



Protokoll

Sitzung	vorberatende Kommission	Gian Reto Hohl Stv. Leiter Gemeindeaufsicht/Revisor
	- Nachtrag zum Tourismusgesetz (Titel der Botschaft: Aufhebung spezialgesetzlich geregelter Genehmigungspflichten allgemeinverbindlicher Reglemente) (22.15.10) und - III. Nachtrag zum Gesetz über den Feuer-schutz (Titel der Botschaft: Aufhebung spezialgesetzlich geregelter Genehmigungspflichten allgemeinverbindlicher Reglemente) (22.15.11) und - Nachtrag zum Gemeindegesetz (22.15.13)	Departement des Innern Amt für Gemeinden Davidstrasse 27 9001 St.Gallen T 058 229 33 13 F 058 229 46 70 gian.hohl@sg.ch@sg.ch
Termin	Mittwoch, 27. Januar 2016, 8.30 – 12.50 Uhr	
Ort	Konferenzraum 801, Moosbruggstrasse 11, 9001 St.Gallen	

Vorsitz

Huber Maria, Rorschach, Präsidentin

Teilnehmende

Kommissionsmitglieder

- Bischofberger Felix, Thal;
- Blumer Ruedi, Gossau;
- Bonderer Markus, Pfäfers;
- Brändle Karl, Bütschwil-Ganterschwil;
- Bühler Daniel, Bad Ragaz;
- Bühler René, Schmerikon;
- Freund Walter, Eichberg;
- Gschwend Meinrad, Altstätten;
- Hilb Patrick, Wil;
- Kohler Stefan, Sargans;
- Rüegg Thomas, Rapperswil-Jona;
- Steiner Marianne, Kaltbrunn;
- Tinner Beat, Wartau;
- Zoller Erich, Rapperswil-Jona.

Mitarbeitende der Staatsverwaltung

- Klöti Martin, Regierungsrat, Departement des Innern
- Dörler Anita, Generalsekretärin, Departement des Innern
- Summermatter Lukas, Leiter Amt für Gemeinden, Departement des Innern

Protokoll

Hohl Gian Reto, Projektleiter RMSG, Amt für Gemeinden, Departement des Innern



Unterlagen

- Aufhebung spezialgesetzlich geregelter Genehmigungspflichten allgemeinverbindlicher Reglemente
 - Nachtrag zum Tourismusgesetz (22.15.10)
 - III. Nachtrag zum Gesetz über den Feuerschutz (22.15.11)
Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 8. September 2015
- Nachtrag zum Gemeindegesetz (22.15.13) / Botschaft und Entwurf der Regierung vom 6. Oktober 2015

Inhalt

1	Begrüssung und Mitteilung	3
	<i>Teil 1: Nachtrag zum Gemeindegesetz</i>	3
2	Ergänzende Informationen	3
3	Beantwortung von Sachfragen	6
4	Beratung	7
4.1	Eintretensvotum	7
4.2	Allgemeine Diskussion	10
4.3	Spezialdiskussion und Schlussabstimmung	11
	<i>Teil 2: Aufhebung spezialgesetzlich geregelter Genehmigungspflichten allgemeinverbindlicher Reglemente</i>	27
5	Ergänzende Informationen	27
6	Beantwortung von Sachfragen	27
7	Beratung	28
7.1	Eintretensvotum	28
7.2	Allgemeine Diskussion	28
7.3	Spezialdiskussion und Schlussabstimmung	28
	<i>Teil 3</i>	30



1 Begrüssung und Mitteilung

Huber-Rorschach, Präsidentin der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und folgende Personen:

- Klöti Martin, Vorsteher Departement des Innern;
- Dörler Anita, Generalsekretärin Departement des Innern;
- Summermatter Lukas, Leiter Amt für Gemeinden, Departement des Innern;
- Hohl Gian, Projektleiter RMSG, Departement des Innern (Protokoll).

Seit der Kommissionsbestellung in der Novembersession nahm der Präsident des Kantonsrates folgende Ersatzwahlen in die vorberatende Kommission vor:

- Hilb-Wil anstelle von Ammann-Gaiserwald;
- Bühler-Schmerikon anstelle von Egger-Berneck.

Huber-Rorschach weist darauf hin, dass Zoller-Rapperswil-Jona mit Verspätung der Kommissionssitzung beiwohnen wird.

Huber-Rorschach informiert über die geänderte Traktandenliste sowie über den Sitzungsverlauf. Nach Art. 67 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GschKR) ist das Kommissionsprotokoll bis nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates vertraulich.

Die Traktandenliste wird stillschweigend genehmigt.

Huber-Rorschach fragt an, ob für den Teil 2 der Beratung "Aufhebung spezialgesetzlich geregelter Genehmigungspflichten allgemeinverbindlicher Reglemente" die zur Verfügung stehenden Sachverständigen aufgeboden werden müssen.

Tinner-Wartau sieht keine Notwendigkeit für die Bestellung der entsprechenden Sachverständigen, weist aber darauf hin, dass beispielsweise die Aufhebung der Genehmigungspflicht von Pilzschutzverordnungen ebenfalls geprüft werden müsse. Er werde im Rahmen der Beratung der "Aufhebung spezialgesetzlich geregelter Genehmigungspflichten allgemeinverbindlicher Reglemente" darauf zurückkommen.

Es besteht kein Bedarf, Sachverständige aufzubieten.

Teil 1: Nachtrag zum Gemeindegesetz

2 Ergänzende Informationen

Lukas Summermatter erläutert in Ergänzung zu den bereits vorliegenden Unterlagen den Hintergrund der Vorlage (siehe Folien zur Präsentation gemäss Beilage). Anschaulich



wird die Entwicklung der öffentlichen Rechnungslegung dargestellt. Insbesondere die überkommunale und überkantonale Zusammenarbeit, notwendige Grundlagen für das nationale und kantonale Finanzausgleichssystem und die zunehmende Verbundwirtschaft zwischen den öffentlichen Gemeinwesen waren die Auslöser für eine Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens. Auf Initiative der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) wurde deshalb in den 1970-er Jahren das heutige Harmonisierte Rechnungslegungsmodell (abgekürzt HRM1) erarbeitet. Die Arbeiten mündeten in der Veröffentlichung des Handbuchs des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte (Ausgabe 1978). Seither hat sich der öffentliche Sektor stark verändert, so finden sich heute im öffentlichen Bereich die verschiedensten Formen der Aufgabenerfüllung. Kantone und Gemeinden stehen im direkten Wettbewerb mit Privaten (z.B. in den Bereichen Energie, öffentlicher Verkehr, Kabelnetz und Altersheimen). Treiber dieser Entwicklung sind sowohl Forderungen nach mehr Effizienz und Transparenz im Staatswesen als auch neue Technologien und technische Möglichkeiten wie z.B. der Einsatz moderner Finanzapplikationen zur Führung des Rechnungswesens.

Im Jahr 2000 wurden die ersten Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (International Public Sector Accounting Standards, abgekürzt IPSAS) publiziert. Diese orientieren sich am sogenannten "True and Fair View"-Prinzip, das die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der öffentlichen Hand so abzubilden verlangt, dass sie den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Diese Entwicklungen veranlassten die FDK, die Weiterentwicklung des HRM1 an die Hand zu nehmen. Im Jahr 2008 publizierte die FDK das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden 2 (HRM2) mit 20 Fachempfehlungen. Die FDK empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, diese Fachempfehlungen so rasch als möglich, spätestens jedoch innert zehn Jahren, umzusetzen. Die inzwischen 21 Fachempfehlungen des HRM2 sehen zum Teil die Möglichkeit vor, von den eigentlichen Empfehlungen abzuweichen. Daher kann HRM2 bei der Einführung unterschiedlich ausgestaltet werden.

Kernanliegen der genannten Rechnungslegungsreformen für den öffentlichen Sektor, so auch von HRM2 bzw. RMSG, ist eine transparente Rechnungslegung. Die Informationen sollen übersichtlich, verständlich und vergleichbar sein, damit die notwendigen Grundlagen sowohl für finanzpolitische als auch für betriebswirtschaftliche Entscheide zur Verfügung stehen.

Die zwei Sichtweisen – finanzpolitisch und betriebswirtschaftlich - werden anhand des Geschäftsfalls "Autokauf" illustriert:

	Geld / Bank	Vermögen
1 Autokauf	- 20'000	+/- 0
2 Nutzung	+/- 0	- 2'000
3 Nutzung	+/- 0	- 2'000
4 Auto wird verkauft	+ 16'000	+/- 0
	- 4'000	- 4'000
	↓	↓
	Geldfluss	Wertefluss = Vermögensveränderung



Zur Stärkung der finanzpolitischen Sicht, die sich stark um Finanzierungs- und Verschuldungsfragen kümmert, dient neu die Geldflussrechnung. Im Gegensatz zur Erfolgsrechnung, die den Zu- und Abfluss von Vermögenswerten darstellt, zeigt die Geldflussrechnung den Zu- und Abfluss der liquiden Mittel einer Gemeinde. Diese saubere Trennung der beiden Sichtweisen ist notwendig, um die finanzielle Lage richtig zu beurteilen. Und das ist letztlich das Ziel der Rechnungslegung.

Das Kernanliegen von RMSG ist die Abbildung eines Finanzhaushalts, der möglichst weitgehend der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht.

Für diese drei Sichtweisen – Vermögens-, Finanz- und Ertragslage – gibt es je ein Element:

- Bilanz für die Vermögenslage:
 - Ausweis der tatsächlichen Vermögenswerte (keine stillen Reserven);
 - Ausweis der tatsächlichen Verpflichtungen;
 - transparenter Ausweis der Reserven.
- Geldflussrechnung für die Finanzlage:
 - Geldflussrechnung ist eigentlich nicht neu und entspricht weitgehend dem Finanzierungsnachweis, der bisher zur Berechnung der Selbstfinanzierung verwendet wurde.
- Erfolgsrechnung für die Ertragslage:
 - zeigt die tatsächlichen Wertzu- und -abflüsse, die tatsächliche Vermögensveränderung.

Während die Geldflussrechnung relativ wenig Gestaltungsspielraum zulässt und ihre Interpretation relativ klar ist, gilt es die Erfolgsrechnung so zu gestalten, dass ihre Ergebnisse möglichst aussagekräftig sind.

Bei allen Entscheidungen hatten Projektteam, Arbeitsgruppen, Fachkommission und Steuerungsausschuss stets das Ziel vor Augen, die Rechnungslegung so zu gestalten, dass Finanzinformationen produziert werden, die entscheidungsrelevant sind und möglichst eindeutig interpretiert werden können.

Lukas Summermatter erläutert die Informationen und Aussagen der zweistufigen Erfolgsrechnung am Beispiel der Erfolgsrechnung auf Seite 8 der Botschaft. Damit mit der Erfolgsrechnung klare Aussagen gemacht werden können, müssen vorgängig zahlreiche Einzelentscheide gefällt werden. Inhalt der zweistufigen Erfolgsrechnung sowie deren Aussagen und die neu zu fällenden Entscheide wurden mit den im Projekt involvierten Gemeindevertreterinnen und -vertreter intensiv diskutiert.

Lukas Summermatter erläutert das Projektvorgehen und den Einbezug der Gemeinden. Die partnerschaftliche enge Zusammenarbeit trug Früchte – so zeigte die Vernehmlassung, dass der Nachtrag auf sehr breite Akzeptanz stösst.



Lukas Summermatter bedankt sich für die Aufmerksamkeit und steht für Fragen im Laufe der Sitzung zur Verfügung.

3 Beantwortung von Sachfragen

Freund-Eichberg möchte wissen, was der Unterschied zwischen HRM1 und HRM2 bzw. RMSG sei.

Lukas Summermatter hält fest, dass HRM1 zur damaligen Zeit revolutionär gewesen ist. HRM1 legte den Fokus stark auf die Finanzierungssicht und verfügte nur über wenige betriebswirtschaftliche Elemente. Nach HRM1 wird Finanzpolitik nicht auf Basis einer transparenten Rechnung, sondern direkt in der Rechnung betrieben. Abschreibungen erfolgten unter HRM1 grösstenteils unter finanzpolitischen Gesichtspunkten, was zu stillen Reserven führte. So wurde beispielsweise ein Schulhaus bereits innerhalb von zehn Jahren abgeschrieben, obwohl die wirtschaftliche Nutzungsdauer 25 Jahre betragen hätte. Mit RMSG werden aufgrund einer transparenten Rechnungslegung, welche weitgehend die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage abbildet, die finanzpolitischen Entscheide gefällt.

Tinner-Wartau versteht die Frage von Freund-Eichberg, möchte aber darauf hinweisen, dass Lukas Summermatter den Wandel der Zeit in der Rechnungslegung in seinen Ausführungen gut skizziert habe. Er bemerkt, dass er anfänglich auch zu jenen Gemeindevertretern gehörte, die von der Notwendigkeit einer betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise überzeugt werden musste. Im Rahmen des Projekts RMSG konnte er zusammen mit den Gemeindevertretern Thomas Rüegg, Heini Senn und Thomas Scheitlin im Steuerrungsausschuss aber feststellen, dass die Stossrichtung für eine Annäherung an die privatwirtschaftliche Rechnungslegung richtig und sinnvoll ist. Heute gebe es im staatlichen Handeln viel Wettbewerb, weshalb auch die betriebswirtschaftliche Sichtweise für die finanzielle Steuerung des Gemeindehaushalts immer wichtiger werde. Dank der breit abgestützten Projektorganisation konnten sich die Gemeindevertreterinnen und -verteter mit dem Thema intensiv auseinandersetzen und sich im Projekt gut einbringen. Er dankt Regierungsrat Martin Klöti und Lukas Summermatter für ihre proaktive Unterstützung, Überzeugungsarbeit und Teilnahme in den verschiedensten Gremien der St.Galler Gemeinden. Er ist davon überzeugt, dass es sich beim vorliegenden Nachtrag zum Gemeindegesetz um eine gute Vorlage handelt.

Steiner-Kaltbrunn stellt die Frage, ob die neuen betriebswirtschaftlichen Elemente der künftigen Rechnungslegung "unrentable" Gemeinden nicht zu Fusionen zwingen.

Regierungsrat Martin Klöti verneint die Frage klar. Die Regierung beabsichtige nicht, die Gemeinden mit einem neuen Rechnungslegungsmodell unter Druck zu setzen. Nur im Rahmen des innerkommunalen Finanzausgleichs sei die Regierung verpflichtet, bei Gemeinden genauer hinzuschauen, die Ausgleichsbeiträge beziehen. Und gerade in Bezug auf die künftige Berechnung und Festsetzung der Finanzausgleichsbeiträge ist RMSG für die Gemeinden fairer.



Kohler-Sargans stellt fest, dass die Rechnungslegung zwar für die Gemeinde transparenter werden soll, nicht so aber beim Kanton.

Regierungsrat Martin Klöti bejaht und hätte sich natürlich gewünscht, dass der Kanton sich ein wenig mehr bewegt. Mit RMSG bekommen die Gemeinden ein massgeschneidertes Rechnungslegungsmodell. Der Kanton steht dem neuen Rechnungslegungsmodell der Gemeinden positiv gegenüber und weiss, dass die Gemeinden mit RMSG künftig über ein progressives und modernes Rechnungsmodell verfügen. Der Kanton setzte HRM2 – wie in der Botschaft unter Ziff. 1.4 ausgeführt – nur soweit um, dass die Vergleichbarkeit mit anderen Kantonen sichergestellt ist.

4 Beratung

4.1 Eintretensvotum

Regierungsrat Martin Klöti freut sich, mit der Vorlage ein Geschäft zu präsentieren, das beinahe historischen Charakter aufweist. RMSG löst nach über 30 Jahren HRM1 ab. Mit RMSG erhalten die Gemeinden ein modernes Rechnungslegungsmodell, das von der Praxis für die Praxis entwickelt wurde. Während drei Jahren haben sich Arbeitsgruppen, Projektteam, Fachkommission und Steuerungsausschuss intensiv mit der Ausgestaltung von HRM2 und damit verbunden mit weiteren Anliegen der Gemeinden im Zusammenhang mit der finanziellen Führung beschäftigt. Resultat ist ein massgeschneidertes Rechnungsmodell für die St.Galler Gemeinden. Für ihr Engagement gebührt allen Projektbeteiligten sein grösster Dank.

Wie die Vernehmlassung gezeigt hat, haben sich der grosse Aufwand und der intensive Einbezug der Gemeinden gelohnt. Das heute vorliegende Modell wird von den Gemeinden und Parteien breit unterstützt. Nicht nur die generelle Stossrichtung wird begrüsst, sondern auch die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Instrumente des Rechnungsmodells. Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass die Zielsetzung von RMSG richtig ist. Bis auf wenige Ausnahmen stiess der Nachtrag zum Gemeindegesetz bei allen Vernehmlassungsteilnehmenden auf grosse Akzeptanz. Hauptforderung war die Zulassung von zusätzlichen Abschreibungen. Auch da hat die Regierung Wort gehalten und sie anerkennt das Bedürfnis der Gemeinden, am Instrument der zusätzlichen Abschreibungen festzuhalten.

RMSG ist ein Führungsinstrument, mit dem es den Gemeinden besser gelingen wird, einerseits die richtigen finanzpolitischen Entscheide im Sinn einer nachhaltigen Finanzpolitik zu fällen, aber andererseits auch die richtigen betriebswirtschaftlichen Entscheide für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu treffen. RMSG-Budget und -Rechnungsabschlüsse sind nicht nur für die Kenner des öffentlichen Rechnungswesens (Finanzverantwortliche und Finanzpolitiker) verständlich, sondern für alle, die auch die Rechnung eines privaten Unternehmens verstehen. Die Rechnung zeigt weitestgehend die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde, das heisst jede Bürgerin und jeder Bürger bzw. jedes Parlamentsmitglied kann sich ein Bild der tatsächlichen Finanzsituation machen.



Bei der Umstellung von HRM1 auf RMSG ist sicher mit einem grösseren Initialaufwand zu rechnen. Auf den ersten Blick sieht zwar vieles neu aus, aber beim genaueren Hinsehen wird man feststellen, dass es vor allem um Fragen der Darstellung (z.B. zweistufige Erfolgsrechnung) und der Offenlegung (z.B. Anhang) und kaum um Fragen der Buchführung gehen wird. Nach einer erfolgreichen Einführung von RMSG darf davon ausgegangen werden, dass der Aufwand für die Finanzverantwortlichen einer Gemeinde etwa gleich gross sein wird wie heute.

Bühler-Bad Ragaz bedankt sich im Namen der FDP-Delegation für die Botschaft und den Entwurf vom 6. Oktober 2015. Speziell der Nachtrag zum Gemeindegesetz hat für die politischen Gemeinden und weiteren Körperschaften weitreichende Einflüsse und Konsequenzen. Erfreut nimmt die FDP zur Kenntnis, dass die Projektarbeit von HRM1 zu HRM2 bzw. RMSG, welche in die vorliegende Botschaft samt Entwurf mündete, durch hohe Transparenz, Einbezug von viel Fachwissen und die Integration aller massgebenden Anspruchsgruppen besticht. Die FDP-Kommissionsmitglieder Tinner-Wartau (VSGP-Präsident) und Rüegg-Rapperswil-Jona (Präsident SGV SG) waren in die Projektarbeit integriert. Das heute zu besprechende Ergebnis ist durch die gesamte Projektarbeit breit abgestützt, dadurch umsetzbar und auch anwendbar.

Bezüglich Umsetzung sind jedoch noch diverse Fragen zu beantworten, welche die FDP-Vertreter in der Detailbesprechung stellen werden. Die vorgelegte Botschaft gewährt den Gemeinden den gewünschten und auch erwarteten Spielraum. Nach Auffassung der FDP geht es nicht darum, die Bevölkerung nicht informieren zu wollen, sondern um finanzpolitischen Spielraum zu erhalten. Ziel muss es in jeder Gemeinde sein, zukünftige Investitionen zu tätigen und diesbezüglich sind demokratisch Abstimmungen zu gewinnen. Dies ist in einem finanziellen Umfeld, das Handlungsspielraum gewährt, einfacher zu bewerkstelligen. Das fördert auch die Gemeindeautonomie. Grundsätzlich ist zu erwähnen, dass die Gemeinden bislang auch mit der heutigen Rechnungslegung nach HRM1 eine grosse Transparenz gegenüber der Bürgerschaft schaffen konnten. Es bestand und bestehe absolut kein Manko in Bezug auf Bürgernähe, Transparenz und Information gegenüber dem Souverän. Mit dem "Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung" (Öffentlichkeitsgesetz) wurde zusätzlich ein Instrument geschaffen, welches für Transparenz der Behörden und Verwaltung sorgen sollte. Ob dieses Ziel mit diesem Gesetz erreicht wird, bleibt abzuwarten. Mit der Umsetzung von RMSG wird eine weitere Angleichung an die Rechnungslegung der Privatwirtschaft erzielt. Die VSGP hat sich anlässlich der letztjährigen Generalversammlung intensiv mit dem neuen Rechnungsmodell auseinandergesetzt. Die FDP nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass diverse Themen aus der Vernehmlassung der VSGP, welche sehr breit abgestützt war, nun in die Botschaft und ins Gesetz eingeflossen sind. Durch das Zulassen von zusätzlichen Abschreibungen, die Möglichkeit der Bildung einer Ausgleichsreserve oder der Möglichkeit zur Bildung von Vorfinanzierungen können finanzpolitische Weichen in den Gemeinden gestellt werden. Dadurch wird es weiterhin möglich sein, Projekte bei guter Finanzlage rascher abzuschreiben und somit die Folgekosten (Abschreibungen und Zinsen) nicht auf zukünftige Generationen zu verschieben. Die Flexibilität der Kommunen wird erhöht, was zu begrüßen ist. Bezüglich der Umsetzung (Ziff. 5.3 der Botschaft) wird auf die pendente Beschwerde vor dem Verwaltungsgericht St.Gallen in Sachen Abacus Research AG (Beschwerdeführerin) gegen politischen Gemeinden (Vorinstanz) und VRSG (Beschwerdegegnerin) betreffend Vergabe



VRSG / FIS Finanzsuite hingewiesen. Dieser Entscheid betreffend die Vergabe dieser Dienstleistungen wird Einfluss auf die Umsetzung von HRM1 auf RMSG haben.

Die FDP zeigt sich zufrieden mit der Botschaft und dem Entwurf der Regierung. Sie unterstützt die Vorlage und ist für Eintreten. Die Delegation werde sich in der Spezialdiskussion zu verschiedenen Punkten einbringen und Anträge für eine Ausnahmegewilligung in der Umsetzung sowie für eine Ergänzung betreffend Vollzugsbeginn des Erlasses stellen.

Freund-Eichberg spricht im Namen der SVP-Delegation. Die SVP unterstützt im Wesentlichen das Eintretensvotum der FDP. Die SVP hält fest, dass die Umstellung von HRM1 auf RMSG grundsätzlich auf 1. Januar 2018 erfolgen kann. Analog zur FDP sieht sie aber den Umstellungszeitpunkt in Frage gestellt, sollte die Beschwerde der Abacus Research AG gegen die VRSG vor dem Verwaltungsgericht erfolgreich sein. Die Stossrichtung für eine transparente Rechnungslegung befürwortet die SVP. Ob das angestrebte Ziel der Abbildung der tatsächlichen Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage erreicht werden kann, wird erst die Umsetzung zeigen. Die SVP wertet den frühen Einbezug der Gemeinden in den Gestaltungsprozess von RMSG als positiv und ist deshalb überzeugt, dass das neue Rechnungsmodell bei den Gemeinden auch auf hohe Akzeptanz stossen wird. Insbesondere die Verwendung der modernen Begriffe der Rechnungslegung, die in der Öffentlichkeit besser verstanden werden, z.B. Budget statt Voranschlag oder Bilanz statt Bestandesrechnung, die Beibehaltung zusätzlicher Abschreibungen, die Neubewertung des Finanzvermögens, die Einführung der zweistufigen Erfolgsrechnung und Geldflussrechnung, die vorgesehenen Vereinfachungen für bestimmte Organisationen sowie der neue risikoorientierte Aufsichtsansatz werden seitens der SVP begrüsst. Allerdings äussert die SVP ihre Bedenken bezüglich Gewichtung der Kriterien zur Festlegung des jeweiligen Prüfrhythmus und -umfangs. Nach Auffassung der SVP kann es nicht angehen, dass beispielsweise der Beizug einer externen Revisionsstelle automatisch zu einer Verlängerung des Prüfrhythmus führt. Die SVP spricht sich in diesem Sinn für Eintreten auf die Vorlage aus. Zu einzelnen Punkten werde sich die Delegation im Rahmen der Spezialdiskussion einbringen.

Blumer-Gossau äussert sich im Namen der SP-GRÜ-Delegation zum Eintreten auf den Nachtrag zum Gemeindegesezt. Er bedankt sich bei Lukas Summermatter für die anschaulichen Erklärungen eingangs dieser Sitzung. Im vorliegenden Projekt wurde auf allen Ebenen eine wichtige und grosse Vorarbeit geleistet. Es sei ein gutes Beispiel dafür, wie Betroffene zu Beteiligten gemacht werden. Die SP-GRÜ-Delegation begrüsst die Neuerungen, die RMSG mit sich bringen wird. Insbesondere schätzt die SP-GRÜ, dass es den Gemeinden weiterhin möglich sein wird, zusätzliche Abschreibungen zu bilden. Die Fraktion hätte sich gewünscht, dass der Kanton HRM2 in gleicher Art und Weise wie die Gemeinden umsetzen würde. Die Leitgedanken zur Umsetzung des neuen Aufsichtsansatzes werden von der Fraktion ebenso begrüsst.

Die SP-GRÜ-Delegation unterstützt die Änderungsanträge der FDP, vertritt aber die Ansicht, die Ausnahmegewilligung sei auf Verordnungsstufe zu regeln. Die Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage. Im Rahmen der Spezialdiskussion werde sich die SP-GRÜ entsprechend einbringen. Abschliessend wird Lukas Summermatter gebeten, kurz über den Stand der Dinge in den Nachbarkantonen (z.B. Appenzell-Ausserrhoden) bezüglich HRM2-Einführung zu berichten.



Kohler-Sargans spricht im Namen der CVP-EVP-Delegation. Die Delegation stellt wie die anderen Parteien fest, dass es sich bei RMSG um ein Rechnungsmodell handelt, dass im Rahmen eines breit abgestützten Projekts von der Praxis für die Praxis erarbeitet worden ist. Die CVP bedankt sich für die gute Vorlage und ist für Eintreten auf die Vorlage. Die Fraktion werde sich in der Spezialdiskussion entsprechend einbringen

Hilb-Wil äussert sich zur Vorlage im Namen von GLP-BDP und dankt für die Vorlage und die aufschlussreichen Ausführungen von Lukas Summermatter. Zwar sei die Vorlage komplex und für Nicht-Finanzfachleute nicht einfach zu verstehen, doch ist die GLP-BDP überzeugt, RMSG trägt zu mehr Transparenz bei und wird die nötigen Informationen zur effizienten finanziellen Steuerung der Gemeindehaushalte liefern. Für die GLP-BDP stellt sich jedoch die Frage, welche Auswirkungen das neue Rechnungsmodell auf die künftige Ausgabenpolitik bei den Gemeinden haben wird. Die GLP-BDP-Fraktion ist für ein Eintreten auf die Vorlage.

Tinner-Wartau ist der Meinung, dass die Vorlage bzw. das neue Rechnungsmodell keine Auswirkungen auf die künftige Ausgabenpolitik der St.Galler Gemeinden haben wird. Vielleicht führe die neue Rechnungslegung zu einer stärkeren Auseinandersetzung mit der Bürgerschaft, was aber sicherlich nicht in allen Gemeinden gleich sein wird. Diese Auseinandersetzung habe aber nichts mit den neuen Elementen bzw. Instrumenten des neuen Rechnungsmodells zu tun, vielmehr wird es in solchen Diskussionen in den Gemeinden um individuelle finanzpolitische Fragen gehen. Kanton und Gemeinden werden aber künftig vor grossen Herausforderungen stehen.

Huber-Rorschach lädt die Kommissionsmitglieder ein, zum Schluss der Eintretensdebatte zu kommen. Für die Detailberatung der Vorlage verweist sie auf die anschliessende Spezialdiskussion.

Rüegg-Rapperswil-Jona bedankt sich für die mustergültige Projektorganisation und unterstützt die Ausführungen von Tinner-Wartau. Ergänzend dazu möchte er festhalten, dass es aufgrund der neuen Elemente des Rechnungsmodells sicherlich vermehrt zu Diskussionen zwischen Geschäftsprüfungskommission und Rat kommen kann.

Bühler-Bad Ragaz weist darauf hin, dass die bisherigen finanziellen Führungsinstrumente für die Gemeinden beibehalten werden. Die Gemeinden führen auch unter dem heutigen Rechnungsmodell nach HRM1 Steuerfussdiskussionen – in den einen Gemeinden mehr, in den anderen Gemeinden weniger. Was die Gemeinden mit Einführung von RMSG vor allem beschäftigen wird, sind Fragen zur Umstellung und zum Übergang von HRM1 auf RMSG.

Lukas Summermatter beantwortet abschliessend die Fragen betreffend Erfahrungen der HRM2-Umstellung in anderen Kantonen und zum zu erwartenden Umstellungsaufwand in den Gemeinden (vgl. dazu auch Ziff. 7 der Botschaft).

4.2 Allgemeine Diskussion

Keine Wortmeldungen.



4.3 Spezialdiskussion und Schlussabstimmung

4.3.1 Botschaft

Die Botschaft wird ziffernweise durchberaten.

Zu Ziff. 1.1 von HRM1 auf HRM2

Steiner-Kaltbrunn wirft die Frage auf, weshalb überhaupt von HRM1 auf HRM2 bzw. RMSG umgestellt werden soll. Das vorgeschlagene Rechnungslegungsmodell sei nicht bürgerfreundlich und für Laien schwer verständlich. Darüber hinaus verursacht es einen grossen Mehraufwand.

Regierungsrat Martin Klöti betont, dass mit RMSG genau die Zielsetzung von mehr Bürgerfreundlichkeit und Verständlichkeit erreicht wird. Durch die Annäherung der Rechnungslegung an die Privatwirtschaft soll es eben nicht nur für Finanzverantwortliche einer Gemeinde möglich sein, eine Gemeinderechnung zu lesen bzw. zu interpretieren. Zur weiteren Beantwortung der Frage übergibt er das Wort an Lukas Summermatter.

Lukas Summermatter gibt ergänzend Auskunft. Er weist insbesondere darauf hin, dass die Gemeinden vieler Kantone HRM2 bereits vollumfänglich umgesetzt haben. Die Umsetzung von HRM1 auf HRM2 bzw. RMSG ist freiwillig. Der Kanton St.Gallen bzw. die St.Galler Gemeinden wären letztlich aber die einzigen, die ihre Rechnungslegung nicht weiterentwickeln und die Empfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz gemäss Handbuch HRM2 nicht umsetzten. Was den Mehraufwand angeht, erwähnt Lukas Summermatter, dass die Umstellung für die Gemeinden sicher einen Mehraufwand bedeute, das Tagesgeschäft aber im heutigen Umfang weitergeführt werden könne. Das Beispiel in einer mittleren Spezialgemeinde habe gezeigt, dass der Kontenrahmen RMSG in nützlicher Frist umgesetzt werden konnte.

Zu Ziff. 4.2 Zweistufige Erfolgsrechnung zur Trennung des operativen Ergebnisses von den Reserven

Zoller-Rapperswil-Jona erkundigt sich nach der mehrstufigen Erfolgsrechnung. Er stellt fest, dass in einzelnen Kantonen auch von der dreistufigen Erfolgsrechnung gesprochen wird.

Lukas Summermatter bestätigt, dass es in den Kantonen unterschiedliche Darstellungen gibt. Die zweistufige Erfolgsrechnung wurde bewusst gewählt, um die Trennung des operativen Ergebnisses (1. Stufe) von den Reserveveränderungen (2. Stufe) aufzuzeigen.

Zu Ziff. 4.3, Seite 10, letzter Satz (Anlagekategorien und Bandbreiten)

Steiner-Kaltbrunn zitiert den letzten Satz der Botschaft auf Seite 10 und möchte wissen, was für Forderungen zur Anpassung der Anlagekategorien und Bandbreiten eingebracht wurden.

Lukas Summermatter informiert, dass die Tabelle 2: Anlagekategorien und Abschreibungsdauern in der Botschaft auf Seite 10 nur orientierungshalber abgebildet wurde. Die Anlagekategorien und Bandbreiten werden auf Verordnungsstufe geregelt. Zurzeit werden die im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zum Nachtrag des Gemeindegesetzes



eingegangenen Änderungswünsche zur Anpassung der Abschreibungsdauern im Projektteam näher geprüft. Die Gemeinden erhalten im Rahmen der Vernehmlassung zur neuen Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV) die Gelegenheit, sich auch zu den vorgesehenen Anlagekategorien und Abschreibungsdauern vernehmen zu lassen.

Bühler-Bad Ragaz hat eine Anschlussfrage bezüglich künftiger Handhabung von Ausgaben mit wertvermehrendem und werterhaltendem Charakter sowie Festlegung der Aktivierungsgrenze.

Lukas Summermatter erläutert den entsprechenden Mechanismus. Nach RMSG ist eine Ausgabe dann zu aktivieren, wenn sie einen wertvermehrenden Charakter aufweist. Wert-erhaltende Massnahmen wie z.B. die Sanierung eines Deckbelags auf Grund von Winter-schäden werden nicht aktiviert. Die Aktivierungsgrenze wird vom Rat festgelegt. Diese richtet sich nach der Grösse des Finanzhaushalts und beträgt höchstens 200'000 Franken. Für Gemeinden, die keine Aktivierungsgrenze festlegen, sollen auf Verordnungsstufe entsprechende Grenzwerte definiert werden.

Zu 4.4 Periodische Neubewertung des Finanzvermögens

Freund-Eichberg stellt Fragen zur heutigen und künftigen Bewertung des Finanzvermögens und stellt diesbezüglich einen Vergleich zu einem landwirtschaftlichen Betrieb an.

Lukas Summermatter erläutert die Begriffe und die Bewertung von Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen (vgl. dazu auch die Erklärungen in der Botschaft unter Ziff. 4.4, Absatz 1) und erklärt am Beispiel eines Landwirtschaftsbetriebs, welche Vermögenswerte zur Geschäftstätigkeit benötigt werden und nach HRM1 bzw. RMSG dem Verwaltungsvermögen zugeordnet würden. Neu sei bei der künftigen Bewertung des Finanzvermögens lediglich, dass die (Neu-)Bewertung in der Bilanz gezeigt wird. In der Regel erhöhen sich die Verkehrswerte beispielsweise bei den Finanzliegenschaften, aber diese können auch sinken.

Freund-Eichberg möchte wissen, welche Kriterien bei der Belehnung von Finanz- und/o-der Verwaltungsvermögen bei Banken gelten.

Lukas Summermatter erwähnt, dass sich die Finanzinstitute seines Wissens primär auf die effektiven Werte (z.B. aufgrund Liegenschaftenschätzungen) und nicht auf die Bilanzwerte bzw. Buchwerte abstützen. Dazu können aber mit Sicherheit die hier anwesenden Gemeindevertreterinnen und -vertreter am besten Auskunft geben.

Steiner-Kaltbrunn erkundigt sich darüber, wie und wo Wertschriften nach RMSG zu bilanzieren sind.

Lukas Summermatter antwortet dahingehend, dass Wertschriften (z.B. Aktien) zum Finanzvermögen gehören, wenn sie zu Renditezwecken gehalten werden. Diese Wertschriften sind nach RMSG jährlich zum Kurswert zu bewerten. Diese Regelung entspricht bereits den heutigen Bewertungsvorschriften nach HRM1.



Tinner-Wartau fügt dem Votum von Freund-Eichberg an, dass Finanzinstitute bei der Einräumung von Darlehen jeweils die gesamte finanzielle Situation der Gemeinde berücksichtigen.

Bühler-Bad Ragaz zeigt am Beispiel der Beteiligung "Pizolbahnen" die jährliche Bewertungsmethodik.

Zu 4.5 Konsolidierung bei fehlender Gesamtsicht

Bühler-Bad Ragaz stellt fest, dass die nach RMSG geforderte Konsolidierung bei fehlender Gesamtsicht für die Gemeinden neu sein wird. Er bittet Lukas Summermatter kurz auszuführen, weshalb es nach RMSG sinnvoll sein kann, die Rechnungen zum Beispiel von Zweckverbänden zu konsolidieren.

Lukas Summermatter hält fest, dass eine bedingungslose Konsolidierungspflicht nicht besteht. Eine Konsolidierung ist nur dann vorzunehmen, wenn sonst der Überblick über die finanzielle Situation oder die Risiken nicht mehr möglich ist. Der Rat entscheidet, ob und wenn ja in welcher Form, in welchem Umfang und mit welcher Methode konsolidiert wird. HRM1 statuiert bereits entsprechende Empfehlungen zur Konsolidierung. Diese mussten aber bis heute von den St.Galler Gemeinde nicht angewendet werden. Bei der Beurteilung, ob allenfalls die Beteiligung an einem Zweckverband zu konsolidieren ist, muss sich die Gemeinde sicherlich die Frage stellen, ob sie die Macht besitzt, sowohl des finanzielle wie auch das operative Verhalten des Zweckverbandes zu bestimmen, und ob diese Macht auch ausgeübt werden kann.

Zu 4.9 Spezifische Reserve für den Werterhalt Finanzvermögen, Seite 16

Bühler-Schmerikon fragt, ob die Höhe der Reserve für den Werterhalt des Finanzvermögens tatsächlich begrenzt sei.

Lukas Summermatter bejaht. Die Regierung legt in der FHGV eine maximale Höhe fest.

Bühler-Bad Ragaz appelliert dafür, die Höhe der Reserve so festzusetzen, damit die Gemeinden das neue Instrument auch sinnvoll nutzen und einsetzen können.

Tinner-Wartau geht davon aus, dass der Entwurf der neuen FHGV den Gemeinden wiederum zur Vernehmlassung unterbreitet wird.

Bühler-Schmerikon unterstützt das Votum von Bühler-Bad Ragaz.

Lukas Summermatter ergänzt, dass die Schaffung der Reserve für den Werterhalt von Finanzvermögen von verschiedenen Seiten angeregt worden sei. Die Reserve soll so ausgestaltet werden, dass sie den Gemeinden einen Nutzen bringt. Da die Gemeinden die Adressaten der FHGV sind, versteht es sich von selbst, dass der Entwurf der neuen FHGV in die Vernehmlassung gegeben wird.

Zu Ziff. 5.3 Umstellungszeitpunkt, Seite 21, Abs. 3

Bühler-Schmerikon erkundigt sich nach den Pilotgemeinden, die auf das Rechnungsjahr 2017 RMSG einführen werden.



Lukas Summermatter gibt die Frage an Projektleiter und Protokollführer Gian Hohl weiter. Gian Hohl teilt mit, dass die Ortsgemeinde Buchs, die politische Gemeinde Grabs, die Schulgemeinde Grabs und Ortsgemeinde Grabs per 1. Januar 2017 auf RMSG umstellen werden.

Zu Ziff. 5.2 Aufwertungsreserve Verwaltungsvermögen

Blumer-Gossau stellt fest, dass die Gemeinden ihr Verwaltungsvermögen entweder ganz oder teilweise aufwerten können. Er möchte wissen, wie es zu dieser Kann-Formulierung gekommen ist.

Lukas Summermatter führt aus, dass es quasi eine Vorbedingung der Gemeinden gewesen sei, dass Aufwertungen freiwillig sein werden. Dies weil der Kanton sein Verwaltungsvermögen auch nicht aufwerte. Mit den verschiedenen Optionen, die man den Gemeinden bei der Umstellung offenlasse, wolle man den Gemeinden ermöglichen, die Umstellung so auszugestalten, dass sie auf ihre aktuelle und zukünftige Finanzsituation passe.

Tinner-Wartau fügt bei, dass eine Aufwertung des Verwaltungsvermögens für die Gemeinden unter Umständen mit grossem Aufwand verbunden sein wird. Ohne den pragmatischen Kompromiss der Wahlfreiheit bezüglich Aufwertung des Verwaltungsvermögens hätte es mit den Gemeinden kein RMSG gegeben.

Zu Ziff. 5.3 Umstellungszeitpunkt

Bonderer-Pfäfers stellt mit Verweis auf das hängige Beschwerdeverfahren betreffend Beschaffung der Finanzapplikation "VRSG / FIS Finanzsuite" die Frage, ob die Umsetzung von RMSG per 1. Januar 2018 überhaupt möglich und realistisch sei.

Regierungsrat Martin Klöti bekräftigt, dass am Umstellungszeitpunkt 1. Januar 2018 festgehalten wird. Die Gemeinden sollen allerdings die Möglichkeit erhalten – so wie das der angekündigte Antrag der FDP-Fraktion vorsieht – RMSG aus wichtigen Gründen erst später einführen zu können.

Bühler-Bad Ragaz hält dazu fest, dass die Regierung den Vollzugsbeginn des Nachtrags zum Gemeindegesetz festlegen wird. Für die FDP sei wichtig, dass die Regierung in diesem Zusammenhang auch den Zeitbedarf der Gemeinden für die Vorbereitung der Umstellung und eben die Verfügbarkeit der notwendigen technischen Hilfsmittel, insbesondere der Informatik bei der Invollzugsetzung unbedingt mitberücksichtigt.

Huber-Rorschach will beliebt machen, die Diskussion in dieser Thematik auf die Beratung des Gesetzestextes zu verschieben.

Tinner-Wartau weist darauf hin, dass er sich als Präsident der VRSG wegen des hängigen Beschwerdeverfahrens nicht zum IT-Beschaffungsstreit äussern könne. Es gebe aber Kommissionmitglieder bzw. Gemeindevertreter, die dazu weitere Angaben machen könnten.

Zu 6.5 Höchste Höhe des Eigenkapitals für PSA-Gemeinden

Bühler-Schmerikon will wissen, was die Abkürzung "PSA" bedeutet.



Lukas Summermatter teilt mit, dass mit dieser Abkürzung der "Partielle Steuerausgleich" gemeint sei.

Zu 7.2 Für den Kanton

Steiner-Kaltbrunn möchte wissen, welche FAG-Kompensationsmassnahmen durch den Kanton notwendig würden, wenn für den Kanton aus der Einführung von RMSG möglicherweise doch Mehraufwendungen entstehen.

Lukas Summermatter entgegnet, dass davon ausgegangen werden kann, dass sich mittelfristig gegenüber dem Status quo keine Mehraufwendungen für Kanton und Gemeinden ergeben werden. Sollten zufolge Umstellung auf RMSG entgegen aller Prognosen dennoch Veränderungen im Finanzausgleich bei den Gemeinden resultieren, wird der Kanton zusammen mit den betroffenen Gemeinden mögliche Kompensationsmassnahmen besprechen.

Tinner-Wartau fügt an, dass derzeit die Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht 2016 und III. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz laufe. Er betont, dass die Einführung von RMSG keine Auswirkungen auf den Finanzausgleich haben darf. Dieser Abschnitt ist eher aus prophylaktischen Gründen in die Botschaft eingeflossen.

Zu Ziff. 7.1 Für die Gemeinden, Tabelle 6: Erwarteter Umstellungsaufwand, Teilbereich Informatik

Bühler-Schmerikon zitiert die Bemerkung unter dem Teilbereich Informatik in der Tabelle 6, wonach die grossen EDV-Anbieter bereits Erfahrung aus der Umstellung von anderen Kantonen haben. Er will wissen, ob es richtig sei, dass im Kanton St.Gallen hauptsächlich die VRSG als Informatikanbieter fungiere.

Lukas Summermatter weist darauf hin, dass wohl 74 von 77 politischen Gemeinden die Finanzapplikation der VRSG im Einsatz haben, es im Kanton St.Gallen aber auch noch über 250 andere Körperschaften gebe, die Finanzapplikationen anderer EDV-Anbieter verwendeten.

Gschwend-Altstätten verweist auf die Motion 42.11.32 "Vereinfachung der aufsichtsrechtlichen Prüfung kleiner Körperschaften" und geht davon aus, dass diese mit der Genehmigung der Botschaft bzw. der Vorlage abgeschrieben werden kann.

Huber-Rorschach bestätigt, dass die erwähnte Motion bei Gutheissung des Nachtrags zum Gemeindegesetz abgeschrieben bzw. als erledigt betrachtet wird.

Zu Ziff. 7.1 Für die Gemeinden

Steiner-Kaltbrunn stellt eine Anschlussfrage hinsichtlich der finanziellen Konsequenzen auf die Beiträge der zweiten Stufe des Finanzausgleichs, die sich durch die RMSG-Umstellung kurzfristig verändern könnten.

Lukas Summermatter verweist auf seine Antwort zu Ziff. 2. Wie gesagt, gehe der Kanton davon aus, dass die Anpassungen bzw. Auswirkungen aufgrund der RMSG-Umstellung geringfügig sein werden.



4.3.2 Nachtrag zum Gemeindegesetz

Huber-Rorschach schlägt vor, den Nachtrag zum Gemeindegesetz artikelweise durchzuberaten. Die vorberatende Kommission ist mit diesem Vorgehen einverstanden.

Zu Art. 44 und Art. 44a (neu)

Zoller-Rapperswil stellt fest, dass nach Art. 44 Abs. 3 GG Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zwar eine Herabsetzung des Steuerfusses verlangen können, aber dann gleichzeitig zahlenmässig bestimmte Anträge auf Änderung des Voranschlags gestellt werden müssen, damit ein Aufwandüberschuss vermieden werden kann. Die Bürgerschaft könne so also nur eine Steuerfusssenkung beantragen, wenn im gleichen Umfang das Budget gekürzt wird. Er führt in diesem Zusammenhang verschiedene Beispiele an. Demgegenüber könne der Rat aber der Bürgerschaft immer ein Budget vorlegen, das einen Aufwandüberschuss aufweist. Seiner Auffassung nach handelt es sich hier um eine inkonsistente rechtliche Bestimmung, die einer Anpassung bedarf.

Huber-Rorschach gibt Zoller-Rapperswil Recht, macht aber darauf aufmerksam, dass eine diesbezügliche Änderung des Gemeindegesetzes eine materielle Änderung darstellt, die von der Regierung nicht beantragt werde und in diesem Sinn auch nicht Gegenstand der heutigen Beratung bilden könne. Bei der beantragten Änderung von Art. 44a (neu) handelt es sich bloss um eine formelle Änderung bzw. Präzisierung.

Tinner-Wartau skizziert die Entstehungsgeschichte für die Aufnahme von Art. 44a(neu) in das GG. Die Bestimmung könne auch als "Lex Wartau" bezeichnet werden. Sie regelt neu das Vorgehen bei der Ablehnung des Budgets. Das Gemeindegesetz wurde vor noch nicht langer Zeit einer Totalrevision unterzogen. Die damalige Revision hatte zum Ziel, die Gemeindeautonomie zu stärken, aber als Leitlinie galt: Bewährtes aus dem früheren Gemeindegesetz zu übernehmen. Er teilt die Meinung von Huber-Rorschach und macht beliebt, hier keine materielle Diskussion vom Zaun zu brechen.

Zoller-Rapperswil-Jona erklärt sich mit Huber-Rorschach und Tinner-Wartau einverstanden. Er verweist aber auf eine jüngste Bürgerversammlung in der politischen Gemeinde Rapperswil-Jona, wo er vor dem Entscheid gestanden habe, einen Abänderungsantrag zum Budget von rund 50'000 Franken ohne Kürzung des Steuerfusses zuzulassen oder nicht.

Lukas Summermatter unterstützt das Votum von Tinner-Wartau. Das Kreditrecht erfährt mit RMSG keine Anpassung. Projektteam, Arbeitsgruppen, Fachkommission und auch Steuerungsausschuss sind zur Überzeugung gelangt, das heutige bewährte Kreditrecht so zu belassen. Er sieht aber die von Zoller-Rapperswil-Jona angesprochene Problematik und nimmt das Anliegen gerne zur Prüfung entgegen.

Huber-Rorschach bittet die Kommission, das Thema im Rahmen der Beratung dieser Vorlage nicht weiter zu diskutieren. Das Kreditrecht wird mit dem Nachtrag zum Gemeindegesetz nicht geändert, so dass es nicht Gegenstand dieser Debatte bildet.



Bühler-Bad Ragaz beantragt im Namen der FDP-Delegation die teilweise Zusammenfassung von Art. 56 und Art. 56a (neu) wie folgt:

Art. 56 Abs. 1: Die Geschäftsprüfungskommission stellt die angemessene fachkundige Kontrolle des Finanzhaushalts sicher. Sie kann Sachverständige beiziehen, wenn dies für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

Begründung:

Bei der Anpassung handelt es sich um eine teilweise Zusammenfassung von Art. 56 Abs. 1 und Art. 56a (neu). Art. 56a (neu) soll deshalb gestrichen werden. Auf die Zusätze "besondere Fachkenntnisse" und "oder mit den Mitgliedern nicht gewährleistet werden" kann verzichtet werden, da dies durch den ersten Satzteil mitumfasst wird und diese Formulierung nach Auffassung der FDP-Fraktion etwas despektierlich klingt.

~~**Art. 56a (neu):** Die Geschäftsprüfungskommission kann Sachverständige beiziehen, wenn die Aufgabenerfüllung besondere Fachkenntnisse erfordert oder mit den Mitgliedern nicht gewährleistet werden kann.~~

Begründung:

Siehe Begründung unter Art. 56 Abs. 1.

Regierungsrat Martin Klöti unterstützt den Antrag der FDP. Die GPK als unabhängiges Organ erfülle in den Gemeinden und Parlamenten eine wichtige Aufgabe. Die Regierung beabsichtige mit dem Gesetzesvorschlag keinesfalls, die Bedeutung und die Wichtigkeit der GPK zu schmälern.

Freund-Eichberg erklärt, dass die SVP-Fraktion den Antrag der FDP-Fraktion als sinnvoll erachtet und diesen unterstützt.

Blumer-Gossau und Kohler-Sargans sprechen im Namen ihrer Fraktionen. Sowohl die SP-GRÜ-Fraktion als auch die CVP-EVP-Fraktion unterstützen den Antrag der FDP.

Zoller-Rapperswil-Jona unterstützt den Antrag der FDP-Fraktion. Er gibt jedoch zu bedenken, dass die GPK mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung von Art. 56 ohne vorgängige Orientierung der Exekutive entsprechende Sachverständige beiziehen kann. Das könnte in einzelnen Gemeinden dazu führen, dass die GPK zu einer sogenannten "Schattenregierung" mutiert. In der Praxis wird es dann möglich sein, dass die GPK beispielsweise Gutachten in Auftrag gibt, die beim Rat bzw. in der Verwaltung bereits existieren. Er erachtet es deshalb als wichtig und sinnvoll, dass Art. 56 Abs. 1 wie folgt ergänzt wird und stellt dafür einen Änderungsantrag.



Art. 56 Abs. 1:

... Sie kann Sachverständige beiziehen, wenn dies für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Sie informiert vorgängig den Rat.

Bühler-Bad Ragaz stellt klar, dass es in Art. 56 um die Fachkunde der GPK geht. Was Zoller-Rapperswil-Jona meint, betrifft klar die Amtsprüfung gemäss Art. 54 GG. Die Art und Weise der Zusammenarbeit zwischen GPK und Rat kann und darf nicht gesetzlich vorgeschrieben werden.

Brändle-Bütschwil-Ganterschwil sympathisiert mit dem Antrag Zoller-Rapperswil-Jona. Wichtig sei, dass die GPK im Einvernehmen mit der Exekutive Sachverständige für die Vornahme besonderer Prüfungen beizieht.

Gschwend-Altstätten bekundet Mühe mit dem Antrag Zoller-Rapperswil-Jona. Die GPK ist unabhängiges Kontrollorgan der Gemeinde. Sie untersteht unmittelbar der Bürgerschaft bzw. dem Parlament. Eine konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen GPK und Rat kann nicht auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe geregelt werden.

Zoller-Rapperswil-Jona ist mit Votant Bühler-Bad Ragaz nicht einverstanden.

Tinner-Wartau stellt fest, dass Art. 56 in Verbindung mit Art. 56b (neu) betrachtet werden muss. Danach nimmt der Rat die Kreditanträge der GPK in den Budgetentwurf zuhanden der Bürgerschaft auf. Die GPK hat ihre Anträge deshalb vor der Bürgerschaft zu begründen und zu kommentieren. Die Bürgerschaft kann diese Anträge wie jene des Rates entweder gutheissen oder ablehnen. Wie bereits erwähnt, ist die GPK als unabhängiges Kontrollorgan frei in ihrer Aufgabenerfüllung. Er berichtet darüber, dass sich die politische Gemeinde Wartau unlängst auch mit der Frage beschäftigt hat, ob und inwieweit der Rat in die Auftragserteilung der GPK miteinbezogen werden muss. Letztlich basiert eine gute Zusammenarbeit zwischen GPK und Rat immer auf einem gewissen Grundvertrauen. Auf Wunsch stelle er das Gutachten von Dr. Markus Bucheli den Kommissionsmitgliedern zur Verfügung.

Huber-Rorschach verdankt das Angebot von Tinner-Wartau. Das erwähnte Gutachten von Tinner-Wartau soll dem Anhang dieses Protokolls beigegeben werden.

Bühler-Schmerikon informiert über seine Tätigkeit als Mitglied einer Exekutivbehörde. Es brauche immer ein gutes Miteinander zwischen GPK und Rat, sonst funktioniere die Zusammenarbeit nicht. Den Antrag von Zoller-Rapperswil-Jona will er nicht unterstützen.

Generalsekretärin Anita Dörler weist darauf hin, dass die vorberatende Kommission selbstverständlich zur ganzen Vorlage formelle und materielle Anträge stellen darf. Nur sind materiellen Änderungsanträge oftmals sehr heikel, weil entsprechende Anpassungen unter Umständen weitreichende Konsequenzen auf andere Gesetze (z.B. FAG) haben und/oder zu Inkonsistenzen mit anderen Artikeln im Gemeindegesetz (z.B. Art. 53 ff.) führen könnten.



Zoller-Rapperswil-Jona appelliert an die Kommissionsmitglieder, sein Anliegen zu unterstützen. Er hält nochmals fest, dass es nicht angehen darf, dass die GPK ohne Mitteilung an den Rat Aufträge an Dritte erteilt.

Steiner-Kaltbrunn berichtet aus ihren Erfahrungen als Mitglied einer GPK. In diesem Zusammenhang fragt sie an, ob es der GPK zwischenzeitlich gestattet sei, sogenannte Zwischenrevisionen unter dem Jahr durchzuführen.

Lukas Summermatter bejaht die Frage mit Verweis auf Art. 54 Abs. 3 GG.

Bühler-Bad Ragaz spricht sich vehement gegen den Antrag Zoller-Rapperswil-Jona aus. Er wirft die Frage auf, ob allenfalls in der Gemeindeordnung über Organisation und Zusammenarbeit mit der GPK gemeindespezifische Regelungen getroffen werden können.

Brändle-Bütschwil-Ganterschwil votiert erneut für den Antrag von Zoller-Rapperswil-Jona. Der Antrag der FDP-Delegation soll dahingehend ergänzt werden, dass die GPK Sachverständige beiziehen kann, wenn dies für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Sie informiert gleichzeitig die Exekutive.

Hilb-Wil spricht sich klar dafür aus, die von Zoller-Rapperswil-Jona und Brändle-Bütschwil-Ganterschwil vorgeschlagene Informationspflicht seitens GPK im Gesetz in Art. 56 zu statuieren. Er ist überzeugt, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Rat und GPK in den St.Galler Gemeinden unterschiedlich gut oder schwierig gestaltet.

Freund-Eichberg zeigt Verständnis für das Votum Zoller-Rapperswil-Jona, ist aber gegen die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 56. Der Pflicht der GPK ist seiner Ansicht nach genüge getan, wenn sie ihre Kreditanträge gemäss Art 56b (neu) vor der Bürgerschaft selber zu vertreten hat.

Kohler-Sargans äussert sich im Sinn der Votanten Zoller-Rapperswil-Jona, Brändle-Bütschwil-Ganterschwil und Hilb-Wil. Als Präsident der GPK der politischen Gemeinde Pfäfers weiss er, dass ein positives Zusammenwirken der beiden Behörden auch immer von den jeweiligen Personen abhängt.

Lukas Summermatter hält fest, dass die GPK gemäss Art. 56 die angemessene fachkundige Kontrolle des Finanzhaushalts sicherstellt. Art. 56a (neu) stellt klar, dass der Entscheid zum Beizug von Sachverständigen bei der GPK liegt. Neu hat die GPK (analog dem Rat) ihren Budgetentwurf bzw. ihre Kreditanträge bei Bedarf vor der Bürgerschaft (Art. 56b (neu)) zu begründen. Dem Antrag der FDP für eine Zusammenfassung von Art. 56 und Art. 56a (neu) steht er positiv gegenüber. Die Zusammenarbeit zwischen GPK und Rat ist seiner Auffassung nach aber an anderer geeigneterer Stelle zu regeln.

Die Präsidentin lässt über den Antrag der FDP abstimmen:

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag der FDP-Delegation für die Zusammenfassung von Art. 56 und Art. 56a (neu) einstimmig zu (15:0 Stimmen).



Die Präsidentin bittet Zoller-Rapperswil-Jona, seinen Antrag noch einmal zu wiederholen.

Zoller-Rapperswil-Jona formuliert seinen Antrag wie folgt:

Art. 56 Abs. 1: ... Sie informiert vorgängig den Rat.

Tinner-Wartau gibt vor der Abstimmung zu bedenken, dass die Konsequenzen dieser Bestimmung politisch nicht abschätzbar und für die Gemeinden wohl letztlich eher hinderlich sein werden. Mit so einer Bestimmung werde ein falsches Signal gesetzt.

Die Präsidentin lässt über den Antrag von Zoller-Rapperswil-Jona abstimmen:

Die vorberatende Kommission lehnt den Antrag von Zoller-Rapperswil-Jona mit 12:3 Stimmen ab.

Zoller-Rapperswil-Jona hält abschliessend fest, dass der Stadtrat Rapperswil-Jona selbstverständlich über eine gute Zusammenarbeit mit der GPK verfüge. Da die Honorare für den Beizug von externen Revisionsstellen in den Gemeinden unterschiedlich hoch sind, fragt er an, ob solche Aufträge und Dienstleistungen auch den Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen unterliegen.

Lukas Summermatter bestätigt dies.

Zu Art. 107

Zoller-Rapperswil-Jona informiert, dass es sich bei der politischen Gemeinde Rapperswil-Jona um eine sogenannte Budgetgemeinde handelt. Die Rechnungsgemeinde findet jeweils im Juni statt. Er fragt an, ob es sinnvoll sei, bei der Rechnungsablage im Juni noch die Vorjahresrechnung abzubilden.

Lukas Summermatter kann abschliessend Auskunft geben.

Zu Art. 110d (neu)

Zoller-Rapperswil-Jona stellt fest, dass die Investitionsrechnung gemäss Art. 110d (neu) alle Ausgaben und Einnahmen von Vermögenswerten des Verwaltungsvermögens enthält. Die politische Gemeinde Rapperswil-Jona führt aber bereits heute auch die Ausgaben und Einnahmen des Finanzvermögens in der Investitionsrechnung. Er möchte wissen, ob das nach RMSG nicht mehr möglich sei.

Lukas Summermatter entgegnet, dass die Investitionsrechnung nur jene Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit Verwaltungsvermögen enthalte. Veränderungen bei den Sachanlagen des Finanzvermögens werden grundsätzlich direkt in der Bilanz gebucht. Diese Differenzierung ist aus kreditrechtlichen Gründen unbedingt notwendig.

Zu Art. 110k (neu)

Steiner-Kaltbrunn möchte wissen, was unter den weiteren gesetzlich vorgesehenen Reserven zu verstehen ist.



Lukas Summermatter verweist hier auf das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer, das besagt, dass die Kantone dafür sorgen, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz von Wasser- oder Abwasseranlagen mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. So muss bei der Ausgestaltung der Ausgaben neben den ordentlichen Abschreibungen zur Substanzerhaltung der Anlagen auch der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz mitberücksichtigt werden. Das kann unter Umständen eine entsprechende Reserve erforderlich machen.

Lukas Summermatter

Zu Art. 113 Abs. 3

Steiner-Kaltbrunn beantragt, bei Art. 113 Abs. 3 das Wort "grundsätzlich" zu streichen.

Regierungsrat Martin Klöti möchte bleibt machen, den Absatz so zu belassen. Die Staatskanzlei, Abteilung Recht und Legistik (RELEG), habe sich mit dem Gesetzesentwurf intensiv befasst. Der erste Satz hält fest, dass Kredite grundsätzlich auf der untersten Stufen der funktionalen und der Artengliederung beschlossen werden. Im zweiten Satz wird auf die Möglichkeit hingewiesen, dass die Gemeinden davon abweichen können.

Huber-Rorschach schlägt vor, die Angelegenheit im Laufe der heutigen Kommissionssitzung abschliessend mit der RELEG zu klären.

Generalsekretärin Anita Dörler verlässt sodann die Kommissionssitzung, um den Sachverhalt mit der RELEG abzuklären.

Zu Art. 120

Steiner-Kaltbrunn möchte wissen, welcher Verteilschlüssel heute bei der Aufteilung des Finanzbedarfs zur Anwendung gelangt.

Lukas Summermatter bemerkt, dass bei der heutigen Regelung nur die Zahl der Schülerinnen und Schüler massgebend ist.

Rüegg-Rapperswil-Jona führt ergänzend aus, dass die heutige Regelung in der Praxis immer wieder zu Diskussionen geführt hat. Sicherlich ist die Zahl der Schülerinnen und Schüler der Hauptkostentreiber. Allerdings haben rund 30 Prozent der Kosten Fixkostencharakter und verändern sich nicht direkt mit den Schülerzahlen. Die neu vorgeschlagene harmonisierte Lösung stösst bei den betroffenen Gemeinden auf einhellige Zustimmung.

Bühler-Schmerikon hat eine redaktionelle Frage zum Art. 120, die von Huber-Rorschach abschliessend beantwortet werden kann.

Tinner-Wartau bekräftigt das Votum von Rüegg-Rapperswil-Jona. Der Antrag für eine Änderung des Kostenverteilschlüssels stammt von den betroffenen Gemeinden selber. Im Übrigen betrifft diese Regelung nur jene Schulgemeinden, die sich über mehrere politische Gemeinden erstrecken. Letztlich ist es Sache der Gemeinden, wie sie ihren Finanzbedarf untereinander aufteilen.



Steiner-Kaltbrunn wirft die Frage auf, ob durch den neuen Kostenverteilschlüssel die Gemeinden mit einer grossen Anzahl Schülerinnen und Schüler finanziell nicht schlechter gestellt werden.

Huber-Rorschach und Tinner-Wartau halten erklärend fest, dass mit der neu vorgeschlagenen Berücksichtigung der Einwohnerzahlen, wie von Rüegg-Rapperswil-Jona erwähnt, den Fixkosten in diesen Schulgemeinden Rechnung getragen werden soll. Dadurch werden die Schwankungen des Finanzbedarfs für die betroffenen Gemeinden geglättet.

Freund-Eichberg fragt an, ob diese Bestimmung wirklich nur für jene Schulgemeinden anwendbar sei, deren Schulgebiet sich über mehrere politische Gemeinden erstreckt. Huber-Rorschach bejaht dies.

Zu Art. 124 Bst. a

Brändle-Bütschwil-Ganterschwil möchte wissen, was mit der Bestimmung in Art. 124 Bst. a "Führung und Kontrolle des Haushalts" gemeint ist.

Lukas Summermatter verweist darauf, dass es diese Bestimmung schon heute unter Art. 106 gibt. Zwecks besserer Übersichtlichkeit wurde diese in Art. 124 Bst. a transferiert.

Art 174 (neu)

Zoller-Rapperswil-Jona stellt bei Art. 174 Bst. b fest, dass die Aufwertungsreserve entweder nach fünf Jahren vollständig und erfolgsneutral in den Bilanzüberschuss oder -fehlbetrag übertragen oder innerhalb von zehn bis 15 Jahren über die zweite Stufe der Erfolgsrechnung aufgelöst wird. Im Interesse von mehr Flexibilität sollte es den Gemeinden aber möglich sein, die Aufwertungsreserve zu splitten, das heisst beispielsweise einen Teil der Aufwertungsreserve linear über zehn Jahre aufzulösen und den Rest dem Bilanzüberschuss zuzuweisen. Er stellt diesen Vorschlag zur Diskussion.

Tinner-Wartau zeigt auf, weshalb sich der Steuerausschuss RMSG für diese Auflösungsmethodik gemäss Gesetzesvorschlag ausgesprochen hat. Vor dem Hintergrund der Wahlfreiheit der Gemeinden bei der Aufwertung des Verwaltungsvermögens scheint die vorliegende Bestimmung deshalb sinnvoll und richtig.

Rüegg-Rapperswil-Jona versteht grundsätzlich das Anliegen von Zoller-Rapperswil-Jona. Er bekräftigt nochmals die Haltung des Steuerausschusses. Kernanliegen von RMSG ist eine transparente Rechnungslegung, und diese Zielsetzung wird durch Offenlegung aller Reserven wie auch der Aufwertungsreserve erreicht. Er vertritt deshalb den Gesetzesvorschlag.

Bonderer-Pfäfers unterstützt das Votum Zoller-Rapperswil-Jona. Gerade mit Blick auf eine transparente Rechnungslegung und die Annäherung an die privatwirtschaftlichen Rechnungslegungsstandards müssen die Gemeinden bei der Handhabung aller neuen Reserven auch im Sinn der Gemeindeautonomie grösstmögliche Flexibilität erhalten.

Lukas Summermatter weist darauf hin, dass der Übergang von HRM1 auf RMSG den Gemeinden grosse Wahlmöglichkeiten erlaubt. In anderen Kantonen ist das nicht der Fall. So schreibt beispielsweise der Kanton Zürich vor, die Aufwertungsreserve beim Übergang



direkt dem Bilanzüberschuss zuzuweisen. Ziel von RMSG ist es, neben einer möglichst transparenten Darstellung der Ergebnisse, den Gemeinden beim Übergang grösstmöglichen Handlungsspielraum zuzubilligen. Er hat deshalb grosses Verständnis für den Antrag Zoller-Rapperswil-Jona.

Bühler-Bad Ragaz findet die im Gesetzesvorschlag enthaltenen Wahlmöglichkeiten ausreichend. Bezüglich Verwendung der Aufwertungsreserve möchte er beliebt machen, kein Splitting vorzusehen, dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die Aufwertung des Verwaltungsvermögens für die Gemeinden fakultativ ist.

Blumer-Gossau spricht sich gegen den Vorschlag Zoller-Rapperswil-Jona aus, weil weitere Wahlmöglichkeiten bei der Verwendung der Aufwertungsreserve der Transparenz abträglich seien.

Freund-Eichberg möchte wissen, welche Gemeinden überhaupt eine Aufwertungsreserve führen können.

Lukas Summermatter führt aus, dass dies allen Gemeinden gestattet sei, die ihr Verwaltungsvermögen aufwerten.

Steiner-Kaltbrunn sieht mit dem Vorschlag Zoller-Rapperswil-Jona die Vergleichbarkeit der Rechnung in Gefahr.

Zoller-Rapperswil-Jona appelliert nochmals für mehr Flexibilität bei der Verwendung der Aufwertungsreserve und stellt folgenden Antrag.

Art. 174 (neu)

~~Abs. 3: Die Aufwertungsreserve Verwaltungsvermögen wird:~~

~~a) fünf Jahre nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses vollständig erfolgsneutral in den Bilanzüberschuss oder fehlbetrag übertragen oder~~

~~b) innerhalb von zehn bis 15 Jahren linear über die zweite Stufe der Erfolgsrechnung aufgelöst.~~

Die Aufwertungsreserve Verwaltungsvermögen kann innerhalb von zehn bis 15 Jahren linear über die zweite Stufe der Erfolgsrechnung aufgelöst werden. Der Teil der Aufwertungsreserve, den die Gemeinde nicht nach Satz 1 dieser Bestimmung auflöst, wird fünf Jahre nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses erfolgsneutral in den Bilanzüberschuss oder -fehlbetrag übertragen.

Die Präsidentin lässt über den Antrag von Zoller-Rapperswil-Jona abstimmen:

Die vorberatende Kommission lehnt den Antrag von Zoller-Rapperswil-Jona mit 8:6 bei 1 Stimmenthaltung ab.



Huber-Rorschach beantragt, die Sitzung für die Mittagspause nicht zu unterbrechen. Sie schätzt, dass die Kommissionssitzung vor 13 Uhr beendet werden kann. Die Kommission stimmt dem Ordnungsantrag stillschweigend zu.

Bühler-Bad Ragaz lässt den Antrag der FDP-Fraktion verteilen und kommentiert diesen im Detail. Die FDP stellt folgenden Antrag für die Aufnahme von Art. 179 (neu):

Art. 179 (neu):

Das zuständige Departement kann Gemeinden aus wichtigen Gründen bewilligen, ihren Finanzhaushalt nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009 in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses zu führen. Die Ausnahmbewilligung kann für höchstens zwei Jahre ab Vollzugsbeginn dieses Erlasses erteilt werden.

Als wichtige Gründe nach Abs. 1 dieser Bestimmung gelten insbesondere:

- a) ein unverhältnismässiger Mehraufwand gegenüber der Anwendung der Bestimmungen dieses Erlasses ab Vollzugsbeginn;
- b) unvorhersehbare Personalausfälle;
- c) nicht rechtzeitig zur Verfügung stehende technische Hilfsmittel.

Für Gemeinden mit einer Ausnahmbewilligung nach Abs. 1 dieser Bestimmung wird das Finanzausgleichsgesetz vom 23. September 2007 in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses angewendet.

Die FDP-Delegation begründet ihren Entwurf wie folgt:

Der Entwurf der Regierung vom 6. Oktober 2015 enthält keine Möglichkeiten, Ausnahmen für den Umstellungszeitpunkt bzw. eine spätere Anwendung der neuen Bestimmungen zur Führung des Finanzhaushalts in Ausnahmesituationen zu bewilligen (z.B. personeller Engpass). Bei einer Umstellung von rund 350 Organisationen auf ein neues Rechnungsmodell wird es jedoch immer einzelne Ausnahmen geben. Die Gemeinden sollen aber den Umstellungszeitpunkt nicht frei wählen können. Mit Bewilligung des zuständigen Departementes sollen sie jedoch den Umstellungszeitpunkt aus wichtigen Gründen um höchstens zwei Jahre hinausschieben können.

Geschwend-Altstätten regt an, die Ausnahmbewilligung nicht auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsstufe zu regeln.

Steiner-Kaltbrunn erkundigt sich in diesem Zusammenhang nach dem Stand der Dinge bei der hängigen Beschwerde Abacus Research AG gegen die VRSG AG. Für sie stellt sich grundsätzlich die Frage, ob der Vollzugsbeginn des Nachtrags zum Gemeindegesetz wegen der Informatikbeschaffungsproblematik nicht gleich auf später als 1. Januar 2018 verschoben werden müsste.



Tinner-Wartau hält fest, dass bereits die ursprüngliche Fassung des Entwurfs für den Nachtrag des Gemeindegesetzes eine entsprechende Ausnahmeregelung vorsah. Aus unerfindlichen Gründen ist sie im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht mehr enthalten. Er bekräftigt, dass mit dieser Ausnahmebestimmung vor allem der Härtefall geregelt wird. Im Kanton St.Gallen gibt es neben den politischen Gemeinden eine Vielzahl von Spezialgemeinden, in denen es aufgrund fehlender Stellvertretung bei einem Ausfall der finanzverantwortlichen Person schlicht unmöglich sein wird, RMSG einzuführen. Er ist überzeugt, dass das Departement des Innern entsprechende Ausnahmbewilligungen restriktiv erteilen wird.

Tinner-Wartau orientiert sodann kurz über den Stand der Dinge in Sachen Rechtsstreit der Abacus Resarch AG gegen die VRSG.

Regierungsrat Martin Klöti hat grosses Verständnis für das Anliegen der FDP. Er erwähnt, unter welchen Umständen das Departement des Innern eine Ausnahmbewilligung erteilen wird. Er versichert, dass die Regierung den Nachtrag zum Gemeindegesetz dann in Vollzug setzen wird, wenn die Gemeinden auch tatsächlich "parat" sind. Dem angekündigten Änderungsantrag für IV. der FDP erteilt er deshalb eine klare Absage.

Lukas Summermatter bestätigt, dass Art. 179 (neu) versehentlich nicht in die definitive Fassung für den Nachtrag zum Gemeindegesetz aufgenommen wurde. Er bezweifelt aber, ob die Ausnahmbewilligung – wie von Geschwend-Altstätten eingebracht – auf Verordnungsstufe geregelt werden kann.

Blumer-Gossau ist gegen die Aufnahme der Ausnahmbewilligung. Für ihn stellt sich die Frage, weshalb dieser Artikel überhaupt nötig ist. Ausnahmbewilligungen könnten sicher auch ohne abschliessende gesetzliche Regelung erteilt werden.

Tinner-Wartau weist darauf hin, dass dies aus gesetzgeberischen Gründen notwendig ist. Der Sachverhalt wurde auch durch Georg Wanner, ehemaliger Leiter des Ratsdienstes, abgeklärt. Mit Blick auf die vielen Spezialgemeinden appelliert er, den Antrag der FDP-Delegation zu unterstützen.

Die Präsidentin lässt über den Antrag der FDP abstimmen:

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag der FDP-Delegation mit 12:2 bei 1 Stimmenthaltung zu.

Zu IV.

Bühler-Bad Ragaz beantragt im Namen der FDP die Aufnahme der Ergänzung von IV. Obwohl die FDP grosses Vertrauen in die Arbeit der Regierung bekundet, ist sie der Auffassung, IV. sei dahingehend zu ergänzen, dass die Umsetzung von RMSG erst dann erfolgen kann, wenn es den Gemeinden aus zeitlichen und EDV-technischen Gründen möglich ist.

Der ausformulierte Antrag der FDP-Fraktion präsentiert sich wie folgt:



IV:

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses. Dabei berücksichtigt sie:

- a) den Zeitbedarf der Gemeinden für die Vorbereitung des Vollzugs (oder: für die Umstellung auf das neue Rechnungsmodell);
- b) die Verfügbarkeit der technischen Hilfsmittel, insbesondere der Informatik.

Regierungsrat Martin Klöti will sich nicht Sorgen auf Vorrat machen. Er gibt der FDP-Delegation natürlich Recht, dass Unsicherheiten hinsichtlich Einführungszeitpunkt bestehen. Der heute vielzitierte Rechtsstreit zwischen der Abacus Research AG und der VRSG AG, wovon 66 von 74 VRSG-Gemeinden betroffen sind, ist der Regierung bestens bekannt. Die Invollzugsetzung des Erlasses erfolgt seitens der Regierung unter Berücksichtigung aller Umstände und selbstverständlich in Abwägung der Gemeindeinteressen.

Blumer-Gossau und Bischofberger-Altenrhein unterstützen das Votum von Regierungsrat Regierungsrat Martin Klöti.

Tinner-Wartau freut sich, dass die Regierung bei der Invollzugsetzung des vorliegenden Nachtrags zum Gemeindegesetz alle entsprechenden Umstände mitberücksichtigen will. Die FDP-Delegation möchte mit dem Antrag nur zum Ausdruck bringen, wie stark die Umstellung von HRM1 auf RMSG von der Informatik abhängt. Er habe in seiner bisherigen Tätigkeit als Kantonsrat und Präsident der VSGP noch nie erlebt, dass die Invollzugsetzung eines Gesetzes in solch hohem Masse von äusseren Umständen abhängt.

Die Präsidentin lässt über den Antrag der FDP abstimmen:

Die vorberatende Kommission lehnt den Antrag der FDP-Delegation mit Stichtescheid der Vorsitzenden mit 7:7 bei 1 Stimmenthaltung ab.

Steiner-Kaltbrunn erkundigt sich nach dem Stand der Dinge in Sachen Abklärung des Wortes "grundsätzlich" in Art. 113 Abs. 3.

Generalsekretärin Anita Dörler berichtet, dass die RELEG empfiehlt, am Wort "grundsätzlich" festzuhalten. Die Begründung der RELEG entspricht derjenigen von Regierungsrat Martin Klöti (vgl. Seite 21 dieses Protokolls).

Zu Art. 130 Abs. 2

Steiner-Kaltbrunn möchte wissen, von welchen Unternehmen der allgemeine Haushalt allenfalls Aufwandüberschüsse zu decken habe.

Lukas Summermatter antwortet, dass damit die Gemeindeunternehmen gemeint sind.

Huber-Rorschach fragt an, ob Rückkommensanträge gestellt werden. Es werden keine Rückkommensanträge gestellt, so dass die Präsidentin zur Schlussabstimmung kommt:



Die vorberatende Kommission stimmt dem Nachtrag zum Gemeindegesetz unter Berücksichtigung der Änderungsanträge zu Art. 56 und Art. 179 (neu) mit 14:0 bei 1 Enthaltung zu.

Gschwend-Altstätten erkundigt sich nochmals nach dem Verfahren zur Abschreibung der Motion 42.11.32 "Vereinfachung der aufsichtsrechtlichen Prüfung kleiner Körperschaften".

Tinner-Wartau möchte beliebt machen, dass Huber-Rorschach als Präsidentin dieser vorberatenden Kommission in ihrer Einleitung zu dieser Vorlage erwähnt, dass die Motion 42.11.32 "Vereinfachung der aufsichtsrechtlichen Prüfung kleiner Körperschaften" abzuschreiben sei.

Teil 2: Aufhebung spezialgesetzlich geregelter Genehmigungspflichten allgemeinverbindlicher Reglemente

5 Ergänzende Informationen

Lukas Summermatter erläutert in Ergänzung zu den bereits vorliegenden Unterlagen den Hintergrund der Vorlage. Er verweist darauf hin, dass im Rahmen der Diskussionen zur Einführung des neuen Gemeindegesetzes angeregt wurde, die Streichung spezialgesetzlich geregelter Genehmigungspflichten allgemeinverbindlicher Reglemente näher zu prüfen. In der Zwischenzeit konnten verschiedene Genehmigungspflichten aufgehoben werden.

Als Ergebnis aus dem laufenden Projekt ergab sich nun in vier Fällen der Bedarf zur Aufhebung der Genehmigungspflicht, nämlich jene für Kurtaxenreglemente, Vereinbarungen zwischen Gemeinden zur Erfüllung bestimmter Aufgaben des Feuerschutzes, die Gebührenordnung für besondere Massnahmen zur Reduktion von Gefährdungen im Feuerschutz sowie die Gebührenordnungen für wiederkehrende Gebühren zur Gewährleistung der Einsatzbereitschaft in der Feuerwehr. Beibehalten werden soll die Genehmigungspflicht für Abstimmungsreglemente für vom Gesetz abweichende Auszählungsverfahren der Gemeinden mit mehr als 10'000 Stimmberechtigten, Nutzungspläne sowie Grundwasserzonenreglemente.

Die Regierung hat im Rahmen der Verabschiedung dieser Vorlage das Departement des Innern beauftragt zu prüfen, ob auch auf Verordnungsstufe solche Genehmigungspflichten bestehen, die allenfalls aufgehoben werden könnten. Das Projekt wurde vom Amt für Gemeinden aufgenommen.

6 Beantwortung von Sachfragen

Keine Wortmeldungen.



7 Beratung

7.1 Eintretensvotum

Gschwend-Altstätten spricht sich im Namen der SP-GRÜ-Delegation für Eintreten auf die Vorlage aus.

Kohler-Sargans äusserst sich im Namen der CVP-EVP-Delegation im Sinn der SP-GRÜ-Delegation und beantragt, auf die Vorlage einzutreten.

Tinner-Wartau spricht sich im Namen der FDP für Eintreten auf die Vorlage aus. Mit Verweis auf Art. 17 der Verordnung über den Schutz wildwachsender Pflanzen und freilebender Tiere (Naturschutzverordnung) möchte er die Regierung einladen, generell die Streichung von Bewilligungspflichten zu überprüfen, die ihre Rechtsgrundlage in einer Verordnung haben. Was die Abstimmungsreglemente angeht, möchte er beliebt machen, das Urnenabstimmungsgesetz (UAG) bezüglich Art. 41bis dahingehend zu ändern, dass auch Gemeinden mit weniger als 10'000 Stimmberechtigte abweichende Regelungen über das Verfahren der Auszählung treffen können. Er begründet das Anliegen damit, dass der Druck auch in kleineren und mittleren Gemeinden stetig steige, die Wahl- und Abstimmungsergebnisse nach Urnenschliessung am Sonntag immer früher zu publizieren. Die Gemeinden müssten deshalb im Verfahren der Auszählung der Stimm- und Wahlzettel flexibler sein.

Freund-Eichberg äussert sich im Namen der SVP-Delegation. Die SVP befürwortet die Aufhebung der Genehmigungspflicht für die eingangs von Lukas Summermatter erwähnten Reglemente. Ebenso unterstützt die Fraktion die Beibehaltung der Genehmigungspflicht für einzelne Reglemente wie das erwähnte Abstimmungsreglement, die Nutzungspläne und Grundwasserzonenreglement. Nach eingehender Prüfung des Botschaftstexts zu Ziff. 3 "Gewässerschutzreglement" stellt sich aber für ihn persönlich die Frage, ob die Gemeinden die örtlichen Verhältnisse nicht besser als der Kanton kennen und die Gemeinden deshalb solche Reglemente nicht in eigener Kompetenz erlassen könnten.

Hilb-Wil spricht sich im Namen der BLD-GLP-Fraktion klar für Eintreten auf die Vorlage aus.

7.2 Allgemeine Diskussion

Keine Wortmeldungen.

7.3 Spezialdiskussion und Schlussabstimmung

7.3.1 Botschaft

Zu Ziff. 3.1 Abstimmungsreglemente, letzter Abschnitt

Bühler-Schmerikon fragt sich, weshalb die politischen Gemeinden St.Gallen, Rapperswil-Jona, Wil und Gossau im Botschaftstext explizit erwähnt werden.



Freund-Eichberg hört zum ersten Mal davon, dass Gemeinden mit mehr als 10'000 Stimmberechtigten das Verfahren der Auszählung abweichend vom Gesetz durch Reglemente ordnen können. Er fragt an, was für Reaktionen die Vernehmlassung bei den Gemeinden bezüglich Art. 41bis gezeitigt habe.

Lukas Summermatter meint, dass der letzte Abschnitt unter Ziffer 3.1 lediglich beschreibt, dass die Reichweite von Art. 41bis UAG begrenzt ist. Selbstverständlich könnte im Folgesatz auch nur von vier politischen Gemeinden gesprochen werden. Er fügt ergänzend an, dass die Vernehmlassung auf grosse Akzeptanz gestossen ist.

Generalsekretärin Anita Dörler bemerkt, dass es sich bloss um eine Erläuterung der Botschaft handelt. Würde die Botschaft nur von vier politischen Gemeinden sprechen, wäre sicherlich die Frage aufgeworfen worden, welche Gemeinden denn konkret das Verfahren der Auszählung abweichend vom Gesetz durch Reglement ordnen können.

Zu Ziff. 3.3 Schutzzonenreglemente, Seite 7, zweiter Satz

Blumer-Gossau zitiert den zweiten Satz auf Seite 7 der Botschaft. Er fragt an, weshalb denn viele Reglemente bis heute noch nicht angepasst wurden.

Lukas Summermatter sind die Umstände nicht bekannt, warum so viele Reglemente noch nicht angepasst werden konnten.

Tinner-Wartau antwortet, dass die Anpassung älterer Schutzzonenreglemente unter Umständen sehr viel Zeit in Anspruch nehmen kann. Die Erfahrungen in den Gemeinden zeigen, dass ältere Reglemente oftmals auf falschen Grundlagen beruhten (falsche Koordinaten usw.). Ferner seien die politischen Gemeinden bei der Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen auch auf die Zusammenarbeit mit Spezialgemeinden angewiesen, die sich mitunter nicht einfach gestalten. Er ist aber überzeugt, dass die fehlbaren Gemeinden seitens des Baudepartementes auf die Pendenzen aufmerksam gemacht werden.

7.3.2 Nachtrag zum Tourismusgesetz / III. Nachtrag zum Gesetz über den Feuerschutz

Zu III. Nachtrag zum Gesetz über den Feuerschutz, Art. 51bis

Bühler-Schmerikon vertritt die Meinung, dass keine Gebühr zu entrichten ist, wenn eine Gefährdung durch besondere Massnahmen nach Art. 51 vermindert wird.

Huber-Rorschach verweist auf das Votum von Generalsekretärin Anita Dörler, wonach materielle Änderungsanträge oftmals sehr heikel sind, weil entsprechende Anpassungen unter Umständen Konsequenzen auf andere Gesetze und/oder wie im vorliegenden Fall zu Inkonsistenzen mit anderen Artikeln im Gesetz über den Feuerschutz führen könnten. Sie möchte deshalb beliebt machen, keine materielle Änderung von Art. 51bis Abs. 1 vorzunehmen.

Huber-Rorschach fragt an, ob Rückkommensanträge gestellt werden. Es werden keine Rückkommensanträge gestellt, so dass die Präsidentin zur Schlussabstimmung schreitet:



Die vorberatende Kommission stimmt den Nachträgen zum Tourismusgesetz und zum Gesetz über den Feuerschutz einstimmig zu.

Teil 3

8 Berichterstattung, Medienmitteilung, Umfrage

Die vorberatende Kommission beauftragt ihre Präsidentin, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten.

Die vorberatende Kommission beschliesst, die Medien lediglich über das Ergebnis ihrer Beratungen zur Vorlage des Nachtrages zum Gemeindegesetz mit Fokus auf die Annäherung an die Privatwirtschaft zu informieren.

Huber-Rorschach eröffnet anschliessend die Umfrage.

Bühler-Bad Ragaz fragt an, wann die vorberatende Kommission mit dem Protokoll rechnen darf bzw. mit den entsprechenden Anträgen an die Staatskanzlei gerechnet werden darf.

Generalsekretärin Anita Dörler erwähnt, dass der Protokollführer gemäss Geschäftsreglement des Kantonsrates den Protokollentwurf an die Kommissionspräsidentin innert einer Woche und in der endgültigen Fassung spätestens bis eine Woche vor den Fraktionssitzungen an die Kommissionsmitglieder und Fraktionspräsidenten verschicken muss. Die Anträge können den Kommissionsmitgliedern selbstverständlich zeitnah zugestellt werden.

Huber-Rorschach verdankt die speditive Sitzung und wünscht einen guten Mittag.

Huber-Rorschach legt nach der Sitzung fest, dass das Protokoll erst nach ihren Ferien versendet wird.

St.Gallen, 27. Januar 2016

Die Präsidentin der vorberatenden
Kommission:

Maria Huber

Der Protokollführer:

Gian Hohl

**Beilagen**

- Folien Präsentation über den Nachtrag zum Gemeindegesetz, Lukas Summermatter, Leiter Amt für Gemeinden
- Stellungnahme zur Übertragung der Finanzhaushaltskontrolle an eine aussenstehende Revisionsstelle vom 11. Dezember 2014 von Dr.rer.publ. Markus Bucheli, St.Gallen, an die politische Gemeinde Wartau

Geht an

- Mitglieder der vorberatenden Kommission (KRVersandadresse)
- Departement des Innern
- Staatskanzlei (2)
- Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten (5)

Kopie an

Staatskanzlei (RATSD / en/si)