «Eine Minderheit beantragt Gutheissung der Rechnung.» Das wäre nicht zweckmässig.

Aerne-Eschenbach: Der Antrag von Benz-St.Gallen ist abzulehnen.

Das Nichteinhalten des Kollegialprinzips hat in Gemeinden wiederholt zu Problemen geführt. Der Handlungsbedarf ist ausgewiesen.

Schuler-Mosnang: Der Antrag von Benz-St.Gallen ist abzulehnen.

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass Botschaft und Entwurf der Regierung zum «VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Kollegialprinzip der Geschäftsprüfungskommission)» durchberaten sind. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten auf den «VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Kollegialprinzip der Geschäftsprüfungskommission)», einschliesslich des Antrags, beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 14:1 Stimme, dem Kantonsrat Eintreten auf die bereinigte Vorlage zu beantragen.

8 Spezialdiskussion 22.24.12

8.1 Beratung Botschaft (S. 9, Abschnitt 4)

Abschnitt 4.1 (Geltende Regelung)

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Auf S. 10 der Botschaft wird die aktuelle Praxis erläutert, wie das Departement auf Anfragen der Gemeinden zur Gültigkeit von Volksmotionen reagiert: Anstatt eine Abstimmung zuzulassen, wird eine Verfügung erlassen, die den Rechtsweg einleitet. Diese Praxis soll ins Gesetz übernommen werden.

Das Problem ist, dass sie nicht geltendem Recht entspricht. Art. 83 Abs. 1 GG regelt die möglichen Antworten eines Gemeinderats auf eine Volksmotion abschliessend. Demnach kann der Gemeinderat die Motion zur Gutheissung empfehlen, sie mit geändertem Wortlaut gutheissen oder auf ein Nichteintreten plädieren. Gleiches gilt für das Kantonsparlament: Die Regierung kann eine eingereichte Motion gutheissen, sie mit geändertem Wortlaut gutheissen oder auf Nichteintreten plädieren. Sie kann eine Motion aber nicht abschreiben und eine Abstimmung darüber verhindern. Wurde diese Praxis bereits rechtlich überprüft? Sie ist im Gesetz so nicht vorgesehen.

Thomas Schweizer: Nein, diese Praxis wurde bisher nicht in einem Rechtsmittelverfahren überprüft. Gemäss Art. 46 GG darf an einer Bürgerversammlung nicht über rechtswidrige Anträge abgestimmt werden. Wird eine Volksmotion eingereicht, die z.B. übergeordnetem Recht widerspricht, darf sie nicht zur Abstimmung gelangen. Würde eine unzulässige oder rechtswidrige Volksmotion dennoch der Bürgerschaft vorgelegt und angenommen, hätte dies keinerlei rechtliche Konsequenzen. Eine solche Abstimmung widerspräche auch dem Grundsatz, dass der Bürgerschaft keine Vorlagen unterbreitet werden dürfen, die keine Wirkung haben. In einem anderen Kanton gibt es einen Bundesgerichtsentscheid zu Initiativen. Das Gericht stellte fest, dass in der kantonalen Rechtsordnung keine Möglichkeit zur Unzulässigkeitsklärung vorgesehen war. In einem solchen Fall sei die Behörde, die für die Anordnung der Abstimmung zuständig ist, auch dafür zuständig, den Inhalt der Initiative materiell zu prüfen und sie gegebenenfalls für unzulässig zu erklären.

Wir haben verschiedene Aspekte untersucht und kamen aufgrund dieser Überlegungen zum Schluss, dass der Bürgerschaft keine unzulässige Volksmotion vorgelegt werden darf. Es gab einen konkreten Fall in dem eine unzulässige Volksmotion an einer Bürgerversammlung behandelt wurde. Die Gemeinde liess ein Gutachten erstellen, legte die Volksmotion der Bürgerversammlung vor und beantragte Nichteintreten, wobei gleichzeitig darauf hingewiesen wurde, dass eine Annahme der Volksmotion keine Wirkung hätte, da das übergeordnete kantonale Recht ihre Umsetzung nicht zulässt. Mit der neuen Regelung würde eine Bestimmung ins Gesetz aufgenommen, auf die sich der Rat stützen kann, um eine Volksmotion als unzulässig zu erklären.

Kommissionspräsident: Wie verhält sich das im Kantonsrat? Es kam schon vor, dass die Regierung bei einer Motion Nichteintreten beantragte, weil sie die Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verletzen würde.

Thomas Schweizer: Ich kenne das Geschäftsreglement des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) nicht detailliert. Die Parlamentsdienste haben uns auf Anfrage, wie das Verfahren auf Kantonsebene geregelt ist, mitgeteilt, dass die Motion dem Kantonsrat vorgelegt wird, jedoch mit dem Hinweis, dass sie bei einer Gutheissung nicht umgesetzt werden könnte.

Regierungsrätin Bucher: Das GeschKR enthält keine Regelung wie diejenige in Art. 46 GG, die es dem Kantonsrat untersagen würde, über unzulässige Gegenstände zu beraten und abzustimmen.

Schuler-Mosnang: Der entscheidende Unterschied ist Art. 46 GG, der ausdrücklich festhält, dass nicht über rechtswidrige Anträge abgestimmt werden darf. Vor diesem Hintergrund erkenne ich die Notwendigkeit dieser Regelung im GG zur Prüfung der Zulässigkeit. Damit widerspreche ich meiner Aussage im Eintretensvotum. Es ist richtig, hier eine Verfügung vorzusehen. Wenn man die Vorlage aufgrund ihrer Unzulässigkeit nicht zur Abstimmung bringt und keine Verfügung erlässt, handelt es sich um einen Realakt, der nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) angefochten werden müsste. Das wäre sehr komplex.

Bisig-Rapperswil-Jona zur aktuellen Situation: Wie sieht das Verfahren aus, wenn der Gemeinderat eine unzulässige Volksmotion gutheisst, die z.B. nicht in die Finanzkompetenz der Bürgerschaft fällt, die Bürgerschaft sie ebenfalls annimmt und der Gemeinderat sie ohne Einspruch umsetzt? Kann ausgeschlossen werden, dass rechtswidrige Volksmotionen zur Abstimmung gelangen?

Thomas Schweizer: Nein, das kann nicht ausgeschlossen werden. Wenn diese Praxis weiterhin angewendet wird, prüfen der Gemeinde- oder der Stadtrat, ob die Volksmotion zulässig ist und der Bürgerversammlung vorgelegt werden soll. Letztlich ist es von der Einschätzung des jeweiligen Gremiums abhängig. Es ist eine rechtliche Auslegung und keine mathematische Berechnung. Wird eine Motion für zulässig erklärt und der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt, könnte eine Abstimmungsbeschwerde eingereicht werden, sowohl gegen die Abstimmung selbst als auch gegen die konkrete Umsetzung. Damit eine solche Beschwerde Erfolg hätte, müsste nachgewiesen werden können, dass die Umsetzung z.B. gegen übergeordnetes Recht verstösst.

Ein Beispiel wäre eine Kreditvorlage, die eigentlich in die Zuständigkeit des Stadtrats fällt, aber dennoch der Bürgerschaft zur Abstimmung vorgelegt wird. In einem solchen Fall könnte innerhalb von 14 Tagen eine Abstimmungsbeschwerde eingereicht werden. Der Entscheid über die Beschwerde erfolgt auf Kantonebene.

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: An diesen Ausführungen stören mich zwei Punkte: Einerseits der Verweis auf einen Bundesgerichtsentscheid zur Initiative. Die Volksmotion soll eine Alternative zur Initiative sein. Während eine Initiative gemäss Gemeindegesetz bestimmten Gültigkeitsvoraussetzungen unterliegt, da über sie abgestimmt wird, soll die Volksmotion ein flexibles Volksrecht sein, das unkompliziert eingesetzt werden kann. Ich nehme es vorweg: Wir werden beantragen, nicht auf diesen Nachtrag einzutreten, da wir befürchten, dass dieses demokratische Mittel obsolet wird, wenn für die Volksmotion die gleichen Gültigkeitsvoraussetzungen gelten wie für eine Initiative.

Andererseits wurde auf Art. 46 GG verwiesen, der besagt, dass über rechtswidrige Anträge nicht abgestimmt werden darf. Art. 82 GG legt fest, dass eine Volksmotion nur einen Gegenstand betreffen darf, der in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt. Hier teile ich Ihre Meinung: Wenn hier ein Widerspruch vorliegt, kann der Gemeinderat die Volksmotion für unzulässig erklären und eine Verfügung erlassen.

Mit diesem Nachtrag würden neue Tatbestände für ungültig erklärt, insbesondere die Einheit der Materie, die Einheit der Form und die Forderung nach einem Initiativkomitee von 15 Personen. Die geltenden Vorschriften reichen aus, denn gemäss Art. 46 GG wird über unzulässige Anträge nicht abgestimmt. In allen anderen Fällen kann der Gemeinderat beantragen, nicht darauf einzutreten.

Fürer-Rapperswil-Jona: In der Botschaft wird gesagt, dass die Gemeinden derzeit keine Prüfung der gültigen Unterschriften vornehmen. Dabei benötigt auch eine Motion eine ausreichende Anzahl an Unterschriften, um zur Abstimmung zugelassen zu werden. Wenn die erforderlichen Unterschriften nicht zusammenkommen, ist die Motion nicht rechtmässig, auch wenn

der Wortlaut der Motion nicht rechtswidrig ist. Es muss eine Lösung gefunden werden. Die Unterschriften müssten im Vorfeld geprüft werden, damit die Motionärinnen und Motionäre wissen, ob ihre Motion zustande kommt.

Kommissionspräsident zu Furer-Rapperswil Jona: Auf S. 10 der Botschaft heisst es: «Im Gegensatz zur Initiative sind die formellen Anforderungen an eine Volksmotion geringer. Insbesondere sieht das Gesetz keine Prüfung der Rechtmässigkeit vor der Sammlung der Unterschriften vor.» Diese Aussage betrifft nicht die Unterschriften, sondern den Inhalt der Motion. Die Unterschriften werden in jedem Fall geprüft, der Inhalt der Motion hingegen nicht. Es besteht das Risiko, dass dieser unzulässig oder widerrechtlich ist.

Schuler-Mosnang zur Einheit der Form und Materie: Art. 46 GG besagt, dass ein Antrag nicht rechtswidrig sein darf. In diesem Fall ist es sinnvoll, ihn für unzulässig zu erklären und eine Verfügung zu erlassen. Warum sollten wir zusätzlich die Kriterien der Einheit der Form und Materie ergänzen? Dies wird bereits in Art. 44 KV geregelt. Wäre diese Ergänzung eine Verschärfung gegenüber der geltenden Praxis?

Regierungsrätin Bucher: Meines Erachtens ergibt sich die Pflicht zur Einhaltung der Einheit der Form und Materie auch bei Volksmotionen ohnehin aus dem geltenden Recht – auch ohne Verweis auf Art. 44 KV. Andernfalls wäre die Volksmotion nicht rechtmässig.

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Das ist eine rechtliche Frage, die ich anders auslegen würde. Art. 44 KV und Art. 36 bis 38 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) beziehen sich auf Initiativen. Volksmotionen sind keine Initiativen. Durch das Lesen der Botschaft sollte das Verfahren bei Volksmotion allen klar sein. Sie wird nicht an der Urne zur Abstimmung gebracht, sondern ist ein Antrag an die Bürgerversammlung. Sie hat materiell nichts mit einer Initiative zu tun. Es wäre ungewöhnlich, wenn die Regeln für Initiativen auf eine Volksmotion angewendet würden.

Regierungsrätin Bucher: In Art. 72 GG ist der Grundsatz der Einheit der Materie für Abstimmungsvorlagen festgehalten. Ob über eine Initiative oder über eine Volksmotion abgestimmt wird, ist in diesem Fall irrelevant, da beides Abstimmungsvorlagen sind.

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Damit ist die Frage im geltenden Recht bereits geklärt. Die Verfügung könnte gestützt auf Art. 72 GG in Verbindung mit Art. 46 GG erlassen werden, ohne dass es einer zusätzlichen Bestimmung zur Unzulässigkeit bedarf.

Regierungsrätin Bucher: Das entspricht der heutigen Praxis. Es ist transparenter und nachvollziehbarer für die Rechtssuchenden, wenn die Praxis im Gesetz festgehalten wird. Wir setzen dies mit einem Verweis auf die sachgemässe Anwendung von Art. 44 KV und Art. 34 RIG um.

8.2 Beratung Entwurf (S. 25)

Art. 82a (Zulässigkeit)

Maurer-Altstätten: In Art. 82 Abs. 1 wird auf Art. 34 und 36 RIG verwiesen. Art. 36 RIG verweist auf Art. 35 RIG. Warum werden nicht alle drei Artikel genannt? Müsste der Verweis auf Art. 36 RIG nicht gestrichen werden, da Art. 35 RIG keine Anwendung für dieses Gesetz findet?

Regierungsrätin Bucher: Die FDP-Delegation hat in ihrem vorab eingereichten Antrag den gleichen Hinweis gemacht. Dieser Verweis ist nicht selbsterklärend. Wir haben ihn überprüft und festgestellt, dass der Verweis auf Art. 36 RIG keinen Mehrwert bietet. Es handelt sich um eine inhaltsleere Bestimmung, die eher Verwirrung statt Rechtssicherheit schafft. Dieser Verweis könnte gestrichen werden. Den Verweis auf Art. 34 RIG halten wir für richtig, da es sich um eine materielle Bestimmung handelt.

Schuler-Mosnang: Ich beantrage im Namen der FDP-Delegation, Art. 82a Abs. 1 wie folgt zu formulieren:

«Eine Volksmotion darf der Bürgerversammlung oder dem Parlament nur unterbreitet werden, wenn sie zulässig ist. Die Zulässigkeit bestimmt sich sachgemäss nach Art. 44 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁶ in Verbindung mit Art. 34 und 36 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967⁷.»

Art. 3 RIG verweist auf Art. 35 RIG. Wir wollen aber kein 15-köpfiges Initiativkomitee. Art. 34 RIG und Art. 44 KV sind materiell notwendig.

Wüst-Oberriet: Ist Art. 82a GG eine Zusammenfassung von Art. 72 GG und Art. 44 KV und somit eigentlich schon im Gemeindegesetz verankert?

Regierungsrätin Bucher: Art. 82a GG dient den Personen, die das Gesetz lesen, als Hilfestellung, da er die Zulässigkeit konkretisiert. Er verweist sachgerecht auf bestehende Bestimmungen, die eingehalten werden müssen, damit ein Begehren zulässig ist – insbesondere die Einheit der Materie. Zudem darf kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht vorliegen.

Wüst-Oberriet: Warum machen wir das in diesem einen Fall? Wir erstellen nicht bei jeder Unklarheit gesetzliche Zusammenfassungen.

Regierungsrätin Bucher: Wir schreiben damit ausdrücklich ins Gesetz, dass die Zulässigkeit eine Voraussetzung für Volksmotionen ist. Das ist in der Praxis bereits so. Wir präzisieren die Unzulässigkeit, indem wir klar definieren, was zulässig ist und was nicht.

Art. 82a Abs. 1

Antrag

Schuler-Mosnang beantragt im Namen der FDP-Delegation, Art. 82a Abs. 1 wie folgt zu formulieren:

«Eine Volksmotion darf der Bürgerversammlung oder dem Parlament nur unterbreitet werden, wenn sie zulässig ist. Die Zulässigkeit bestimmt sich sachgemäss nach Art. 44 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁸ in Verbindung mit Art. 34 und 36 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967⁹.»

Beschluss

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag der FDP-Delegation mit 15:0 Stimmen zu.

Titel und Ingress

Kommissionspräsident: Titel und Ingress sind unbestritten.

8.3 Aufträge

Kommissionspräsident: Es werden keine Aufträge nach Art. 95 GeschKR gestellt.

8.4 Rückkommen

Kommissionspräsident: Ein Rückkommen wird nicht verlangt.

⁶ sGS 111.1.

⁷ sGS 125.1.

⁸ sGS 111.1.

⁹ sGS 125.1.

8.5 Gesamtabstimmung

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann (im Namen der SVP-Delegation), beantragt Nichteintreten. Der Entwurf sieht eine analoge Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen zur Gültigkeit einer Gesetzesinitiative im kantonalen RIG sowie in der KV vor. Die Volksmotion ist jedoch kein politisches Recht des Kantons, sondern der Gemeinde. Wenn überhaupt, müssten die Gemeinden in ihren Gemeindeordnungen entsprechende Gültigkeitsvorschriften festlegen – nicht der Kanton durch eigene Bestimmungen. Zudem ist die Volksmotion eine Motion und keine Initiative. Daher erachten wir es als problematisch, die Regelungen zur Volksinitiative analog auf die Volksmotion anzuwenden.

Auf Gemeindeebene ähnelt die Volksmotion stark einer Motion im Kantonsrat: Eine bestimmte Anzahl Bürger kann den Gemeinderat beauftragen, eine Vorlage auszuarbeiten. Wird die Volksmotion gültig eingereicht, entscheidet die Bürgerversammlung oder das Gemeindeparlament darüber, ob sie angenommen wird. Ähnlich verhält es sich im Kantonsrat: Dort kann eine Motion eingereicht werden und die Regierung kann Gutheissung, Gutheissung mit geändertem Wortlaut oder Nichteintreten beantragen. Falls die Motion angenommen wird, wird die Regierung beauftragt, einen Gesetzesvorschlag auszuarbeiten. Allerdings gibt es im Kantonsrat keine explizite Gültigkeitsprüfung – die Regierung kann im Rahmen ihres Antrags auf Nichteintreten darauf hinweisen, doch die endgültige Entscheidung liegt beim Kantonsrat. Ich habe in der Totalrevision des Gemeindegesetzes von 2008 nachgeschaut und festgestellt, dass man sich damals keine Gedanken zur Unzulässigkeit gemacht hat. Dies geht aus dem Protokoll der damaligen Kommission hervor, in dem klar zum Ausdruck gebracht wird, dass mit der Volksmotion ein niederschwelliges direktdemokratisches Instrument ins Gemeindegesetz aufgenommen werden sollte, das – im Gegensatz zu einer Initiative – geringere Anforderungen stellt. Wir kritisieren, dass nun für die Volksmotion dieselben Zulassungsvoraussetzungen gelten sollen wie für eine Initiative. Dadurch wird die Volksmotion nahezu ausgehöhlt und erfüllt nicht mehr den ursprünglichen Zweck als niederschwelliges direktdemokratisches Instrument.

Benz-St.Gallen: Der Antrag der SVP-Delegation ist abzulehnen.

Wenn das nicht klar geregelt wird, werden in der Bevölkerung Hoffnungen geweckt, dass beliebige Themen durch eine Volksmotion eingebracht werden können – selbst wenn den Motionären von Anfang an klar sein müsste, dass dies nicht möglich ist. Es entsteht Stimmung in der Gemeinde, und erst bei der Bürgerversammlung wird darauf hingewiesen, dass das Anliegen gar nicht zulässig ist, weil es gegen übergeordnetes Recht verstösst. Zu diesem Zeitpunkt hat jedoch bereits eine grosse Diskussion stattgefunden. Ich halte es für wichtig, dass die Regeln zur Zulässigkeit direkt im Gemeindegesetz verankert werden, damit man nicht zuerst in der Kantonsverfassung nachschlagen muss.

Schuler-Mosnang: Der Antrag der SVP-Delegation ist abzulehnen.

Man kann in einer Kommission dazulernen. Art. 72 GG verlangt die Einheit der Materie – auch für eine Volksmotion. Art. 46 GG bestimmt, dass der Bürgerversammlung keine rechtswidrigen Anträge unterbreitet werden dürfen. Vor diesem Hintergrund dürfen keine falschen Hoffnungen geweckt werden. Es ist wichtig, Transparenz zu gewährleisten. Deshalb sollte ausdrücklich festgehalten werden, was ohnehin gilt: Ein Anliegen muss zulässig sein. Mit der korrigierten Fassung bzw. der Streichung des Verweises auf Art. 36 RIG und indirekt auf Art. 35 RIG haben wir eine sinnvolle Lösung gefunden. Diese Fassung stärkt die Rechtssicherheit und sorgt für Klarheit.

Aerne-Eschenbach: Der Antrag der SVP-Delegation ist abzulehnen.

Diese Diskussion ist stark juristisch geprägt, daher erlaube ich mir ein pragmatischeres Votum. Wenn an einer Bürgerversammlung über ein Anliegen abgestimmt wird, bei dem bereits absehbar ist, dass es möglicherweise keine Wirkung entfalten wird, ist das für das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat wenig förderlich. Ich denke an die bewegten Bürgerversammlungen der

letzten Jahre zurück und bin deshalb für Eintreten. Es ist eine pragmatische und praktikable Regelung.

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass Botschaft und Entwurf der Regierung zum «VII.Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unzulässigkeit von Volksmotionen)» durchberaten sind. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten auf den «VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unzulässigkeit von Volksmotionen)», einschliesslich des Antrags, beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 10:5 Stimmen, dem Kantonsrat Eintreten auf die bereinigte Vorlage zu beantragen.

9 Spezialdiskussion 22.24.13

9.1 Beratung Botschaft (S. 11, Abschnitt 5)

Abschnitt 5.1 (Entwicklung der letzten Jahre)

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Der Satz: «Seit rund zehn Jahren ist vermehrt zu beobachten, dass in Einheitsgemeinden vom traditionellen Modell abgewichen wird.» ist der Auslöser, warum dieser Nachtrag nötig ist. Es ist uns ein grosses Anliegen, dass die Gemeinden die Möglichkeit haben, dies nach ihren Bedürfnissen zu regeln, sei es als Schulrat, der vom Volk gewählt wird oder eine andere Form einer Schulkommission. Wir können nicht erkennen, welche neuen Konstellationen dieser Nachtrag ermöglichen sollte. Was sind konkrete Beispiele?

Regierungsrätin Bucher: Ich kann kein Beispiel nennen. Das ist aber nicht relevant. Relevant ist, dass die Freiheit der Gemeinden vergrössert wird, weil sie Einzelheiten nicht mehr über eine Änderung der Gemeindeordnung regeln müssen. Da diese dem obligatorischen Referendum unterliegt, ist das eine sehr hohe Hürde. Wir vergrössern die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden in formeller Hinsicht.

Schuler-Mosnang: Da Schulkommissionen immer wichtige Kommissionen sind, solle ein Mitglied aus dem Gemeinderat Einsitz nehmen. Art. 93 Abs. 3 GG sieht vor, dass in wichtigen Kommissionen immer jemand aus dem Gemeinderat Einsitz nehmen muss. Gibt es einen konkreten Fall, bei dem die Schulkommission keine wichtige Kommission für eine Gemeinde ist?

Thomas Schweizer: Die Entscheidungshoheit darüber, welche Kompetenzen der Schulkommission übertragen werden sollen, soll bei den Gemeinden liegen. Es soll den Gemeinden freigestellt sein, ihre Schulkommissionen selbständig zu organisieren. Wenn eine Schulkommission z.B. keine Verfügungshoheit hat, hat sie in der Regel keine wesentlichen Entscheidbefugnisse, sondern lediglich eine beratende Funktion, wie das bei anderen Kommissionen der Gemeinden der Fall ist.

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: In vielen Gemeinden mit gewähltem Schulrat wird der Schulratspräsident bzw. die Schulratspräsidentin separat gewählt und ist von Amtes wegen ein Mitglied des Gemeinderates. Kann das weiterhin so geregelt werden oder müsste diese Person zuerst in den Gemeinderat gewählt und dann der Schulkommission zugewiesen werden?

Thomas Schweizer: Dass der Schulratspräsident von Amtes wegen Mitglied des Gemeinderates ist, kann weiterhin vorgesehen werden. Die Stadt Wil hat z.B. die direkte Wahl der Vorsteherin des Departements Bildung und Sport vor einigen Jahren aus der Gemeindeordnung gestrichen. Dort wird nach der Wahl des Stadtrats ein Mitglied in den Schulrat delegiert. Die Ge-

meinde ist frei, wie sie das organisiert. Wenn der Schulrat bzw. die Schulkommission erhebliche Befugnisse haben soll (Leitungs- oder Überwachungsfunktion), dann muss ein Mitglied des Gemeinderates dort Einsitz nehmen.

Die Begriffe «Schulrat» und «Schulkommission» werden in der Diskussion z.T. vermischt. Im Gesetz heisst es, dass in einer Einheitsgemeinde die Schulkommission auch Schulrat heissen kann. Das war beim Erlass dieser Bestimmung ein Zugeständnis, weil man hoffte, dass man damit noch mehr Gemeinden zur Inkorporation bewegen kann. Eigentlich ist es aber eine Schulkommission.

Bühler-Schmerikon: Wir gehen mit diesem Nachtrag zurück zum alten System. Damals wollte man bewusst vom System Einheitsgemeinden mit einem Schulrat wegkommen, weil der Schulrat jeweils vor den Bürgerversammlungen tagte und das Budget beriet. An der Bürgerversammlung konnten die Bürgerinnen und Bürger nur noch zustimmen oder ablehnen. Für mich ist das nicht klar durchdacht. In den Vorlagen zur Einheitsgemeinde kann nachgelesen werden, dass der Schulrat aufgehoben wurde. Neu ist meistens der Gemeinderat für die Schule zuständig.

Kommissionspräsident: Regierungsrätin Bucher hat es erwähnt: Wenn es keine Einheitsgemeinde ist, ist es eine Schulgemeinde mit einem Schulrat, der eine eigene Bürgerversammlung hat. Bei der Einheitsgemeinde soll neu im Gesetz in Art. 94 Abs. 1 stehen: «Die Gemeinde kann eine Schulkommission vorsehen, die Schulrat heissen kann.» Das ist kein Rückschritt, sondern eine Frage der Interpretation.

Regierungsrätin Bucher: Wir setzen die von Bühler-Schmerikon erwähnte Entscheidung noch konsequenter um, indem wir zusätzliche Bestimmungen zur Schulkommission, die auch Schulrat heissen kann, aus dem Gesetz streichen. Wir überlassen der Gemeinde, ob sie solche Bestimmungen in ihrer Gemeindeordnung oder Schulordnung aufnehmen möchte.

Aerne-Eschenbach: Ich stamme aus einer sehr reformfreudigen Gemeinde. Wir hatten zuerst eine Schulfusion, dann eine Gemeindefusion und wurden schliesslich zu einer Einheitsgemeinde. Danach haben wir den Schulrat abgeschafft. Auf dieses Jahr haben wir ein Rektorat eingesetzt. Wir haben in diesem Prozess sehr geschätzt, dass wir unsere Wünsche umsetzen konnten. Aus Sicht der Gemeindeautonomie handelt es sich hier um eine Verbesserung gegenüber der heutigen Situation.

Maurer-Altstätten legt seine Interessen als Schulratspräsident von Altstätten offen. Diese Regelung betrifft mich als Schulratspräsident einer autonomen Schulgemeinde nicht. Die Bildung ist in der Gemeinde inhaltlich sehr wichtig und bildet den grössten Posten im Gemeindehaushalt. Ich kann nicht nachvollziehen, weshalb man das aus der Gemeindeordnung nehmen und damit nicht dem obligatorischen Referendum unterstellen will. Aus meiner Sicht gehört das in die Gemeindeverordnung.

Fürer-Rapperswil-Jona: Ich stehe für die Freiheit und dafür, dass Bürgerinnen und Bürger in unserem freien Land mitreden können. Mit diesem Nachtrag wird ihnen dieses Mitspracherecht genommen. Es besteht eine Möglichkeit weniger, um auf Entscheide der Behörden Einfluss zu nehmen.

Regierungsrätin Bucher: Die Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde werden durch diesen Nachtrag ausgebaut. Heute schreibt das kantonale Gesetz vor, was für die entsprechende Schulgemeinde gelten soll. Gemäss diesem Nachtrag kann jede Gemeinde für sich selbst entscheiden, welche Vorschriften sie der Schulkommission auferlegen will. Auf Gemeindeebene besteht ein unmittelbares Mitbestimmungsrecht.

Fürer-Rapperswil-Jona: Als Bürgerin habe ich aber keine Möglichkeit mehr, das Referendum zu ergreifen, wenn die Gemeinde etwas festlegt, mit dem ich nicht einverstanden bin.

Regierungsrätin Bucher: Wenn die Bestimmung in der Gemeindeordnung geregelt wird, untersteht sie dem obligatorischen Referendum. Bestimmungen in anderen Reglementen, die öffentlich aufgelegt werden, unterstehen nicht dem obligatorischen Referendum, aber es besteht weiterhin die Möglichkeit, das fakultative Referendum zu ergreifen.

Maurer-Altstätten: Ich bin mit Regierungsrätin Bucher nicht ganz einverstanden. Für mich ist es kein Gewinn an demokratischen Rechten, wenn das Referendum lediglich fakultativ gewährt wird und nicht obligatorisch.

Schuler-Mosnang: Ich gebe Maurer-Altstätten grundsätzlich recht. Es ist schön und richtig, wenn das in der Gemeindeordnung steht und damit dem obligatorischen Referendum untersteht. Es liegt noch ein weiteres Interesse vor: die Gemeindeautonomie. Jede Gemeinde kann selbst bestimmen, ob sie das in der Gemeindeordnung festhalten möchte. Wenn sie das ändern möchte, und nicht mehr in der Gemeindeordnung festhalten möchte – damit diese Änderungen anschliessend nur noch dem fakultativen und nicht dem obligatorischen Referendum unterstehen – müsste sie diese anpassen. Diese Anpassung würde dem obligatorischen Referendum unterstehen.

Maurer-Altstätten: Ich setze die demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger über die Gemeindeautonomie. Fällt es unter das obligatorische Referendum, wenn man eine Bestimmung aus der Gemeindeordnung streicht?

Kommissionspräsident: Sämtliche Änderungen der Gemeindeordnung sind dem obligatorischen Referendum unterstellt.

Bisig-Rapperswil-Jona: Bei den Ersatzverwaltungen, die es selten gibt, haben wir lange über die Gemeindeautonomie diskutiert. Es wäre nicht sehr stringent, wenn wir den Gemeinden hier die Gestaltungsfreiheit nicht geben würden.

Kommissionspräsident: Die Gemeindevertreter wehren sich nicht gegen diese Anpassung.

Müller-Lichtensteig: Wenn es heute in der Gemeindeordnung geregelt ist, kann man das dort belassen. Können dann dort Änderungen vorgenommen werden? Kann jede Gemeinde selbst entscheiden, ob sie das in der Gemeindeordnung festhalten will oder nicht?

Thomas Schweizer: Das kann weiterhin in der Gemeindeordnung geregelt werden. Auch das ist ein rechtsetzendes Reglement. Die Terminologie «allgemein verbindliches Reglement» stammt aus dem Gemeindegesetz. Die Gemeindeordnung ist das einzige allgemein verbindliche Reglement, das der Bürgerschaft obligatorisch unterbreitet werden muss. In den meisten Gemeinden erfolgt dies an den Bürgerversammlungen und in den Gemeinden mit Parlament anlässlich einer Urnenabstimmung. Eine Urnenabstimmung ist unverhältnismässig aufwendig, wenn z.B. die Anzahl einer Schulkommission von sieben auf fünf Mitglieder reduziert werden soll. Wenn das in einem anderen Reglement geregelt wird, liegt die Hürde tiefer. Wer dagegen ist, kann das fakultative Referendum ergreifen.

9.2 Beratung Entwurf (S. 27)

Art. 94 (b) Schulkommission)

Schuler-Mosnang: Ich beantrage im Namen der FDP-Delegation, Art. 94 Abs. 3 wie folgt zu formulieren:¹⁰

- «Wird der Schulkommission die unmittelbare Führung der Schule übertragen:
- ~~1. stellt sie in Schulangelegenheiten, für die Bürgerschaft oder Parlament zuständig sind, dem Rat Antrag.~~
 2. kann die Gemeindeordnung die Gemeinde durch rechtsetzendes Reglement vorsehen, dass sie die Schulkommission in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist.»

Das DI hat den rechtssetzerischen Fehler erkannt. Mit diesem Antrag ist es weiterhin möglich, dass eine Schulkommission in einer Einheitsgemeinde als Rekursinstanz vorgesehen werden kann. Wenn wir Art. 94 Abs. 3 Ziff. 2 vollumfänglich streichen, gelangen künftig alle Rekurse automatisch an den Gemeinderat. Darüber wäre der eine oder andere Gemeinderat sicherlich nicht erfreut. Die Absicht war, dass das Vorsehen der Schulkommission als Rekursinstanz nicht mehr in der Gemeindeordnung festgehalten werden muss, sondern auch in einem rechtsetzenden Reglement. Diesem Anliegen versuchen wir Rechnung zu tragen.

Regierungsrätin Bucher: Wir wehren uns inhaltlich nicht gegen diesen Antrag. Es handelt sich um ein Versehen unsererseits. In Absprache mit der Dienststelle Recht und Legistik der Staatskanzlei hätten wir einen alternativen Vorschlag, der von einem Mitglied der Kommission übernommen werden könnte. Die neue Formulierung von Art. 94 Abs. 3 wäre: «Die Gemeinde kann durch allgemein verbindliches Reglement vorsehen, dass die Schulkommission in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist.» Inhaltlich entspricht dies dem Antrag der FDP-Delegation.

Schuler-Mosnang: Ich beantrage im Namen der FDP-Delegation, Art. 94 Abs. 3 wie folgt zu formulieren:¹¹

- «~~Wird der Schulkommission die unmittelbare Führung der Schule übertragen:~~
- ~~1. stellt sie in Schulangelegenheiten, für die Bürgerschaft oder Parlament zuständig sind, dem Rat Antrag.~~
 - ~~2. kann die Gemeindeordnung vorsehen, dass sie in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist.~~
- Die Gemeinde kann durch allgemeinverbindliches Reglement vorsehen, dass die Schulkommission in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist.»

Der Unterschied liegt v.a. in der Terminologie: «allgemein verbindliches Reglement» anstelle von «rechtsetzendes Reglement». Die Formulierung «rechtsetzendes Reglement» findet sich im VRP. «Allgemein verbindliches Reglement» stammt wahrscheinlich aus dem Gemeinde-recht.

Thomas Schweizer: Der Begriff «rechtsetzendes Reglement» wird in Art. 40 VRP verwendet. Früher hiess es auch im Gemeindegesetz «rechtsetzendes Reglement», heute wird der Begriff «allgemein verbindliches Reglement» verwendet. Ein Beispiel finden Sie in Art. 23 Abs. 1 Bst. a GG: «Dem fakultativen Referendum unterstehen allgemein verbindliche Reglemente.»

Aerne-Eschenbach: Diese Änderung betrifft die Einheitsgemeinden?

¹⁰ Ausgezeichnet ist die Änderung im Vergleich mit dem geltenden Recht.

¹¹ Ausgezeichnet ist die Änderung im Vergleich mit dem geltenden Recht.

Regierungsrätin Bucher nickt zustimmend.

Art. 94 Abs. 3

Antrag

Schuler-Mosnang beantragt im Namen der FDP-Delegation, Art. 94 Abs. 3 wie folgt zu formulieren:

«~~Wird der Schulkommission die unmittelbare Führung der Schule übertragen:~~

- ~~1. stellt sie in Schulangelegenheiten, für die Bürgerschaft oder Parlament zuständig sind, dem Rat Antrag.~~
- ~~2. kann die Gemeindeordnung vorsehen, dass sie in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist.~~

Die Gemeinde kann durch allgemeinverbindliches Reglement vorsehen, dass die Schulkommission in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist.»

Beschluss

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag der FDP-Delegation mit 15:0 Stimmen zu.

Titel und Ingress

Kommissionspräsident: Titel und Ingress sind unbestritten.

9.3 Aufträge

Kommissionspräsident: Es werden keine Aufträge nach Art. 95 GeschKR gestellt.

9.4 Rückkommen

Kommissionspräsident: Ein Rückkommen wird nicht verlangt.

9.5 Gesamtabstimmung

Huber-Wildhaus-Alt St. Johann (im Namen der SVP-Delegation), beantragt Nichteintreten.

Die Regierung konnte auf meine Frage hin nicht darlegen, welche heutigen Fälle vom geltenden Recht nicht abgedeckt sind. Die Änderung ist deshalb aus unserer Sicht unnötig. Alle Gemeinden, welche eine vom Volk gewählte Schulkommission haben, müssen dies gemäss geltendem Recht bereits in der Gemeindeordnung vorsehen. Die von der Regierung gewünschte Regelung müsste zuerst aus der Gemeindeordnung gestrichen und in ein anderes Reglement überführt werden. Dabei fällt die obligatorische Abstimmung an. Das Ergebnis ist das gleiche und man erreicht mit diesem Nachtrag keine Änderung des Status quo. Wenn keine Änderung notwendig ist, sehen wir es als Pflicht, auf eine solche zu verzichten. Eine Änderung birgt deutlich mehr Risiken in der praktischen Anwendung, als dies das bereits erprobte und gelebte geltende Recht tut. Wir haben dazu gehört, dass in der Anwendung des heutigen Rechts die völlige Flexibilität gewährleistet ist. Es gibt kein Modell, das unter den geltenden Bestimmungen nicht möglich gewesen wäre.

Zu Maurer-Altstätten: Er spricht mir hier aus dem Herzen. Mit diesem Nachtrag strahlt der Kantonsrat das Signal aus, dass dem Schulrat keine besondere Erwähnung mehr im Gemeindegesetz zukommen soll und als ordentliche Kommission analog Baukommission, Einbürgerungskommission usw. behandelt werden soll. Wir möchten dieses Signal nicht aussenden. Die Schule macht in den meisten Budgets der Einheitsgemeinden einen sehr grossen Anteil der Ausgaben aus. Ihr kommt eine spezielle Bedeutung zu. Das zeigen auch die intensiven Diskussionen, wenn es jeweils um eine Änderung in der Organisation der Schulkommission geht. Gegen das geltende Recht spricht nichts. Es erlaubt den Gemeinden die völlige Flexibilität in der Gestaltung ihrer Schulkommission. Aus unserer Sicht ist eine Änderung unnötig.

Kommissionspräsident: Auch bei Gemeinden, die keine Einheitsgemeinden sind, geht es bei der Bildung immer um sehr viel Geld.

Schuler-Mosnang (im Namen der FDP-Delegation): Der Antrag der SVP-Delegation ist abzulehnen.

Es wurde bereits erwähnt, dass diese Nachträge keine weltbewegenden Anliegen betreffen. Ich stelle in Frage, dass wir hiermit ein so grosses Signal aussenden, wie es von Huber-Wildhaus-Alt St.Johann skizziert wurde. Es handelt sich um eine sehr liberale Lösung, indem die Gemeinden im Sinne der Gemeindeautonomie bestimmen können, was sie in ihre Verfassung schreiben. Unter diesem freiheitlichen Aspekt kann man dies durchaus zulassen.

Bisig-Rapperswil-Jona (im Namen einer Mehrheit der SP-GRÜ-GLP-Delegation): Der Antrag der SVP-Delegation ist abzulehnen.

Es handelt sich um eine Stärkung der Gemeindeautonomie. Den Gemeinden werden zusätzliche Freiheiten in der Organisation ihres Schulwesens gewährt. Die bisherige Praxis wird festgehalten.

Aerne-Eschenbach (im Namen der Mitte-EVP-Delegation): Der Antrag der SVP-Delegation ist abzulehnen.

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass Botschaft und Entwurf der Regierung zum «VIII.Nachtrag zum Gemeindegesetz (Schulkommission in Einheitsgemeinden)» durchberaten sind. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten auf den «VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Schulkommission in Einheitsgemeinden)», einschliesslich des Antrags, beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 9:6 Stimmen, dem Kantonsrat Eintreten auf die bereinigte Vorlage zu beantragen.

10 Spezialdiskussion 22.24.14

10.1 Beratung Botschaft (S. 12, Abschnitt 6)

Keine Wortmeldungen.

10.2 Beratung Entwurf (S. 29)

Art. 136 (Vereinbarungen)

Müller-Lichtensteig: Sind solche Vereinbarungen häufig? Welche Auswirkungen hat diese Änderung auf Gemeinden, die bereits Vereinbarungen getroffen haben?

Regierungsrätin Bucher: Wir geben den Gemeinden damit zusätzliche Möglichkeiten. Theoretisch bestehen diese bereits heute, sie sind aber nicht im Gesetz abgebildet. Durch die Anpassung wird Klarheit geschaffen, in welchen Fällen die Gemeinden mit welchem Instrument Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen abschliessen können. Es handelt sich um eine wichtige Möglichkeit für die Gemeinden, insbesondere diejenigen im Grenzgebiet, die hauptsächlich davon betroffen sind und davon Gebrauch machen werden.

Kommissionspräsident: Sind Zweckverbände zwischen Rheintaler und Appenzeller Gemeinden im Kehrrechtswesen davon betroffen?

Thomas Schweizer: Interkantonale Zweckverbände existieren bereits viele. Dort wird sich nicht viel ändern. Andere Kantone verlangen häufig eine interkantonale Vereinbarung, um einen Zweckverband zu gründen. Die bestehenden interkantonalen Vereinbarungen sind weiterhin gültig. Mit der neuen Bestimmung sind wir vorbereitet, falls erneut ein Bedürfnis auftreten würde. Sie schafft neue Möglichkeiten.

Die Gemeinde Diepoldsau hat z.B. keine Vereinbarungen mit Hohenems. Für gemeinsame Anlässe wurden Vereine gegründet. Bei einem Radweg, der über die Grenze führt, haben beide Gemeinden auf ihrer Seite der Grenze bis an die Grenze gebaut. Beim alten Rhein wollte man beidseitig ein Glasverbot einführen. Während das in einem Land hätte beschlossen werden können, konnte das der Rat im anderen Land nicht beschliessen. Wäre es in beiden Ländern in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden gefallen, hätte dies ein Anwendungsfall der neuen Regelung sein können. Man könnte in solchen Fällen eine Vereinbarung abschliessen, ohne viel Zeit für einen Staatsvertrag aufzuwenden.

Die Staatskanzlei hat verschiedene Kantone untersucht, die bereits über eine solche gesetzliche Grundlage verfügen. Meist umfasst die Zusammenarbeit in diesen Kantonen keine riesigen Projekte, sondern eher niederschwellige Themen wie gemeinsame Kommissionen. Eine Ausnahme bildet Büsingen, die Enklave in Schaffhausen. Gleichzeitig haben wir die Bestimmungen zur interkantonalen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden geprüft und beschliessen, diese anzupassen.

Müller-Lichtensteig: Für bestehende Organisationen resultiert mit dieser Bestimmung kein Aufwand, z.B. für die Abfallverwertung in Bazenheid, die mit dem Kanton Thurgau zusammenarbeitet. Es ist wichtig, dass Bestehendes nicht angepasst werden muss. Es werden zusätzliche Möglichkeiten geboten.

Benz-St.Gallen: Nach der neuen Bestimmung bedürfen Vereinbarungen mit ausländischen Gemeinwesen im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde keines Staatsvertrags. Wie kann in solchen Vereinbarungen die Streitbeilegung geregelt werden? Könnten in solchen Fällen Schiedsgerichte eingerichtet werden, unabhängig von den staatlichen Mechanismen? Die Antwort der Regierung zu unserer vorab eingereichten Frage (vgl. Beilage 9) war etwas unklar.

Regierungsrätin Bucher: Der begrenzende Faktor ist derjenige der «alleinigen Zuständigkeit» der Gemeinden. In einem anderen Land bzw. einem anderen Gemeinwesen kann der alleinige Zuständigkeitsbereich anders definiert sein. Ich teile die Vermutung von Benz-St.Gallen, dass man bei der Streitbeilegung in einen Bereich gelangen könnte, der über den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Gemeinden hinausgeht.

Thomas Schweizer: Ob Schiedsgerichte eingerichtet werden können, können wir im Moment nicht abschliessend beurteilen. Im innerkantonalen Bereich, z.B. bei Beschulungsverträgen, werden Schiedsgerichte eingesetzt. Inwiefern das bei einer solchen Vereinbarung möglich wäre, müsste im Einzelfall geprüft werden. Ob eine Regelung zulässig ist, hängt von ihrem Inhalt ab.

Titel und Ingress

Kommissionspräsident: Titel und Ingress sind unbestritten.

10.3 Aufträge

Kommissionspräsident: Es werden keine Aufträge nach Art. 95 GeschKR gestellt.

10.4 Rückkommen

Kommissionspräsident: Ein Rückkommen wird nicht verlangt.

10.5 Gesamtabstimmung

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass Botschaft und Entwurf der Regierung zum «IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen)» durchberaten sind. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten auf den «IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen)» beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 15:0 Stimmen, dem Kantonsrat Eintreten auf die Vorlage zu beantragen.

11 Abschluss der Sitzung

11.1 Bestimmung der Berichterstatterin/des Berichterstatters

Der Kommissionspräsident stellt sich als Berichterstatter zur Verfügung. Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Kommissionspräsidenten, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten.

11.2 Medienorientierung

Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Kommissionspräsidenten und die Geschäftsführerin, eine Medienmitteilung zu veröffentlichen und über das Ergebnis der Beratung zu informieren.

Der Kommissionspräsident weist nochmals auf das Kommissionsgeheimnis hin, das auch nach der Publikation der Medienmitteilung Geltung hat.

11.3 Verschiedenes

Kommissionspräsident: Ich bedanke mich für die aktive Mitarbeit und schliesse die Sitzung um 14.30 Uhr.

Der Kommissionspräsident:

Die Geschäftsführerin:

Rolf Huber
Mitglied des Kantonsrates

Leandra Cozzio
Parlamentsdienste

Beilagen

mit der Einladung bereits zugestellt:

1. 22.24.09 «IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Ersatzbehörde)» / 22.24.10 «V. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unmöglichkeit der Durchführung der Bürgerversammlung)» / 22.24.11 «VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Kollegialprinzip der Geschäftsprüfungskommission)» / 22.24.12 «VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unzulässigkeit von Volksmotionen)» / 22.24.13 «VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Schulkommission in Einheitsgemeinden)» / 22.24.14 «IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen)» (Botschaft und Entwürfe vom 29. Oktober 2024); *mit dem Kantonsratsversand zugestellt*
2. Zusammenfassung Vernehmlassungsantworten; *Unterlage in der Sitzungsapp*
3. Vernehmlassungsbeiträge; *Unterlage in der Sitzungsapp*
4. Stellungnahme zu Nachträgen von Markus Bucheli für VSGP; *Unterlage in der Sitzungsapp*
5. Ersatzverwaltung Übersicht 2015-20xx; *Unterlage in der Sitzungsapp*
6. Fragen der SP-GRÜNE-GLP-Delegation; *Unterlage in der Sitzungsapp*
7. Präsentation VSGP; *Unterlage in der Sitzungsapp*
8. Präsentation DI; *Unterlage in der Sitzungsapp*
9. Antworten auf Fragen der SP-GRÜNE-GLP-Delegation; *Unterlage in der Sitzungsapp*

Beilagen gemäss Protokoll:

10. Antragsformular 22.24.09 vom 7. Februar 2025; *Unterlage in der Sitzungsapp*
11. Antragsformular 22.24.10 vom 7. Februar 2025; *Unterlage in der Sitzungsapp*
12. Antragsformular 22.24.11 vom 7. Februar 2025; *Unterlage in der Sitzungsapp*
13. Antragsformular 22.24.12 vom 7. Februar 2025; *Unterlage in der Sitzungsapp*
14. Antragsformular 22.24.13 vom 7. Februar 2025; *Unterlage in der Sitzungsapp*
15. Antragsformular 22.24.14 vom 7. Februar 2025; *Unterlage in der Sitzungsapp*
16. Medienmitteilung vom 17. Februar 2025; *Unterlage in der Sitzungsapp*

Geht (mit Beilagen) an

- Kommissionsmitglieder
- Geschäftsführung der Kommission
- Departement des Innern (wie Seite 1)

Kopie (ohne Beilagen) an

- Fraktionspräsidenten
- Parlamentsdienste (Gs KR)