

An den Grossen Rat
des Kantons St. Gallen
Klosterhof 1
9000 St. Gallen

Datum: 07.02.02
Vertrag: 140-172

Die Entwicklung des SG Gemeindegesetzes - Beilage zur 2. Eingabe

Entwicklung des SG Gemeindegesetzes - Beilage zur 2. Eingabe

Die vorstehende chronologische Entwicklung zeigt nicht das ganze Gemeindegesetz in seiner vollen Breite auf, sondern lediglich die Bereiche der Information der Bevölkerung mit der Thematik der GPK, sowie die mir aufgefallenen Einflüsse der Bevorteilung von gewissen Personengruppen.

A. ORGANISATIONSGESETZ VOM 9. MAI 1867 - KURZBESCHRIEB

Damals bestand nur eine Rechnungskommission. Ein Erlass des Departements des Innern vom 7. August 1891 gab der Rechnungskommission eine Wegleitung, die allerdings in Vergessenheit geriet. Im Jahre 1928 erliess der Regierungsrat eine Verordnung über das Kassa- und Rechnungswesen der politischen Gemeinden. Letztere beinhaltete lediglich Hinweise über deren Kontrolle.

B. ORGANISATIONSGESETZ VOM 20. NOVEMBER 1947 - AUSZUG

Art. 14 – Auskündigung

Die Bürgerversammlungen und Urnenabstimmungen müssen wenigstens acht Tage vor der Abhaltung unter Angabe der Verhandlungsgegenstände öffentlich ausgekündigt werden.

Der Gemeinderat hat den Stimmberechtigten mindestens drei Tage vor der Abstimmung den Stimmausweis zuzustellen. Stimmberechtigten, die den Ausweis nicht erhalten haben, muss während der üblichen Bürozeit Gelegenheit zum Bezuge geboten werden.

Die Anträge und Gutachten des Gemeinderates, der GPK und deren Minderheiten, sowie die Rechnungen und Voranschläge müssen vom Tage der Auskündung an auf der Gemeinderatskanzlei zur Einsichtnahme der Stimmberechtigten aufliegen oder diesen spätestens im genannten Zeitpunkte zugestellt sein.

In sehr dringenden Fällen kann die Einladung zu einer Bürgerversammlung auf kürzere Frist erfolgen. In diesem Falle müssen die Einladung und der Stimmausweis, unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes, den Stimmberechtigten spätestens zwei Tage vor der Versammlung ins Haus zugestellt sein.

Art. 27, Abs. 1 - Organisatorische Beschlüsse der Bürgerversammlung

2. Festsetzung der Mitgliederzahl der GPK, der mindestens 3 Mitglieder angehören müssen, sowie der Zahl der Ersatzmitglieder.

Art. 31 – Weitere Anträge der GPK

Stellt die GPK ausser Anträgen nach Art. 92 rechtzeitig weitere in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fallende Anträge, so hat der Gemeinderat diese als Behandlungsgegenstände auszukünden und mit seiner Stellungnahme der Bürgerschaft zum Entscheide vorzulegen, sofern sie spruchreif sind.

Wenn solche Anträge nicht vorschriftsgemäss ausgekündet worden sind, können sie nur in der allgemeinen Umfrage behandelt werden.

Art. 48 - Schweigepflicht

Mitglieder von Behörden, Beamte und Angestellte sind verpflichtet, Tatsachen, die sie in amtlicher Stellung wahrgenommen haben, geheimzuhalten, soweit es im schutzwürdigen Interesse der Öffentlichkeit oder der beteiligten Privaten liegt, oder wenn die zuständige Behörde es anordnet.

Die Verletzung dieser Pflicht zieht disziplinarische oder strafrechtliche Folgen nach sich.

Art. 50 – Aufgaben: a) Vertretung

Der Gemeinderat vertritt die Gemeinde nach aussen.

Der Gemeindammann führt mit dem Gemeinderatsschreiber namens des Gemeinderates die rechtsverbindliche Unterschrift.

Art. 51 – Aufgaben: b) Allgemeine Aufgaben

Der Gemeinderat ist die örtliche Vollziehungs- und Polizeibehörde. Seine Aufgaben sind:

1. die Führung des Gemeindehaushaltes, soweit nicht die Bürgerschaft zuständig ist
2. die Besorgung der Ortspolizei und der übrigen Gemeindeangelegenheiten, soweit sie nicht anderen Organen oder Beamten übertragen sind;
3. die Vorberatung, Begutachtung und Antragstellung zu den Geschäften der Bürgerschaft; einer Minderheit des Gemeinderates ist es gestattet, ihre abweichenden Anträge gleichfalls mit einem Gutachten der Bürgerschaft zu unterbreiten;
4. die Vollziehung der Beschlüsse der Bürgerschaft;
5. die Ausführung der ihm durch die Gesetzgebung und die Behörden des Bundes und des Kantons übertragenen Aufgaben.

Art. 52 – Aufgaben: b) Ortspolizei - Allgemeines

Der Gemeinderat hat für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und für die Sicherheit von Personen und Eigentum gegen Schädigung und Gefahren zu sorgen.

Art. 88 - Konstituierung

Die GPK wählt aus ihrer Mitte den Präsidenten für eine Amtsdauer und den Berichterstatter für je ein Rechnungsjahr.

Jedes Mitglied ist verpflichtet, diese Wahlen anzunehmen.

Art. 89 - Prüfung des Gemeindehaushaltes

Die GPK prüft die Führung des Gemeindehaushaltes im abgelaufenen Rechnungsjahr sowie die Voranschläge und Steuerpläne für das kommende Jahr.

Art. 90 – Prüfung der Amtsverwaltung

Die GPK prüft ferner die Amtsführung der Behörden, Beamten und Angestellten der Gemeinde im abgelaufenen Rechnungsjahr. Sie stellt durch Prüfung der Amtsbücher und nötigenfalls der Akten, sowie durch Besichtigung der Unternehmen und Liegenschaften der Gemeinde fest, ob die Behörden ihre Aufgaben erfüllt haben.

Art. 91 – Berichterstattung

Die GPK hat der Bürgerversammlung über das Ergebnis ihrer Prüfung Bericht zu erstatten. In diesen Bericht darf nichts aufgenommen werden, was nicht die Zustimmung der Mehrheit gefunden hat. Der genehmigte Bericht ist von allen Mitgliedern zu unterzeichnen, wenn nicht eine Minderheit ihre abweichenden Ansichten in einem besonderen Berichte der Bürgerversammlung unterbreitet.

Stösst die GPK auf Rechnungsirrtümer, so hat sie beim Gemeinderate die Richtigstellung zu verlangen, bevor sie der Bürgerversammlung Bericht erstattet.

Art. 92 – Anträge

Die GPK hat ihrem Berichte die Anträge beizufügen, ob die Bürgerversammlung die vom Gemeinderate vorgelegten Verwaltungs- und Vermögensrechnungen unverändert genehmigen oder ob sie allen oder einzelnen Rechnungen oder Posten die Genehmigung verlangen soll.

Wenn die GPK die Voraussetzungen für eine Verantwortlichkeitsklage als gegeben erachtet, hat sie anzugeben, was Gegenstand der Klage bilden soll.

Art. 184 – Strafverfahren

Gegen fehlbare Beamte und Angestellte kann ohne Rücksicht auf Zwangsmassnahmen das disziplinarische oder gerichtliche Strafverfahren eingeleitet werden.

Mein Kommentar:

Das OG aus dem Jahre 1947 beinhaltet zum ersten Mal eine GPK, die also nicht nur die Rechnung, sondern erstmals auch die Amtsführung prüfen musste.

Weiter fällt auf, dass die GPK sogar die gesetzliche Grundlage besass, Anträge für die Strafverfolgung zu erheben. Dies könnte darauf hin deuten, dass diese Formulierung im Zuge des neu eingeführten Strafgesetzbuches erlassen wurde und die Konsequenzen für die betroffene Personengruppe noch nicht erfassbar war.

C. REVISIONEN DES OG BIS INS JAHRE 1956

In dieser Zeit wurden an den vorgenannten Artikel keine Änderungen vorgenommen, die die politische Einflussnahme der Bürgerschaft eingeschränkt hätte. Lediglich Art. 27, Abs. 1 wurde geringfügig geändert, so dass die GPK neu mindestens aus fünf Mitgliedern bestehen müsse.

D. REVISIONEN DES OG BIS INS JAHRE 1972

In dieser Zeit wurden an den vorgenannten Artikel keine Änderungen vorgenommen, die die politische Einflussnahme der Bürgerschaft eingeschränkt hätte.

E. ENTWURF DES GEMEINDEGESETZES VOM 24. AUGUST 1976

Botschaft des Regierungsrates vom 24. August 1976 – 22.76.05

1. An dem Entwurf des Gemeindegesetzes haben mitgearbeitet:

Die Expertengruppe:

- Koller Edwin, Regierungsrat, Vorsteher des Departementes des Innern
- Christen Heinz Peter, Dr., Stadtrat, St. Gallen (nachher in der vorbereitenden Kommission des Grossen Rates)
- Gueng Urs, Dr., Gerichtsschreiber des Verwaltungsgerichtes, St. Gallen
- Hangartner Yvo, Dr., Professor, Gossau
- Keel Ruedi, Dr., Departementssekretär des Departementes des Innern, St. Gallen
- Kobelt Siegfried, Gemeindammann, Uzwil (nachher in der vorbereitenden Kommission des Grossen Rates)
- Truniger Paul, Chefrevisor, Bütschwil

Mit der Bearbeitung des Geschäftes durch die vorbereitende Kommission des Grossen Rates könnte noch beteiligt gewesen sein:

- Bucheli Markus, Dr. rer. publ., heute Generalsekretär des Innern, ab 1976 Leiter Rechtsdienst des Innern

2. Ursprüngliche Ziele der Gesetzesrevision

Grundlage des neuen Entwurfes bilden folgende 7 Motionen der vergangenen Jahre:

- Ausbau der direkten Demokratie in Gemeindesachen (42.63.01)
- Zuständigkeit und Verfahren bei der Änderung von Gemeindenamen (42.64.01)
- Stellung der Ortsgemeinden (42.69.02)
- Revision der Vorschriften über die Schuldentilgung der Gemeinden (Art. 99 ff. Organisationsgesetz) (42.69.06)
- Zweckverbände und Regionen (42.69.07)
- Reorganisation der Bezirksämter (42.70.23)

Mit dem Gesetzesentwurf wurden folgende Revisionsziele angestrebt:

- Verbesserung der demokratischen Gestaltung der Gemeinden, vor allem in der Rechtssetzung durch die politischen Gemeinden;
- Stärkung der Gemeindeautonomie;
- Klärung der Stellung der Ortsgemeinden und ihrer vermögensrechtlichen Aufgaben;
- Schaffung einer neuen Gemeindeorganisationsform, unter anderem weil die Raumnot bei der Durchführung von Bürgerversammlungen zu neuen Lösungen zwingt;

- Verbesserung der Vorschriften über die Gemeinde mit Bürgerversammlung sowie Neugestaltung der Organisationsform „Parlamentsgemeinde“ als mögliches Modell für grössere Gemeinden;
- Förderung der rationellen Gemeindeorganisation im Interesse einer leistungsfähigen Gemeindeverwaltung;
- Überarbeitung der Grundsätze des Gemeindehaushaltes mit Einschluss der Ermöglichung der Rechnungskontrolle durch Fachleute;
- Klärung der Rechtsstellung der verschiedenen Gemeindeunternehmen;
- Ausbau des Instrumentariums für die Zusammenarbeit von Gemeinden, insbesondere Schaffung klarer Vorschriften über die Möglichkeiten zur Zusammenlegung von Gemeindeaufgaben sowie eingehende Regelung des Zweckverbandsrechtes und Ermöglichung von Gemeindeverbänden;
- Übersichtliche Neufassung des gesamten Gemeindeorganisationsrechtes, insbesondere im Hinblick auf die Spezialgemeinden.

3. Die Botschaft der Regierung

Hier beschränke ich mich lediglich auf eine Zusammenfassung über den III. Teil zu den Überlegungen zur demokratischen Gestaltung der Gemeinde.

In der **Einleitung** wird darauf hingewiesen, dass die Gesetzesrevision auf eine Motion vom Oktober 1963 zurückgehe, die die Prüfung von „ob und wie bei Erlass allgemeinverbindlicher Verordnungen und Reglemente von Behörden der Gemeinden und der öffentlich-rechtlichen Korporationen den demokratischen Grundsätzen in vermehrter Weise Rechnung zu tragen sei“ forderte. In der Motionsbegründung wurde darauf hingewiesen, dass der Stimmbürger in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten sowie in den Parlamentsgemeinden mehr Befugnisse besitze als bei der Rechtssetzung in der Gemeinde mit ordentlicher Organisation.

Das gelte allerdings uneingeschränkt nur für die politischen Gemeinden. Es sei aber festzuhalten – wird verniedlicht -, dass dank der Vielfalt unserer Gemeindestruktur die demokratische Ausgestaltung viel ausgeprägter ist, als gemeinhin angenommen werde. Gerade in den vielen kleinen Spezialgemeinden ergäben sich nahezu ideale Voraussetzungen für die Demokratie; kleine Verhältnisse, Übersichtlichkeit im Sachbereich und zumeist auch eine starke Anteilnahme, weil der Bürger durch diese Sachbereiche unmittelbar betroffen sei.

Anmerkung: Die vorliegende Schrift beleuchtet lediglich die Thematik rund um die Rechenschaftspflicht der Behörden an die Bürgerschaft. Die eingangs beschriebene Sachlage, dass der Bürger auf Gemeindestufe weniger Einfluss habe auf Sachentscheide als bei übergeordneten Stufen, wird hier ganz bewusst ausgeblendet und nicht weiter verfolgt, was aber ebenfalls dringend zu empfehlen wäre.

Unter dem **Titel „Lebendigere Demokratie?“** wird die mögliche Diskrepanz zwischen dem Ruf nach vermehrter Mitsprache des Bürgers auf allen Ebenen des Staatswesens durch beispielsweise zahlreiche Initiativen einerseits und durch ein Schwinden der demokratischen Anteilnahme, indem die Stimmbeteiligung und die Teilnehmerzahlen an den Bürgerversammlungen sinken andererseits, aufgezeigt und die Frage gestellt, ob die Forderung nach vermehrter Demokratisierung nicht eher eine Frage der qualitativen Verbesserung als der quantitativen Vermehrung der demokratischen Entscheide sei.

Es wird auch festgehalten, dass zur qualitativen Verbesserung des demokratischen Entscheidungsverfahrens weitere Umstände beitragen:

„Jeder Entscheidungsprozess in der Versammlungs- oder in der mittelbaren Referendumsdemokratie setzt voraus, dass diejenigen, die zur Entscheidung gerufen werden, sich ein Bild machen können über die Konsequenzen der Entscheidung, zwischen wirklichen Alternativen zu entscheiden haben, am Entscheid in irgendeiner Weise interessiert sind.“

Nur so kann die Referendumsdemokratie ihre Aufgabe, das Volk zu integrieren und die Mitsprache der Bürger für einen möglichst ausgewogenen Entscheid zu nutzen, erfüllen“ (Th. Fleiner, Kantonale Verfassungsprobleme, Referat in der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, 1970).

Weiter wird ausgeführt, dass nicht nur die mangelnde Bedeutung der zur Diskussion stehenden Abstimmungsgegenstände für den Rückgang der Stimmbeteiligung ausschlaggebend sei. Mangelnde Information, zu geringe Auswahlmöglichkeiten und eine fehlende Motivation müssten dafür verantwortlich gemacht werden. Viele Bürger gingen deshalb nicht mehr an die Urne, weil sie das Gefühl hätten, dass der Entscheid in Wirklichkeit hinter dem Rücken des Stimmbürgers in den Parteigremien bereits abgekartet sei.

Daraus ergäben sich letztlich zusammengefasst 2 Thesen:

- a) Demokratische Entscheidungsmöglichkeit sei sinnlos, wenn das Gemeinwesen nicht frei entschieden werden könne, weil es durch Vorschriften oder Verpflichtungen gebunden sei. Das sei die Frage nach der Gemeindeautonomie (im weitesten Sinn).
- b) Demokratische Entscheidungsmöglichkeit sei wenig anziehend, wenn der Anschein erweckt werde, dass feste Gegebenheiten, innere Umstände und äussere Einflüsse den Endzustand bestimmten. Der einzelne Stimmbürger müsse so den Eindruck erhalten, sein Wille und seine Stimme könne sich überhaupt nicht auswirken. Das sei eine Frage nach einer sinnvollen und durchschaubaren demokratischen Gestaltung.

Der Gesetzesentwurf berühre solche Grundfragen im Bereich der Gemeindeautonomie und der Demokratie. Sie sollen vorweg zu klären versucht werden.

Unter dem Titel „**Stärkung der Gemeindeautonomie**“ werden die Abhängigkeiten der Gemeinde von übergeordneten Stellen von Bund und Kantonen, Gesetzgebung sowie der Subventionen erörtert.

Unter dem Titel „**Verbesserung der Gemeindedemokratie**“ wurde die Problematik der durch das Frauenstimmrecht ausgelöste Mehrbedarf an Räumlichkeiten für eine Bürgerversammlung dargestellt und daraus das neue Gemeindemodell mit Bürgerschaftskommission vorgestellt und mit den übrigen Modellen verglichen.

In diesem Abschnitt wird dann auch beschrieben, dass die Exekutive eine nicht unbedeutende Macht erhalte. Sie könne jedoch das demokratische System nicht überspielen, da zwei institutionelle Sicherungen vorhanden seien: Einmal die Volkswahl und periodische Wiederwahl der Exekutive und sodann durch ihre Bindung an die Gesetze und die Volksbeschlüsse (rechtssatzmässige Verwaltung, Bindung an die erteilten Kredite und periodische Rechenschaftsablage). Die zwei Elemente der demokratischen Grundstruktur, die Aktivbürgerschaft und die Exekutive, würden seit 1831 durch eine Vertretung der Bürgerschaft, der Geschäftsprüfungskommission ergänzt. Diese habe gewisse Aufgaben zu übernehmen, welche die Bürgerschaft als Ganzes überforderten, nämlich die Detailprüfung der Rechnung und der Geschäftsführung der Exekutive. Die GPK nehme diese Aufgaben im Auftrag der Bürgerschaft wahr und habe darüber der Bürgerversammlung Bericht zu erstatten und Anträge zu stellen.

In den weiteren Teilen werden die Kompetenzen der verschiedenen Organe in den entsprechenden Gemeindemodellen diskutiert, weiter die Konsultativabstimmung sowie die Stimpfpflicht.

4. Vorgeschlagene Gesetzesänderung

Art. 9 – Amtliche Bekanntmachungen: a) im allgemeinen

In der Gemeindeordnung ist festzulegen, wie Erlasse und Mitteilungen, die gemäss besonderer Vorschrift oder mit Rücksicht auf schützenswerte Interessen veröffentlicht werden müssen, amtlich bekanntzumachen sind.

Die amtliche Bekanntmachung kann durch schriftliche Mitteilung an jeden Betroffenen oder durch Benützung von mindestens zwei der folgenden Möglichkeiten erfolgen:

- a) öffentlicher Anschlag
- b) Aufnahme in ein Mitteilungsblatt der Gemeinde, das in alle Haushaltungen zu verteilen ist;
- c) Anzeige in Zeitungen, die als amtliche Publikationsorgane bestimmt sind;
- d) Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung der Gemeindeerlasse.

Weitere von der Gesetzgebung geforderte Publikationsarten, wie öffentliche Auflage und Anzeige im kantonalen Amtsblatt, bleiben vorbehalten. Ist die öffentliche Auflage vorgeschrieben, so sind Gegenstand, Ort und Dauer der Auflage sowie eine allfällige Rechtsmittelfrist bekanntzugeben.

Kommentar der Regierung:

In Art. 9 und 10 sind die amtlichen Bekanntmachungen der Gemeinde geregelt. Das geltende Organisationsgesetz enthält lediglich die Vorschrift, dass die Gemeinden amtliche Publikationsorgane zu bezeichnen haben. Gestützt auf die neueren Anschauungen über das Informationsbedürfnis des Bürgers einerseits und die Informationspflicht des Gemeinwesens andererseits (vgl. Y. Hangartner, Rechtsstaatliche Gesetzestechnik, St. Galler Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1965, 103 ff., insbesondere 109; BGE 98 Ia 409) schreibt der Gesetzesentwurf vor, dass über die Vorschriften der Spezialgesetzgebung hinaus die allgemeinverbindlichen Erlasse und die durch schützenswerte Interessen geforderten Mitteilungen entweder den Betroffenen schriftlich mitzuteilen oder auf mindestens zwei von vier aufgeführten Arten amtlich bekanntzumachen seien. Allgemeinverbindliche Erlasse müssen dem Bürger nicht nur zugänglich sein, sondern ihm auf Wunsch, gegebenenfalls gegen bescheidenes Entgelt, abgegeben werden.

Mein Kommentar:

Im OG habe ich keine Bekanntmachungspflicht gefunden und trotzdem wurde sie durchgeführt, da diese Tätigkeit bereits im allgemeinen Auftrag (OG Art. 50 ff und EGG Art. 146 ff) enthalten ist.

Art. 50 - Durchführung

Während der ersten drei Monate jeden Jahres findet eine Bürgerversammlung statt. Wenn besondere Gründe vorliegen, kann das zuständige Departement die Durchführung zu einem späteren Zeitpunkt gestatten.

Weitere Bürgerversammlung werden nach Bedarf aufgrund von Beschlüssen der Bürgerschaft oder des Rates durchgeführt.

Der Zeitpunkt der Bürgerversammlung wird vom Rat festgesetzt. Bei der Wahl des Zeitpunktes ist darauf zu achten, dass dem grössten Teil der Stimmberechtigten die Teilnahme möglich ist.

Kommentar der Regierung:

Mit Art. 50 beginnt die Regelung zur Abwicklung der Bürgerversammlung entsprechend ihrem Ablauf. Vorerst wird bestimmt, dass die ordentliche Bürgerversammlung in den ersten drei Monaten des Jahres stattzufinden habe. Schon bei der Erarbeitung des Gesetzestextes und noch einmal aufgrund verschiedener Eingaben im Vernehmlassungsverfahren wurde geprüft, ob die Bürgerversammlung nicht besser am Ende des Kalenderjahres anstatt in den ersten drei Monaten des neuen Jahres abzuhalten wäre. Dafür spricht die Überlegung, dass die Gemeinde zu Beginn des Jahres über einen beschlossenen Voranschlag verfügen soll. Andererseits wäre in jenem Zeitpunkt die Rechnung noch nicht abgeschlossen, so dass eine zweite Bürgerversammlung als Rechnungsgemeinde stattfinden müsste. Das würde für die

kleinen Verhältnisse, für welche das Modell mit Bürgerversammlung zugeschnitten ist, vielfach eine unzumutbare Belastung ergeben. Auch hat die bisher geübte Ordnung kaum zu schwerwiegenden Unzukömmlichkeiten geführt, weshalb sie beibehalten wurde. Bis zur Verabschiedung des Voranschlages dürfen nur die notwendigsten Ausgaben getätigt werden (Art. 192 Abs. 2). Im übrigen steht es einer Gemeinde frei, aufgrund von Abs. 2 die andere Lösung zu wählen. Eine allgemeine Verschiebung des Termins für die Bürgerversammlung über den 31. März hinaus brächte, abgesehen von der unerwünschten Verlängerung des budgetlosen Zustandes, eine Verzögerung des Steuerbezuges und damit einen längerfristigen Mangel an flüssigen Mitteln. Wenn wegen des Ostertermins in Einzelfällen Verschiebungen notwendig werden, so wurden schon bisher von der Aufsichtsbehörde Ausnahmegewilligungen erteilt. Der zweite Satz im Abs. 1 schafft nun eine klare gesetzliche Grundlage.

Mein Kommentar:

Selbst wenn in den St. Galler Gemeinden eine lange, mir nicht bekannte Tradition herrscht, dass lediglich eine Rechnungs- und Budgetgemeinde abgehalten wird, so behaupte ich aufgrund dem noch folgendem, dass dies trotzdem bewusst so gewählt worden ist. Früher mag diese Frist von 3 Monaten durchaus noch gereicht haben, als die Gemeinde wenige Geschäfte zu erledigen hatte. Je länger je mehr nehmen aber die Anzahl der Geschäfte zu. Das Problem stellt sich dabei nicht beim Gemeinderat, denn der hat ja bereits entschieden, sondern bei der GPK, die nach Gesetz lediglich innerhalb von ca. 2 Monaten ein ganzes Amtsjahr prüfen müsste. Damit wird der GPK vom Gesetzgeber aus ganz bewusst wenig Zeit gegeben, damit sie wenig Zeit hat, den Rat intensiv zu prüfen. Aus diesem Grund muss auch eine allfällige Fristverlängerung der Versammlung beim zuständigen Departement beantragt werden! Die Botschaft ist klar: Die GPK darf möglichst wenig kontrollieren oder zumindest nicht tief!

Art. 51 - Ankündigung

Die Bürgerversammlungen ist spätestens am zwölften Tage vor der Abhaltung unter Angabe der Verhandlungsgegenstände öffentlich anzukündigen.

In dringenden Fällen ist eine kürzere Frist zulässig, jedoch nicht weniger als fünf Tage.

Kommentar der Regierung:

Die Frist nach Art. 14 zur Ankündigung der Bürgerversammlung wurde jener der Auskündigung von Urnenabstimmungen (Art. 20 Abs. 1 UAG) angeglichen. Im Vernehmlassungsverfahren wurde sowohl die Verlängerung wie die Verkürzung dieser Frist gefordert, wohl ein Zeichen dafür, dass die vorgeschlagene Lösung die richtige Mitte zwischen dem Bedürfnis des Bürgers, die Unterlagen zu prüfen, und der Handlungsfähigkeit der Verwaltung trifft. Hingegen wurde die Frist zur Einladung in dringenden Fällen von zwei (Art. 14 Abs. 4 OG) auf fünf Tage verlängert.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 52 - Unterlagen

Mit dem Tag der Ankündigung sind bis zur Bürgerversammlung öffentlich aufzulegen:

- a) Gutachten und Anträge des Rates,
- b) Jahresrechnung und Entwurf des Voranschlages
- c) Anträge der GPK mit Einschluss allfälliger Minderheitsanträge.

Im Gutachten sind alle wesentlichen Gesichtspunkte darzulegen.

Kommentar der Regierung:

Art. 52 bestimmt, wann und wie der Rat dem Bürger welche Unterlagen zugänglich zu machen hat. Grundsätzlich hat eine Exekutive ihre Anträge an die Bürgerschaft in einem Gutachten zu begründen (vgl. auch Art. 127). Zu den wesentlichen Punkten dieses Gutachtens nach Abs. 2 gehören Gegenargumente und Alternativvorschläge, die im Verlauf der Diskussion erwogen wurden. Die viele diskutierte Frage, ob Gutachten und insbesondere Jahresrechnungen und Voranschläge jedem Stimmbürger oder bloss jeder Haushaltung zu verteilen seien, ist nun dahin geregelt, dass die Bürgerschaft oder der Rat darüber beschliessen kann, dass aber jeder Stimmberechtigte die Möglichkeit haben muss, sich ein persönliches Exemplar zu beschaffen.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkung.

Art. 79 - Bestellung

Die Bürgerschaft wählt eine Geschäftsprüfungskommission. Die Mitgliederzahl wird durch die Gemeindeordnung bestimmt.

Die Kommission besteht aus min. 3 Mitgliedern und ebenso vielen Ersatzmitgliedern, dass die Tätigkeit in voller Besetzung gewährleistet ist.

Stehen ausnahmsweise nicht genügend Mitglieder und Ersatzmitglieder zur Verfügung, so bezeichnet der Bezirksammann die nötigen Ersatzmitglieder.

Kommentar der Regierung:

Art. 79 regelt die Bestellung, Art. 80 die Konstituierung der Geschäftsprüfungskommission. Sachlich wurde gegenüber dem geltenden Recht (Art. 27 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 88 und Art. 165 Abs. 3 OG) nichts geändert. Im Vernehmlassungsverfahren wurde allerdings bezweifelt, dass eine allfällige Ergänzung der Kommission durch den Bezirksammann richtig sei. Dazu ist festzuhalten, dass die Geschäftsprüfungskommission ihre Aufgaben grundsätzlich in voller Besetzung zu erfüllen hat. Daher sind mit den ordentlichen Mitgliedern auch die nötigen Ersatzmitglieder zu wählen. Kann die Geschäftsprüfungskommission dennoch auf eine längere Zeit, zum Beispiel zur Durchführung der Rechnungsprüfung, nicht in voller Besetzung arbeiten, so wird eine ausserordentliche Ergänzung notwendig. Die Zuständigkeit des Bezirksammann für diesen Fall ist zweckmässig.

Mein Kommentar:

Keine grundsätzliche Änderung gegenüber dem OG.

Art. 80 - Konstituierung

Die Geschäftsprüfungskommission wählt aus ihrer Mitte den Präsidenten. Jedes Mitglied ist verpflichtet, eine Wahl anzunehmen.

Kommentar der Regierung:

Sie bei Art. 79.

Mein Kommentar:

Keine grundsätzliche Änderung gegenüber dem OG.

Art. 81 - Ausstand

Der Ausstand von Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommission richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.

Wer als Mitglied der Geschäftsprüfungskommission frühere eigene Verrichtungen prüfen müsste, hat in Ausstand zu treten.

Kommentar der Regierung:

In Art. 81 wird für die Ausstandsgründe wie bei den Stimmezählern (Art. 57) auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege verwiesen. Zusätzlich sind der Ausstandsgrund nach Abs. 2 und die Wahlausschliessungsgründe nach Art. 138 Abs. 2 zu beachten.

Mein Kommentar:

Präzisierung der Wahlausstandsgründe gegenüber dem OG.

Art. 82 - Kontrollaufgaben

Die Geschäftsprüfungskommission prüft die Führung des Gemeindehaushaltes im abgelaufenen Rechnungsjahr sowie die Anträge des Rates betreffend Voranschlag und Steuerfüsse für das nächste Jahr.

Ferner prüft sie die Amtsführung des Rates und der Gemeindeverwaltung im abgelaufenen Amtsjahr. Sie stellt durch Einsichtnahme in Protokolle und andere Akten, durch Besichtigung von Unternehmen und Liegenschaften der Gemeinde, durch Befragen von Behördenmitgliedern, Beamten und Angestellten sowie auf andere Weise fest, ob die Aufgaben richtig erfüllt worden sind.

Sie wirkt im Sinn von Art. 146. lit. e dieses Gesetzes bei Prozessen mit.

Kommentar der Regierung:

Art. 82 umschreibt allgemein die Kontrollaufgaben der Geschäftsprüfungskommission, die näher in der Verordnung über den Haushalt und das Rechnungswesen der Gemeinden vom 5. Mai 1948 (sGS 151.53; abgekürzt VHRG; insbesondere Art. 54 ff.) geregelt sind. Die Geschäftsprüfungskommission hat sich bei Prüfung der Jahresrechnung auch über den Kassenstand zu informieren. Hingegen ist der sogenannte Kassensturz, das heisst, die unangemeldete Kontrolle des Barbestandes im Verlauf des Jahres, nicht ihre Aufgabe, sondern jene des Rates (Art. 47 VHRG). Die Geschäftsprüfungskommission hat sich lediglich zu vergewissern, ob diese Kontrollen vorgenommen worden sind (Art. 56 Abs. 1 Ziff. 12 VHRG).

Mein Kommentar:

Grundsätzlich keine nennenswerte Änderung gegenüber dem OG.

Art. 83 - Revision durch Dritte

Die Bürgerschaft kann die Geschäftsprüfungskommission beauftragen, die Rechnungskontrolle einer aussenstehenden fachkundigen Revisionsstelle zu übertragen.

Die Revisionsstelle berichtet der Geschäftsprüfungskommission und dem Rat über ihre Feststellungen.

Teilkommentar der Regierung:

Art. 83 enthält die Neuerung, wonach die Bürgerschaft die GPK ermächtigen kann, die technische Rechnungskontrolle je Amtsdauer einer aussenstehenden Revisionsstelle, etwa einem Treuhandbüro, zu übertragen. Diese Neuerung geht auf eine Motion zurück, die am 16. November 1971 vom Grossen Rat erheblich erklärt wurde. Die Motion forderte angesichts der wachsenden Probleme und Verantwortlichkeiten auch in den Gemeinden Massnahmen, damit trotz der höheren Haushaltssummen und der komplexeren Finanzgebarung eine zielbewusste, fachgerechte und verantwortbare Rechnungsprüfung gewährleistet sei, auch wenn keine Fachleute für die GPK zur Verfügung stünden.

Mein Kommentar:

Eine Erneuerung gegenüber dem OG, die nur richtig ist, jedoch hätte dies bei einem logischen und pragmatischen Denken auch schon unter dem alten Recht realisiert werden können.

Art. 84 - Berichterstattung

Die Geschäftsprüfungskommission berichtet der Bürgerversammlung über das Ergebnis ihrer Prüfung.

Dem Rat ist vor der Versammlung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Bürgerschaft kann Ergänzungsberichte verlangen.

Stösst die Kommission auf Rechnungsfehler oder Verschriebe, so verlangt sie vom Rat die Richtigstellung, bevor sie ihren Bericht verfasst.

Der Kommissionsbericht ist von allen Mitgliedern zu unterzeichnen, soweit nicht eine Minderheit ihre abweichenden Ansichten in einem besonderen Bericht der Bürgerversammlung unterbreitet.

Kommentar der Regierung:

Nach Art. 84 hat die GPK in erster Linie den Rat, sodann auch die Bürgerschaft in einem Prüfbericht zu orientieren. Sie soll soweit möglich mit dem Rat eine vorgängige Bereinigung durchführen. Jedes Mitglied der GPK hat entweder den Bericht mit zu unterzeichnen oder in einem Minderheitsbericht seine Stellungnahme abzugeben.

Mein Kommentar:

Wichtige positive Erneuerung gegenüber dem OG ist die Möglichkeit der Bürgerschaft, von der GPK Ergänzungsberichte zu verlangen. Der Rest entspricht mit redaktionellen Korrekturen dem Früheren.

Art. 85 – Anträge; a) Rechnungsgeschäfte

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

Die Geschäftsprüfungskommission kann auch Anträge über Voranschlag und Steuerfuss stellen.

Kommentar der Regierung:

Nach Art. 85 hat die GPK zur Jahresrechnung Anträge zu unterbreiten und kann dies auch zum Voranschlag und zu den Steuerfüssen tun.

Mein Kommentar:

Eine Änderung gegenüber dem OG ist, dass nicht mehr explizit aufgeführt wird, die GPK könne auch alle oder nur Teile der Rechnungen oder Posten zur Genehmigung empfehlen. Materiell ist dies meiner Ansicht nach keine Einschränkung, sondern lediglich eine redaktionelle Straffung.

Eine andere Änderung ist, dass die gesetzliche Möglichkeit zur Verantwortungsklage nicht mehr im GG aufgeführt ist. Aus rechtlicher Sicht wäre dies auch nicht nötig, denn dazu gäbe es auch genügend Mittel, aber wird hier nicht genau der Einfluss des bundesrechtswidrigen Ermächtigerverfahren im Strafprozessgesetz sichtbar?

Art. 86 – Anträge; b) andere Geschäfte

Die Geschäftsprüfungskommission kann der Bürgerschaft auch zu anderen Geschäften Antrag stellen.

Vor der Antragstellung hat die Geschäftsprüfungskommission die Angelegenheit mit dem Rat zu besprechen.

Anträge zu Geschäften, welche die Geschäftsprüfungskommission von sich aus aufgreift, sind vom Rat der Bürgerschaft zur Beschlussfassung vorzulegen, wenn sie rechtzeitig eingereicht wurden und spruchreif sind. Andernfalls sind sie für eine folgende Bürgerversammlung vorzumerken.

Kommentar der Regierung:

Nach Art. 86 bleibt es überdies der Initiative der GPK überlassen, ob sie weitere Geschäfte aufgreifen und der Bürgerschaft Antrag stellen will. Sie übt damit im Grunde genommen das Recht jedes Bürgers aus, eine in die Kompetenz der Bürgerschaft fallende Angelegenheit öffentlich zur Sprache zu bringen. Die Anträge der GPK erhalten aber dank des tieferen Einblickes in die Verwaltung, mehr Gewicht. Im Interesse der Sache muss die Kommission solche Anträge vorher dem Rat unterbreiten, da vieles vorab im Gespräch bereinigt werden kann. Unter Umständen erledigt sich sogar ein Antrag oder der Rat macht den Antrag zu seinem eigenen (Abs. 3).

Mein Kommentar:

Dass die GPK auch Anträge zu anderen Geschäften machen kann, ist neu ins Gesetz aufgenommen, doch vertrete ich die Meinung, dass es ihr auch sonst unbenommen sein müsste im Rahmen der Demokratie, kontrollrechtlich tätig zu werden.

Art. 87 - Zusammenarbeit mit dem Rat

Der Rat kann die Geschäftsprüfungskommission ausnahmsweise zur Beratung einzelner Geschäfte beziehen.

Die Geschäftsprüfungskommission kann von sich aus dem Rat Anregungen unterbreiten und gemeinsame Aussprachen verlangen.

Kommentar der Regierung:

Nach Art. 87 kann der Rat in Ausnahmefällen die GPK zur Beratung einzelner Geschäfte insbesondere finanzieller Natur beziehen und auf diesem Weg eine breitere Entscheidungsgrundlage schaffen. Die Konzeption des Gesetzesentwurfes setzt ein gegenseitiges Verständnis voraus und will eine sachliche Auseinandersetzung über Verwaltungsprobleme fördern.

Mein Kommentar:

In Art. 88 wird der GPK verboten keine andere Tätigkeiten aufzunehmen. Die Idee dieses Artikel war es, sie vor Verwaltungsaufgaben zu bewahren, damit sie nicht vom Kontroll- zum Verwaltungsorgan mutiere. Durch den Beizug der GPK durch den Rat bei einzelnen Geschäften ist jedoch die Gefahr ebenso gross, jedoch vom Gesetzgeber ausdrücklich vorgegeben, dass sie dabei schlussendlich befangen sein könnte.

Art. 88 - Ausschluss weiterer Aufgaben

Bürgerschaft und Rat dürfen der Geschäftsprüfungskommission keine weiteren Aufgaben übertragen. Die Kommission darf von sich aus keine anderen als die gesetzlichen Obliegenheiten erfüllen.

Kommentar der Regierung:

Art. 88 setzt diesem Bestreben Grenzen, indem er eine weitere Aufgabenübertragung an die GPK verbietet. Die GPK hat sich auf die Kontrolle und die Beratung zu beschränken. Sie darf nicht selber zu einem Verwaltungsorgan werden, weil sie sonst ihre gesetzliche Aufgabe nicht mehr unbefangene erfüllen könnte.

Mein Kommentar:

Dieser Artikel ist gegenüber dem OG neu. Die Angst, dass die GPK nicht zu einem Verwaltungsorgan werden könnte und sich selbst in Befangenheit bringen würde ist meines Erachtens eher unbegründet. Viel eher ist es so, das noch zu beweisen ist, dass der GPK Fesseln angelegt werden, um ihren Spielraum in Grenzen zu halten.

Art. 127 - Amtliche Erläuterungen

Den Stimmberechtigten ist vor jeder Abstimmung über eine Sachvorlage mit den Anträgen bekanntzugeben:

- a) in der Gemeinde mit Bürgerversammlung das Gutachten des Rates und bei den Rechnungsgeschäften gegebenenfalls eine abweichende Stellungnahme der GPK;
- b) in der Gemeinde mit Bürgerschaftskommission das Gutachten des Rates und die Stellungnahme der Bürgerschaftskommission;
- c) in der Gemeinde mit Parlament ein erläuternder Bericht zum Beschluss. Die Gemeindeordnung bestimmt das zur Abfassung des Berichtes zuständige Organ.

Kommentar der Regierung:

Art. 127 umschreibt die amtlichen Erläuterungen, die nach geltendem Recht als selbstverständlich vorausgesetzt (Art. 14 Abs. 3 OG), aber nicht näher geregelt sind. In Gemeinden mit Bürgerversammlung erlässt der Rat Gutachten. Bei Rechnungsgeschäften ist dem Gutachten eine abweichende Stellungnahme der GPK beizufügen. In Gemeinden mit Bürgerschaftskommission ist mit dem Gutachten eine abweichende Stellungnahme der GPK beizufügen. In Gemeinden mit Bürgerschaftskommission ist mit dem Gutachten des Rates in jedem Fall die Stellungnahme der Bürgerschaftskommission bekannt zu geben. In Gemeinden mit Parlament wird der Bürgerschaft bei jeder Sachabstimmung ein Beschluss des Parlamentes unterbreitet. Diesem ist eine sachliche Erläuterung beizugeben, welche auch die in den Parlamentsverhandlungen vertretenen wesentlichen Minderheitsmeinungen erwähnt. Die zum Erlass dieses erläuternden Berichtes zuständige Instanz wird von der Gemeindeordnung bezeichnet. Im Kanton ist es das Parlament, das diese Aufgabe an eines seiner Organe (Büro oder Spezialkommission) delegieren kann. Zum Sinn amtlicher Erläuterungen verweisen wir auf unsere Ausführungen in der Botschaft zum II. Nachtragsgesetz zum Gesetz über Referendum und Initiativen vom 23. September 1975 (Abl 1975, 1252).

Mein Kommentar:

Keine Bemerkung.

Art. 145 – Aufgaben: a) Grundsatz

Der Rat leitet und verwaltet die Gemeinde im Zusammenwirken mit den übrigen Gemeindeorganen und im Rahmen seiner Befugnisse.

Kommentar der Regierung:

Art. 145 hebt die Leitungsfunktion des Rates hervor.

Mein Kommentar:

Die Gliederung des Gesetzestextes ist neu anders. Inhaltlich wird sich an diesem Artikel gegenüber dem Vorgängergesetz nichts Wesentliches ändern.

Art. 146 - Aufgaben: b) gesetzliche Aufgaben

Dem Rat obliegen:

- a) Anträge an die Bürgerschaft in Gemeinden mit Bürgerversammlung oder Bürgerschaftskommission; in Gemeinden mit Parlament Anträge an das Parlament;
- b) Organisation des Vollzugs der Beschlüsse der Bürgerschaft in Gemeinden mit Bürgerversammlung oder Bürgerschaftskommission; in Gemeinden mit Parlament Organisation des Vollzugs der Beschlüsse des Parlamentes und der Bürgerschaft;
- c) Organisation und Leitung der Gemeindeverwaltung;
- d) Bestellung von Kommissionen und Wahl von Beamten;
- e) Einreichung von Klagen und Beschwerden sowie Abschluss von Vergleichen; übersteigt in zivilrechtlichen Streitigkeiten und in öffentlich-rechtlichen Klagen der Streitwert die Finanzkompetenzen des Rates, so ist die Zustimmung der GPK notwendig;
- f) Vertretung der Gemeinde nach aussen, soweit nicht besondere Organe damit beauftragt sind;
- g) allgemeinverbindliche Erlasse in den Gemeinden mit Bürgerversammlung oder Bürgerschaftskommission unter Vorbehalt des Referendumsrechtes der Bürgerschaft; in Gemeinden mit dem Parlament Erlass von Vollzugsvorschriften, soweit sie nicht vom Parlament erlassen wurden;
- h) andere grundlegende Leitungs-, Planungs- und Verwaltungsaufgaben;
- i) alle weiteren Gemeindeaufgaben, soweit sie nicht durch die Gesetzgebung, durch die Gemeindeordnung oder durch besondere Erlasse anderen Gemeindeorganen übertragen sind.

Kommentar der Regierung:

Art. 146 zählt seine Aufgaben im einzelnen auf, nämlich:

Vorbereitung und Vollzug der Bürgerschafts- bzw. Parlamentsbeschlüsse (lit. a und b);

Organisation und Leitung der Gemeindeverwaltung einschliesslich Haushaltführung und rechtliche Durchsetzung von Ansprüchen (lit. c bis e);

Vertretung der Gemeinde nach aussen (lit. f);

Erlass allgemeinverbindlicher Vorschriften unter Vorbehalt des Referendums, sowie die übrigen grundlegenden Leitungs-, Planungs- und Verwaltungsaufgaben (lit. g bis h);

Alle anderen Gemeindeaufgaben, soweit sie nicht ausdrücklich anderen Organen vorbehalten sind (lit. i).

Mein Kommentar:

Im neuen Gesetzestext sind die Aufgaben detaillierter, teilweise aber auch überschneidend und vage beschrieben. Hervorzuheben ist hier aber vor allem, was die Regierung in ihrem Kommentar tunlichst vermieden hatte, dass es einer Minderheit des Rates nicht mehr gestattet sei, ihre abweichenden Anträge gleichfalls mit einem Gutachten der Bürgerschaft zu unterbreiten.

Art. 147 – Pflichtaufgaben

Aufgaben des Rates gemäss Art. 146 lit. a bis h dieses Gesetzes dürfen keinem anderen Organ übertragen werden.

Durch die Gemeindeordnung können weitere Aufgaben als Pflichtaufgaben des Rates bezeichnet werden.

Kommentar der Regierung:

Art. 147 bezeichnet die genannten Aufgaben mit Ausschluss der Generalklausel in Art. 146 lit. i als Aufgabenpflicht des Rates, welche durch die Gemeindeordnung erweitert werden können.

Mein Kommentar:

Es besteht scheinbar die sehr grosse Angst, dass der Rat die eine oder andere Tätigkeit an die Verwaltung oder gar an Dritte delegieren könnte und sich selbst entmündigen würde!

Art. 161 – Wirtschaftliche Sicherung

Die Gemeinde sorgt für eine angemessene Sicherung des vollamtlich oder überwiegend für die Gemeinde tätigen Personals und seiner Familien gegen die wirtschaftlichen Folgen des Alters, der Invalidität, des Todes und der unverschuldeten Nichtwiederwahl oder Entlassung.

In Gemeinden mit Bürgerversammlung oder Bürgerschaftskommissionen obliegt diese Pflicht dem Rat, in den Gemeinden mit Parlament dem Parlament.

Die für das Personal getroffenen Regelungen gelten sachgemäss auch für Behördenmitglieder, die vollamtlich oder überwiegend für die Gemeinde tätig sind.

Kommentar der Regierung:

Art. 161 enthält eine neue Bestimmung. Die Gemeinde ist für eine angemessene Sicherung gegen die wirtschaftlichen Folgen des Alters, der Invalidität, des Todes und des unverschuldeten Verlustes der Stellung sowohl für das Personal wie für die Behördenmitglieder verantwortlich, sofern diese Personen ganz oder überwiegend für die Gemeinde tätig sind. Im Vernehmlassungsverfahren wurde dazu die Frage aufgeworfen, ob die Stimmenzähler als Behördenmitglieder oder als Beamte und Angestellte der Gemeinde zu qualifizieren seien. Trotz der wichtigen Funktion der Stimmenzähler spielt diese Unterscheidung in diesem Zusammenhang keine Rolle, weil diese Personen nicht überwiegend im Dienst der Gemeinde stehen. Sie gehören aber zu den Behörden im weiteren Sinn. Ob und wie sie entschädigt werden, ist der Gemeinde überlassen, da weder das Gesetz über die Urnenabstimmungen noch das Gemeindegesetz etwas darüber bestimmen (vgl. dazu Ziff. 12 des Kreisschreibens über die Urnenabstimmung vom 15. August 1972, ABI 1972, 1241).

Ferner wurde im Vernehmlassungsverfahren angeregt, im Gemeindegesetz das Sportelsystem zu verbieten. Die Verwaltungsgebührenverordnung vom 27. April 1971 (sGS 821.1) bestimmt grundsätzlich in Art. 14 Abs. 2, dass Gebühren dem Gemeinwesen zufallen. Abweichende Regelungen bleiben aber vorbehalten (Abs. 3). Es gibt in der Tat Fälle, wo sich das Sportelsystem auch heute noch rechtfertigt, zum Beispiel bei der Viehinspektoren. Bei der Kontrolle der Gemeinderechnungen überprüft das zuständige Departement diese Fälle besonders eingehend.

Mein Kommentar:

Siehe dazu das Kapitel M „Motion wirtschaftliche Sicherung von Behördenmitgliedern der Gemeinden“ sowie den Kommentar der vorbereitenden Kommission im nächsten Kapitel.

Art. 166 - Schweigepflicht

Behördemitglieder, Beamte und Angestellte sowie Beauftragte sind zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, die gemäss besonderer Vorschrift oder gemäss ihrer Natur geheimzuhalten sind.

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

Die besonderen gesetzlichen Bestimmungen über die Entbindung von der Schweigepflicht bleiben vorbehalten.

Kommentar der Regierung:

Art. 166 fasst die Bestimmungen des Art. 48 OG über die Schweigepflicht neu. Das geltende Recht gab häufig zu Fragen Anlass. Gemäss der neuen Formulierung erstreckt sich die Pflicht zur Verschwiegenheit auf Angelegenheiten, die gemäss besonderer Vorschrift oder ihrer Natur nach geheimzuhalten sind. Demgemäss fallen allgemein bekannte (notorische) Tatsachen nicht unter die Schweigepflicht. Hingegen sind zum Beispiel Verhandlungen, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt werden, grundsätzlich geheimzuhalten. Wenn abzuwägen ist, ob das Interesse an der Geheimhaltung oder die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit vorgehe, hat die Gesamtbehörde zu entscheiden. Hingegen ist es unzulässig, wenn ein einzelnes Behördemitglied oder ein Beamter durch Verletzung der Schweigepflicht öffentlichen Bekanntmachungen oder offiziellen Mitteilungen vorgreift. Vorbehalten bleiben die besonderen gesetzlichen Bestimmungen über die Entbindung von der Schweigepflicht wie namentlich im Strafprozess.

Mein Kommentar:

Art. 166 schränkt die Meinungsäusserung von Behördenmitgliedern, Beamten und Angestellten gegenüber Art. 48 OG ganz massiv und auf unzulängliche Weise ein. Grundsätzlich ist jede Handlung eine amtliche und somit könnte expressiv auch erstellt werden, dass die Behörden der Bürgerschaft keinerlei Rechenschaft mehr abzuliefern haben. In der Tat kann dies ja auch anhand der GPK-Berichten in den Gemeinden festgestellt werden, wird doch das Ergebnis der Prüfung der Bürgerversammlung nicht vorgelegt! Nicht umsonst wird die Schweigepflicht als geheim klassifiziert, denn dadurch erhalten jene Personen, die sich durch eine Indiskretion, sprich einem Vergehen schuldig machen, die Möglichkeit den Informant strafrechtlich zur Rechenschaft zu ziehen, anstatt dass in umgekehrter Richtung zu verfahren wäre. Darauf begründet ja aber auch die ganze Gesetzgebung im Kanton St. Gallen.

Die Regelung in Art. 48 OG hatte noch einen geistig logischen Hintergrund, indem nur geheim zu halten war, was im schutzwürdigen Interesse der Öffentlichkeit oder der beteiligten Privaten lag. Neu wird aber jegliche Äusserung verboten und damit auch eine sachliche Diskussion verunmöglicht.

5. Mein Schlusskommentar:

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit der unzulässigen Gleichschaltung des Gemeinderates (Art. 145) gegen aussen und der Verschärfung des Amtsgeheimnisses (Art. 166) die Grundlagen geschaffen wurden, damit künftig weder Willkür noch andere Delikte von Verwaltung und Behörden an die Öffentlichkeit gelangen. Damit diese Absicht nicht zu offensichtlich war, musste die GPK aufgewertet werden, indem ihr entgegen der Logik nach wie vor eingestanden wurde, dass eine GPK-Minderheit einen Antrag an die Bürgerversammlung (Art. 84) stellen, - also das was beim Gemeinderat nicht mehr möglich sein soll, ist bei der GPK noch möglich, obwohl sie ebenfalls eine Behörde ist -, sowie die Bürgerschaft von ihr Ergänzungsberichte (Art. 84) verlangen könne. Weitere flankierende Massnahmen runden das Bild vollends ab. Und wie noch zu sehen ist, werden die letzten Möglichkeiten der GPK ebenfalls noch eliminiert. Siehe dazu die beiliegende Grafik „Vergleich

des Informationsflusses und der Meinungsvielfalt beim Kollegialprinzip auf Stufe SG-Gemeinde mit Bürgerversammlung“.

Blicken wir zurück zu den ursprünglichen Zielen der Gesetzesrevision, die die Regierung in ihrer Botschaft formuliert hatte. Darin waren unter anderem „die Verbesserung der demokratischen Gestaltung der Gemeinden“ und „die Stärkung der Gemeindeautonomie“ als Ziele erhoben worden. Bei diesen vorgegebenen Zielen kann man sich nun fragen, welche Seite bei der demokratischen Gestaltung und der Gemeindeautonomie gemeint worden sei, die Autonomie der Gemeindebehörde als autokratisches System oder die wahrhaftige Demokratie und Autonomie der gesamten Bürgerschaft.

In der Botschaft wird u.a. auch festgehalten, dass mangelnde Information, zu geringe Auswahlmöglichkeiten sowie das Gefühl, dass der Entscheid in Wirklichkeit bereits hinter dem Rücken des Stimmbürgers in den Parteigremien abgekartet sei, für eine fehlende Motivation verantwortlich gemacht werde. Trotzdem wird genau das unternommen, dass das Gefühl zur Tatsache wird. Damit wird nicht nur der schleichende Wähleranteil beschleunigt, sondern damit auch darauf hingearbeitet, dass der Stimmverdruss noch mehr zunimmt, sodass nur noch eine kleine Mehrheit an der demokratischen Abstimmung das Sagen hat.

Aufgrund der bereits aufgezeigten Veränderungen ist bereits eine Strategie zu erkennen, selbst wenn sie immer wieder überarbeitet werden muss und sie auch mehrheitlich durch andere Personen realisiert werden muss. Die Stossrichtung ist immer dieselbe. Mit dazu beitragen werden nicht nur die in der Regierung vertretenen Parteien, sondern mit Sicherheit auch die sesselklebenden Chefbeamten in der kantonalen Verwaltung.

Abschliessend sei noch bemerkt, dass sich die junge CVP ebenfalls hatte vernehmen lassen. Über die aufgeführten Artikel hatte sie sich nicht geäussert. Mit dabei war auch der heutige Ständerat Eugen David.

F. ENTWURF DER VORBEREITENDEN KOMMISSION FÜR DAS GEMEINDEGESETZ VOM 16. NOVEMBER 1977

Entwurf der vorbereitenden Kommission zuhanden des Grossen Rates vom 16. November 1977 – 22.76.05

1. Mitglieder der vorbereitenden Kommission GG waren:

- Dubs Rolf, Dr., Professor HSG, St. Gallen, als Präsident; FDP
- Alther Rudolf, Betriebsfachmann, Tübach, LDU
- Christen Heinz, Dr., Stadtrat, St. Gallen, FDP (war bereits in der Expertengruppe)
- Gerster-Nigg Helen, Berufsberaterin, Wil, CVP
- Giger Titus, Baumeister, alt Nationalrat, Murg, FDP
- Henseler Urban, Geschäftsführer, Jona, CVP
- Holenstein August, Bezirksgerichtsschreiber, heute Rechtsanwalt, Flawil, CVP
- Huber Hans, Gemeindammann, Goldach, CVP
- Kägi Walter, Rechtsanwalt, alt Regierungsrat, Rorschach, FDP
- Kobelt Siegfried, Gemeindammann, Niederuzwil, FDP (bereits in der Expertengruppe)
- Kühne Josef, dipl. Landwirt, alt Nationalrat, Benken, CVP
- Langenegger Beat, Kaufmann, Heerbrugg, CVP
- Lengwiler Beda, Grundbuchverwalter, Gossau, FDP
- Mätzler Karl, lic. iur. Rechtsanwalt, alt Regierungsrat, Sargans, CVP
- Rathgeb Hans, Hoteldirektor, Rapperswil, FDP
- Rohrer Hans, Gemeindammann, alt Regierungsrat, Buchs, SP
- Ruckstuhl Hans, Landwirt, Rossrüti, CVP
- Rügger Niklaus, Versicherungsagent, Altstätten, CVP
- Schwizer Karl-Rudolf, dipl. Bauingenieur ETH, St. Gallen, CVP

- Tobler Christoph, Dr., Rechtsanwalt, Thal FDP
- Zeller Hermann, Kantonsrichter, St. Gallen, SP

2. Vorbemerkungen der Kommission: Die Elemente

Die Kommission wollte mit der Vorlage die bestehenden Gemeindestrukturen beibehalten und auf die Einführung einer Einheitsgemeinde verzichten, da dies einer Verarmung der geltenden und bewährten Staatsstrukturen führen würde.

Diskutiert wurde auch eine Regionalisierung, deren Gedanke aber wieder verworfen.

Dieser Absatz ist unverändert übernommen: Einhellig hat sich die Kommission hinter den Aufbau des Gesetzes gestellt. Weil das Gesetz Vorschriften enthält, die für alle Arten von Gemeinden in gleicher Weise gelten, ergibt sich eine einheitliche Linie in der Organisation und Verwaltung der Gemeinden, und das Gesetz wird als Ganzes leichter lesbar. Wenn es insgesamt mehr Artikel umfasst als das geltende Organisationsgesetz, so darf dies nicht als Einengung der Gemeindeautonomie interpretiert werden. Es geht vielmehr darum, eine möglichst grosse Rechtssicherheit bei der Anwendung des Gesetzes in den Gemeinden zu schaffen.

Die Kommission habe sich auch mit den Bezeichnungen für die einzelnen Gemeinden auseinandergesetzt, jedoch auf einen Antrag verzichtet. Weiter befand die Kommission, die Systematik des Gesetzes sei sehr gut, weshalb sie diese übernahm.

3. Vorgeschlagene Gesetzesänderung

Art. 9 – Amtliche Bekanntmachungen: a) im allgemeinen

In der Gemeindeordnung ist festzulegen, wie Erlasse und Mitteilungen, die gemäss besonderer Vorschrift oder mit Rücksicht auf schützenswerte Interessen veröffentlicht werden müssen, amtlich bekanntzumachen sind.

Die amtliche Bekanntmachung hat wahlweise zu erfolgen durch:

- a) schriftliche Mitteilung an jeden Betroffenen;
- b) öffentlicher Anschlag verbunden mit einer Veröffentlichung in Zeitungen, die als amtliche Publikationsorgane bestimmt sind, oder in einem Mitteilungsblatt der Gemeinde, das in alle Haushaltungen zu verteilen ist.

Weitere von der Gesetzgebung geforderte Publikationsarten, wie öffentliche Auflage und Anzeige im kantonalen Amtsblatt, bleiben vorbehalten.

Ist die öffentliche Auflage vorgeschrieben, so sind Gegenstand, Ort und Dauer der Auflage sowie eine allfällige Rechtsmittelfrist bekanntzugeben.

Kommentar der Kommission:

In Art. 9/10 wurde Abs. 2 neu gefasst, weil die Auswahlmöglichkeiten wie sie im Gesetzesentwurf vorgesehen waren, zu unzweckmässigen Kombinationen von Informationswegen hätten führen können. So wäre beispielsweise eine zulässige Kombination von öffentlichem Anschlag und Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung der Gemeindeerlasse eine unzweckmässige Form der Information. Der Antrag der Kommission sieht vor, dass die amtlichen Bekanntmachungen entweder in einer schriftlichen Mitteilung an jeden Betroffenen oder durch öffentlichen Anschlag verbunden mit einer Veröffentlichung in den amtlichen Publikationsorganen oder in einem Mitteilungsblatt der Gemeinde, das in alle Haushaltungen verteilt wird, zu erfolgen haben.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 50 – Zeitpunkt der Durchführung

Bis Ende März jeden Jahres findet die Bürgerversammlung zur Abnahme der Jahresrechnung und zur Festsetzung des Voranschlages und der Steuerfüsse statt. Wenn besondere Gründe vorliegen, kann das zuständige Departement die Durchführung zu einem späteren Zeitpunkt gestatten.

Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass die Bürgerversammlung zur Festsetzung des Voranschlages vor Beginn des neuen Amtsjahres stattfindet. In diesem Fall kann die Bürgerversammlung zur Abnahme der Jahresrechnung bis zum 30. Juni hinausgeschoben werden.

Weitere Bürgerversammlungen werden nach Bedarf aufgrund von Beschlüssen der Bürgerschaft oder des Rates durchgeführt.

Der Zeitpunkt der Bürgerversammlung wird vom Rat festgesetzt. Bei der Wahl des Zeitpunktes ist darauf zu achten, dass dem grössten Teil der Stimmberechtigten die Teilnahme möglich ist.

Kommentar der Kommission:

In der Kommission umstritten war der Zeitpunkt, bis zu welchem die Bürgerversammlung zur Abnahme der Jahresrechnung und zur Festsetzung des Voranschlages und der Steuerfüsse stattfinden soll. Auf der einen Seite wurde für eine Verlängerung. Der Frist bis Mitte April argumentiert, weil befürchtet wurde, Gemeinden könnten angesichts der verlängerten Auskündigungs- und Auflage- bzw. Zustellfrist gemäss Art. 51/52 in Termenschwierigkeiten kommen. Andererseits führt das Hinausschieben des Termins zu einem verlängerten „budgetlosen“ Zeitraum, was unerwünscht ist. Dieses Argument veranlasste die Mehrheit der Kommission, am Termin Ende März festzuhalten. Dafür kann die Gemeindeordnung vorsehen, dass die Bürgerversammlung zur Festsetzung des Voranschlages vor Beginn des neuen Amtsjahres stattfindet. In diesem Fall kann die Bürgerversammlung zur Abnahme der Jahresrechnung bis zum 30. Juni hinausgeschoben werden.

Mein Kommentar:

Die Alternative, eine Budget- und eine Rechnungsgemeinde abzuhalten wäre an und für sich begrüssenswert, so dass der buchhalterische Normalfall, vor dem neuen Jahr ein Budget zu beschliessen, nicht zum Ausnahmefall wird. Siehe dazu auch meinen Kommentar zum gleichen Artikel des Entwurfs der Regierung.

Art. 51 - Ankündigung

Die Bürgerversammlungen ist spätestens am zwölften Tag vor der Durchführung unter Angabe der Verhandlungsgegenstände öffentlich anzukündigen.

In dringenden Fällen ist eine kürzere Frist zulässig, jedoch nicht weniger als fünf Tage.

Kommentar der Kommission:

Kein Kommentar.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 52 - Unterlagen

Mit dem Tag der Ankündigung sind bis zur Bürgerversammlung öffentlich aufzulegen:

- a) Gutachten und Anträge des Rates,
- b) Jahresrechnung, Amtsbericht und Entwurf des Voranschlages
- c) Anträge der GPK mit Einschluss allfälliger Minderheitsanträge.

Im Gutachten sind alle wesentlichen Gesichtspunkte darzulegen.

Bürgerschaft und Rat können beschliessen, dass die Unterlagen vollständig oder auszugsweise jedem Stimmbürger oder jeder Haushaltung zugestellt werden. Werden sie jeder Haushaltung zugestellt, so kann jeder Stimmbürger die Abgabe der gleichen Unterlagen verlangen.

In kleinen Spezialgemeinden kann der Amtsbericht mündlich erstattet werden.

Kommentar der Kommission:

Zunächst sollen alle Gemeinden mit Ausnahme der kleinen Spezialgemeinden einen Amtsbericht öffentlich auflegen müssen. Damit soll Gelegenheit geschaffen werden, dass der Bürger bessere Einsicht in die Tätigkeit der Behörden nehmen kann (Abs. 1 lit. b und Abs. 4). Der letzte Satz in Abs. 3 wurde neu formuliert, weil er im Gesetzesentwurf nicht ganz eindeutig war: Werden die Unterlagen durch Beschluss der Bürgerschaft oder des Rates jeder Haushaltung zugestellt, so kann jeder Stimmbürger die Abgabe der gleichen Unterlagen verlangen. Damit ist sichergestellt, dass jeder Stimmbürger die Unterlagen erhalten kann, was bedeutsam ist, wenn sich eine Gemeinde aus Kostengründen entscheidet, die Unterlagen nur an jeden Haushalt zu verteilen.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 79 – Bestellung (nur geringfügige Änderung gegenüber Entwurf der Regierung)

Die Bürgerschaft wählt eine Geschäftsprüfungskommission. Die Mitgliederzahl wird durch die Gemeindeordnung bestimmt.

Die Kommission besteht aus min. 3 Mitgliedern und ebenso vielen Ersatzmitgliedern, dass die Tätigkeit in voller Besetzung gewährleistet ist.

Stehen ausnahmsweise nicht genügend Mitglieder und Ersatzmitglieder zur Verfügung, so bezeichnet der Bezirksammann, in Schulgemeinden der Präsident des Bezirksschulrates, die nötigen Ersatzmitglieder.

Kommentar der Kommission:

Im Fall des Ausscheidens eines ordentlichen Mitgliedes der GPK muss eine Neuwahl durchgeführt werden. Nachdem auch Ersatzmitglieder gewählt werden, tauchte die Frage auf, ob es nicht zweckmässig wäre, ein Ersatzmitglied „nachrutschen“ zu lassen. Diese Möglichkeit wurde verworfen, denn dieses Nachrücken wirft Probleme auf: Wer soll nachrücken? Jenes Ersatzmitglied, das die höchste Stimmenzahl auf sich vereinigte? Die GPK wird nach dem Majorzverfahren gewählt; praktisch hat man sich überall auf einen freiwilligen Proporz geeinigt. Das Nachrücken des Ersatzmitgliedes mit der höchsten Stimmenzahl kann deshalb die parteipolitische Zusammensetzung der GPK entscheidend verändern. Das ist kaum erwünscht. Auch ist die Befürchtung, dass sich weniger Bürger für den Posten eines Ersatzmitgliedes zur Verfügung stellen könnten, wenn sie ein automatisches Nachrücken befürchten müssten, nicht von der Hand zu weisen. Deshalb ist die Lösung des Entwurfes zweckmässig.

Bei der Bezeichnung von Ersatzmitgliedern im Ausnahmefall (Abs. 3) soll analog zu Art. 74 Abs. 1 für Schulgemeinden der Präsident des Bezirksschulrates zuständig sein.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 80 – Konstituierung (unverändert gegenüber Entwurf der Regierung)

Die Geschäftsprüfungskommission wählt aus ihrer Mitte den Präsidenten. Jedes Mitglied ist verpflichtet, eine Wahl anzunehmen.

Kommentar der Kommission:

Kein Kommentar.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 81 – Ausstand (unverändert gegenüber Entwurf der Regierung)

Der Ausstand von Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommission richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.

Wer als Mitglied der Geschäftsprüfungskommission frühere eigene Verrichtungen prüfen müsste, hat in Ausstand zu treten.

Kommentar der Kommission:

Kein Kommentar.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 82 – Kontrollaufgaben (unverändert gegenüber Entwurf der Regierung)

Die Geschäftsprüfungskommission prüft die Führung des Gemeindehaushaltes im abgelaufenen Rechnungsjahr sowie die Anträge des Rates betreffend Voranschlag und Steuerfüsse für das nächste Jahr.

Ferner prüft sie die Amtsführung des Rates und der Gemeindeverwaltung im abgelaufenen Amtsjahr. Sie stellt durch Einsichtnahme in Protokolle und andere Akten, durch Besichtigung von Unternehmen und Liegenschaften der Gemeinde, durch Befragen von Behördemitgliedern, Beamten und Angestellten sowie auf andere Weise fest, ob die Aufgaben richtig erfüllt worden sind.

Sie wirkt im Sinn von Art. 146. lit. e dieses Gesetzes bei Prozessen mit.

Kommentar der Kommission:

Kein Kommentar.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 83 - Revision durch Dritte (unverändert gegenüber Entwurf der Regierung)

Die Bürgerschaft kann die Geschäftsprüfungskommission beauftragen, die Revisionskontrolle einer aussenstehenden fachkundigen Revisionsstelle zu übertragen.

Die Revisionsstelle berichtet der Geschäftsprüfungskommission und dem Rat über ihre Feststellungen.

Kommentar der Kommission:

Kein Kommentar.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 84 – Berichterstattung (unverändert gegenüber Entwurf der Regierung)

Die Geschäftsprüfungskommission berichtet der Bürgerversammlung über das Ergebnis ihrer Prüfung.

Dem Rat ist vor der Versammlung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Bürgerschaft kann Ergänzungsberichte verlangen.

Stösst die Kommission auf Rechnungsfehler oder Verschriebe, so verlangt sie vom Rat die Richtigstellung, bevor sie ihren Bericht verfasst.

Der Kommissionsbericht ist von allen Mitgliedern zu unterzeichnen, soweit nicht eine Minderheit ihre abweichenden Ansichten in einem besonderen Bericht der Bürgerversammlung unterbreitet.

Kommentar der Kommission:

Kein Kommentar.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 85 – Anträge; a) Rechnungsgeschäfte (unverändert gegenüber Entwurf der Regierung)

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

Die Geschäftsprüfungskommission kann auch Anträge über Voranschlag und Steuerfuss stellen.

Kommentar der Kommission:

Kein Kommentar.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 86 – Anträge; b) andere Geschäfte

Die Geschäftsprüfungskommission kann der Bürgerschaft auch zu anderen Geschäften Antrag stellen, wenn sie die Angelegenheit mit dem Rat besprochen hat.

Kommentar der Kommission:

Mit dem Recht, Anträge zu ändern als nur Rechnungsgeschäften zu stellen, soll die GPK aufgewertet werden. Dass sie zu einer „Nebenregierung“ wird, ist nicht zu befürchten, da die Anträge erst gestellt werden dürfen, wenn die Angelegenheit mit dem Rat besprochen wurde. Mit dieser Einschränkung wird Abs. 3 des Art. 86 des Gesetzesentwurfes hinfällig.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 87 – Beratung (unverändert gegenüber Entwurf der Regierung)

Der Rat kann die Geschäftsprüfungskommission ausnahmsweise zur Beratung einzelner Geschäfte beiziehen.

Die Geschäftsprüfungskommission kann von sich aus dem Rat Anregungen unterbreiten und gemeinsame Aussprachen verlangen.

Kommentar der Kommission:

Kein Kommentar.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 88 - Ausschluss weiterer Aufgaben (unverändert gegenüber Entwurf der Regierung)

Bürgerschaft und Rat dürfen der Geschäftsprüfungskommission keine weiteren Aufgaben übertragen. Die Kommission darf von sich aus keine anderen als die gesetzlichen Obliegenheiten erfüllen.

Kommentar der Kommission:

Kein Kommentar.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 127 - Amtliche Erläuterungen (unverändert gegenüber Entwurf der Regierung)

Den Stimmberechtigten ist vor jeder Abstimmung über eine Sachvorlage mit den Anträgen bekanntzugeben:

- a) in der Gemeinde mit Bürgerversammlung das Gutachten des Rates und bei den Rechnungsgeschäften gegebenenfalls eine abweichende Stellungnahme der GPK;
- b) in der Gemeinde mit Bürgerschaftskommission das Gutachten des Rates und die Stellungnahme der Bürgerschaftskommission;
- c) in der Gemeinde mit Parlament ein erläuternder Bericht zum Beschluss. Die Gemeindeordnung bestimmt das zur Abfassung des Berichtes zuständige Organ.

Kommentar der Kommission:

Kein Kommentar.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 145 – Aufgaben: a) Grundsatz (unverändert gegenüber Entwurf der Regierung)

Der Rat leitet und verwaltet die Gemeinde im Zusammenwirken mit den übrigen Gemeindeorganen und im Rahmen seiner Befugnisse.

Kommentar der Kommission:

Kein Kommentar.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 146 - Aufgaben: b) gesetzliche Aufgaben

Dem Rat obliegen:

- a) Anträge an die Bürgerschaft in Gemeinden mit Bürgerversammlung oder Bürgerschaftskommission; in Gemeinden mit Parlament Anträge an das Parlament;
- b) Organisation des Vollzugs der Beschlüsse der Bürgerschaft in Gemeinden mit Bürgerversammlung oder Bürgerschaftskommission; in Gemeinden mit Parlament Organisation des Vollzugs der Beschlüsse des Parlamentes und der Bürgerschaft;
- c) Organisation und Leitung der Verwaltung;
- d) Bestellung von Kommissionen und Wahl von Beamten;
- d^{bis}) weitere grundlegende Leitungs-, Planungs- und Verwaltungsaufgaben;
- e) Einreichung von Klagen und Beschwerden sowie Abschluss von Vergleichen; übersteigt in zivilrechtlichen Streitigkeiten und in öffentlich-rechtlichen Klagen der Streitwert die Finanzkompetenzen des Rates, so ist die Zustimmung der GPK notwendig;
- f) Vertretung der Gemeinde nach aussen, soweit nicht besondere Organe damit beauftragt sind;
- g) allgemeinverbindliche Erlasse in den Gemeinden mit Bürgerversammlung oder Bürgerschaftskommission unter Vorbehalt des Referendumsrechtes der Bürgerschaft; in Gemeinden mit dem Parlament Erlass von Vollzugsvorschriften, soweit sie nicht vom Parlament erlassen wurden;
- h) (gestrichen);
- i) alle weiteren Gemeindeaufgaben, soweit sie nicht durch die Gesetzgebung, durch die Gemeindeordnung oder durch besondere Erlasse anderen Gemeindeorganen übertragen sind.

Kommentar der Kommission:

Lit. d des Entwurfes sah vor, dass der Rat die Kommissionen (gemeint sind administrative Kommissionen; für parlamentarische Kommissionen in Parlamentsgemeinden gelten die Art. 113 bis 115) bestellen kann. Die Wahlkompetenz wurde bewusst dem Rat übertragen, weil davon eine verstärkte Einheit in der Verwaltung erwartet wird: Sachkompetenz der Gewählten und nicht Honorierung von „verdienten“ Politikern, Möglichkeit, sachkundige Ratsmitglieder abzuordnen. Die Kommission übernahm diese letzte Lösung, wobei der Rat einen Vertreter in die Kommission oder Abordnung bestimmen kann. Bei der Eingliederung dieser Lösung ins Gesetz zeigte sich, dass es zweckmässiger ist, diese Bestimmungen in Art. 108 Abs. 3 lit. d einzuordnen, weil die Kompetenzen des Parlamentes dort angeführt sind.

Nicht ganz klar war auch der Unterschied zwischen lit. c (Organisation und Leitung der Gemeindeverwaltung) und lit. h (andere grundlegende Leitungs-, Planungs- und Verwaltungsaufgaben). Lit. c bezieht sich auf den Rat als oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde (Art. 144). Als solches hat er vorerst den eigenen Verwaltungsapparat zu organisieren, in Gang zu halten und zu überwachen. Dabei sollte zu Art. 107 nur noch von Verwaltung gesprochen werden. Lit. h meint die Leitungsaufgaben im Bereich ausserhalb der Verwaltung im engeren Sinn. Der Rat leitet in etwa auch die Gemeindepolitik, er hat die Entwicklung zu planen und beispielsweise den Bodenbesitz der Gemeinde zu verwalten und

entsprechend Bodenpolitik zu betreiben (man denke an eine Ortsgemeinde). Das geht über die Organisation und Leitung der Verwaltungsapparates hinaus. Vermutlich würde das klarer durch eine andere Anordnung, d.h. durch Anfügung dieser anderen grundlegenden Aufgaben unmittelbar nach Organisation und Leitung der Verwaltung, zu der ebenfalls die Wahl von Kommissionen und Beamten gehört. Hingegen scheint es schwer, einen treffenden Ausdruck zu finden. Von politischen Aufgaben oder politischer Führung zu sprechen, wäre missverständlich, Gestaltungsaufgaben tönt zu akademisch; eine Streichung der lit. h würde wohl doch eine wesentliche Lücke im Aufgabenkreis bewirken. Deshalb beantragt die Kommission, lit. h inhaltlich beizubehalten, sie aber als lit. d^{bis} sachgerechter einzuordnen.

Mein Kommentar:

Inhaltlich besteht kein Unterschied zwischen den beiden Entwürfen.

Art. 147 – Pflichtaufgaben

Aufgaben des Rates gemäss Art. 146 lit. a bis g dieses Gesetzes dürfen keinem anderen Organ übertragen werden.

Durch die Gemeindeordnung können weitere Aufgaben als Pflichtaufgaben des Rates bezeichnet werden.

Kommentar der Kommission:

Kein Kommentar.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 161 – Wirtschaftliche Sicherung

Die Gemeinde sorgt zusammen mit dem Betroffenen für eine angemessene Sicherung des vollamtlich oder überwiegend für die Gemeinde tätigen Personals und seiner Familien gegen die wirtschaftlichen Folgen des Alters, der Invalidität, des Todes und der unverschuldeten Nichtwiederwahl oder Entlassung.

In Gemeinden mit Bürgerversammlung oder Bürgerschaftskommissionen obliegt diese Pflicht dem Rat, in den Gemeinden mit Parlament dem Parlament.

Die für das Personal getroffenen Regelungen gelten sachgemäss auch für Behördenmitglieder, die vollamtlich oder überwiegend für die Gemeinde tätig sind.

Kommentar der Kommission:

Dieser Artikel war in mehrerer Hinsicht umstritten. Könnte Abs. 1 zu einer grossen Verpflichtung der Gemeinden führen? Was heisst unverschuldete Nichtwiederwahl?

Zunächst liess sich die Kommission davon überzeugen, dass die einzelnen Pensionskassen Renten für unverschuldete Nichtwiederwahl vorsehen, so dass der Art. 161 eine Bestätigung des Bisherigen darstellt. In diesem Sinn bringt auch der Begriff „unverschuldete Nichtwiederwahl“ keine grossen Schwierigkeiten: einerseits kann der Grund in der Person des Betroffenen liegen (Krankheit, Invalidität), andererseits im Amt (organisatorische Massnahmen, wobei in diesem Fall vor einer Entlassung zu überprüfen ist, ob eine Versetzung innerhalb der Verwaltung möglich ist). Um, auch wenn es sich nur um die Fixierung des Bestehenden handelt, Missverständnisse zu vermeiden und daran zu erinnern, dass der Bedienstete seinen Teil an die Pension beizutragen hat, ist Abs. 1 besser folgendermassen zu formulieren: „Die Gemeinde sorgt zusammen mit den Betroffenen für ...“

Mein Kommentar:

Ob der Kommission tatsächlich der Nachweis erbracht wurde, dass einzelne Pensionskassen damals bereits Renten für unverschuldete Nichtwiederwahl, möchte ich hier ernsthaft in Frage stellen. Auf alle Fälle ist es aber so, dass erstens noch keine Rechtsgrundlagen vorhanden waren, d.h. dies weder in Gesetzen noch in Verordnungen geregelt war und zweitens diese Renten lediglich auf freier Basis des Pensionskassenreglements basierten. Dass dann aber die Kommission den Schluss ziehen konnte, dass es sich um die Bestätigung des Bisherigen handle, ist völlig falsch und muss genau einer Strategie entsprechen, gezielt eine Personengruppe zu bevorteilen.

Interessant ist dann auch festzustellen, dass ich erstmals eine (neue) Gesetzesbestimmung dieser Art im Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983 (sGS 213.1), das auf einer Botschaft der Regierung vom 23. Juni 1981 basierte, gefunden habe, also erst nachdem das Gemeindegesetz verabschiedet worden war!

Mehr zu diesem Thema siehe im Kapitel M „Motion wirtschaftliche Sicherung von Behördenmitgliedern der Gemeinden“.

Art. 166 – Schweigepflicht (unverändert gegenüber Entwurf der Regierung)

Behördenmitglieder, Beamte und Angestellte sowie Beauftragte sind zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, die gemäss besonderer Vorschrift oder gemäss ihrer Natur geheimzuhalten sind.

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

Die besonderen gesetzlichen Bestimmungen über die Entbindung von der Schweigepflicht bleiben vorbehalten.

Kommentar der Kommission:

Kein Kommentar

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

4. Mein Schlusskommentar:

Im Grossen Rat gab es lediglich über die Artikel 9, 50, 52 und 161 Wortmeldungen. Dabei hatten die im Rat vertretenen Gemeindeglieder die Hälfte der Wortmeldungen zu verzeichnen und bezeichnenderweise verlangten diese Vorstösse alle zu ihren Gunsten mehr, als im Entwurf vorgeschlagen wurde.

Es erstaunt denn auch nicht, dass einige Mitglieder der vorbereitenden Kommission zu höheren Weihen berufen wurden. So wurden drei Mitglieder nachher als Regierungsräte gewählt und verschiedene andere pilgerten als Parlamentarier nach Bern. Dabei wird sichtbar, dass es in Bern gleich zu und her gehen muss wie in St. Gallen, jedoch nur anders!

G. DAS NEUE GEMEINDEGESETZ VOM 26. JUNI 1979

Gesetzestext nach der Beratung im Grossen Rat vom 26. Juni 1979

Art. 7 – Amtliche Bekanntmachungen: a) im allgemeinen

Eine vorgeschriebene oder aus schutzwürdigen Interessen gebotene amtliche Bekanntmachung erfolgt durch öffentlichen Anschlag und Veröffentlichung im amtlichen Publikationsorgan.

Die Gemeindeordnung bestimmt als amtliches Publikationsorgan eine oder mehrere Zeitungen oder ein Mitteilungsblatt, das allen Haushaltungen zuzustellen ist.

In kleinen Spezialgemeinden kann die Gemeindeordnung die amtliche Bekanntmachung durch öffentlichen Anschlag und schriftliche Mitteilung an die Betroffenen vorsehen.

Art. 45 - Ankündigung

Die Bürgerversammlung ist spätestens am zwölften Tag vor der Durchführung unter Angabe der Verhandlungsgegenstände bekanntzumachen.

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

Art. 46 - Unterlagen

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

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

Im Gutachten sind die wesentlichen Gesichtspunkte darzulegen.

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

In kleinen Spezialgemeinden kann der Amtsbericht mündlich erstattet werden.

Art. 71 - Bestellung

Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus mindestens drei Mitgliedern und zwei Ersatzmitgliedern. Die Gemeindeordnung bestimmt die Zahl.

Die Geschäftsprüfungskommission fasst ihre Beschlüsse in voller Besetzung.

Der Bezirksammann, in Schulangelegenheiten der Präsident des Bezirksschulrates, bezeichnet wenn nötig ausserordentliche Ersatzmitglieder.

Art. 72 - Konstituierung

Die Geschäftsprüfungskommission wählt aus ihrer Mitte den Präsidenten. Die Wahl ist anzunehmen.

Art. 73 - Ausstand

Der Ausstand richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.

Wer frühere eigene Verrichtungen prüfen müsste, hat in Ausstand zu treten.

Art. 74 - Kontrollaufgaben

Die Geschäftsprüfungskommission prüft die Führung des Gemeindehaushaltes im abgelaufenen Jahr sowie die Anträge des Rates über Voranschlag und Steuerfuss für das nächste Jahr.

Sie prüft die Amtsführung des Rates und der Verwaltung im abgelaufenen Jahr. Sie stellt durch Einsichtnahme in Protokolle und andere Akten, durch Besichtigung von Unternehmen und Liegenschaften der Gemeinde, durch Befragung von Behördemitgliedern, Beamten und Angestellten sowie auf andere Weise fest, ob die Aufgaben richtig erfüllt worden sind.

Art. 75 - Revision durch Dritte

Die Bürgerschaft kann die Geschäftsprüfungskommission beauftragen, die Revisionskontrolle einer aussenstehenden fachkundigen Revisionsstelle zu übertragen.

Die Revisionsstelle erstattet der Geschäftsprüfungskommission und dem Rat Bericht.

Art. 76 - Berichterstattung

Die Geschäftsprüfungskommission berichtet der Bürgerversammlung über das Ergebnis ihrer Prüfung.

Bevor sie ihren Bericht veröffentlicht, gibt sie dem Rat Gelegenheit zur Stellungnahme und verlangt Berichtigung von Rechnungsfehlern und Verschrieben.

Der Bericht ist von allen Mitgliedern zu unterzeichnen, wenn nicht eine Minderheit ihre abweichenden Ansichten in einem besonderen Bericht der Bürgerversammlung unterbreitet.

Die Bürgerschaft kann Ergänzungsberichte verlangen.

Art. 77 – Anträge: a) Rechnungsgeschäfte

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

Sie kann Anträge über Voranschlag und Steuerfuss stellen.

Art. 78 – Anträge: b) andere Geschäfte

Die Geschäftsprüfungskommission kann der Bürgerschaft zu anderen Geschäften Antrag stellen, wenn sie die Angelegenheit mit dem Rat besprochen hat.

Art. 79 - Zusammenarbeit mit dem Rat

Der Rat kann die Geschäftsprüfungskommission ausnahmsweise zur Beratung einzelner Geschäfte beiziehen.

Die Geschäftsprüfungskommission kann von sich aus dem Rat Anregungen unterbreiten und gemeinsame Aussprachen verlangen.

Art. 80 - Ausschluss weiterer Aufgaben

Die Geschäftsprüfungskommission darf nur die Aufgaben erfüllen, die ihr das Gesetz zuweist.

Art. 119 - Amtliche Erläuterungen

Den Stimmberechtigten ist vor jeder Abstimmung über eine Sachvorlage mit den Anträgen bekanntzugeben:

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

Art. 135 - Stellung und Bezeichnung

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

Er zählt mindestens drei, in der politischen Gemeinde mindestens fünf Mitglieder.

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

Art. 136 - Gesetzliche Aufgaben

Der Rat:

- a) stellt Anträge an die Bürgerschaft oder an das Gemeindeparlament;
- b) vollzieht die Beschlüsse der Bürgerschaft und des Parlamentes;
- c) organisiert und führt die Verwaltung;
- d) bestellt Kommissionen und wählt die Beamten;
- e) erfüllt weitere grundlegende Leitungs-, Planungs- und Verwaltungsaufgaben;
- f) reicht Klagen ein, anerkennt Klagen, ergreift Rechtsmittel und schliesst Vergleiche ab; übersteigt der Streitwert oder der Vergleichswert die Finanzkompetenz des Rates, so ist die Zustimmung der Geschäftsprüfungskommission notwendig;
- g) setzt Recht unter Vorbehalt der Befugnisse der Bürgerschaft und des Parlamentes;
- h) vertritt die Gemeinde nach aussen;
- i) informiert die Öffentlichkeit über Geschäfte von allgemeinem Interesse;
- k) erfüllt alle weiteren Gemeindeaufgaben, für die kein anderes Organ zuständig ist.

Art. 137 - Unübertragbare Aufgaben

Aufgaben des Rates gemäss Art. 136 lit. a bis i dieses Gesetzes dürfen keinem andern Organ übertragen werden.

Die Gemeindeordnung kann weitere Aufgaben als unübertragbar bezeichnen.

Art. 150 - Wirtschaftliche Sicherung

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

Das Personal hat sich zu beteiligen.

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

Art. 155 - Schweigepflicht

Behördemitglieder, Beamte und Angestellte sowie Beauftragte sind zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, die gemäss besonderer Vorschrift oder gemäss ihrer Natur geheimzuhalten sind.

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

Besondere gesetzliche Bestimmungen über die Aufhebung der Schweigepflicht bleiben vorbehalten.

H. EINFACHE ANFRAGE VON KANTONSRAT PETER LEDERGERBER WATTWIL VOM 29.11.1988: MAULKORB FÜR GEMEINDERÄTE? - 61.88.21**1. Die einfache Anfrage**

Im Vorfeld der Abstimmung vom 4. Dezember 1988 über eine Zonenplanänderung in Wattwil ist es anlässlich einer vom Gemeinderat Wattwil organisierten öffentlichen Veranstaltung zu einer lebhaften Auseinandersetzung über die Handhabung des Kollegialitätsprinzips in Anwendung von Art. 155 des Gemeindegesetzes gekommen. Aus dem Publikum wurden die anwesenden Gemeinderäte über ihre persönliche Stellungnahme zum Gutachten des Gemeinderates befragt, gegen welches über vierhundert Stimmbürger das Referendum ergriffen hatten. Von Seiten des Gemeindammanns wurde dargelegt, es sei „eine gefährliche Entwicklung des Demokratieverständnisses, wenn die Kollegialbehörde nicht mehr in ihrer bewährten Art funktionieren könne“. Er stellte es den anwesenden Ratsmitgliedern allerdings – mit Bedenken – frei, sich persönlich zu äussern, was zum Teil auch geschah (im befürwortenden wie auch im ablehnenden Sinne).

Im Hinblick darauf, dass zurzeit in allen Gemeinden unseres Kantons die Geschäftsreglemente für die neue Gemeinderats-Legislaturperiode 89/92 überarbeitet und festgelegt werde, kommt der Frage nach der Tragweite der gesetzlichen Schweigepflicht von Ratsmitgliedern und Kommissionen und der praktischen Handhabung des Kollegialitätsprinzips im Einzelfall aktuelle Bedeutung zu.

Ich bitte den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Beinhaltet die in Art. 155 des Gemeindegesetzes verankerte Schweigepflicht von Ratsmitgliedern mehr als lediglich die Pflicht zur Verschwiegenheit über den Inhalt sowie die Art und Weise der Verhandlungen innerhalb eines Rates?
2. Wie, in welchem Zeitpunkt und in welcher Form darf ein Ratsmitglied seine eigene, persönliche Meinung zu einem Ratsgeschäft in der Öffentlichkeit bekannt geben?
3. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass Geschäftsreglemente eines Rates – wenn von der Mehrheit des Rates so beschlossen – unrechtmässig sind, wenn diese Reglemente den Mitgliedern des Rates eine Pflicht auferlegen, sich in der Öffentlichkeit jeglicher Kritik an Ratsbeschlüssen zu enthalten?
4. Ist der Regierungsrat bereit, die Gemeinden mittels Kreisschreiben auf die Einhaltung verfassungsmässiger Grundrechte bei der Bearbeitung und Beschlussfassung von Geschäftsreglementen hinzuweisen?

2. Antwort der Regierung

1. Art. 155 GG verpflichtet Behördenmitglieder, Beamte, Angestellte und Beauftragte der Gemeinde zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten. Die Schweigepflicht schliesst einerseits die Amtsverschwiegenheit im Sinn einer Verpflichtung ein, grundsätzlich alles geheimzuhalten, was jemand in amtlicher Eigenschaft zur Kenntnis erhalten hat. Andererseits bezieht sich die Schweigepflicht auf Angelegenheiten, die gemäss ihrer Natur geheimzuhalten sind.

Für das Verhältnis von Kollegialprinzip und Schweigepflicht ist indessen nicht von Art. 155, sondern von Art. 165 Abs. 1 GG auszugehen. Nach dieser Bestimmung sind die Verhandlungen und das Protokoll von Rat und Kommissionen nicht öffentlich. Damit wird nichts anderes ausgesagt, als dass in den st. gallischen Gemeinden der Grundsatz der geheimen Behördenverhandlungen gilt. Dieser Grundsatz verbietet es, dass die Äusserungen sowie Abstimmungsergebnisse an die Öffentlichkeit getragen werden. Er gilt unabhängig davon, ob die Voraussetzungen für die Schweigepflicht nach Art. 155 GG erfüllt sind. Art. 165 Abs. 1 GG verwirklicht auf diese Weise das auf allen schweizerischen Staatsebenen eingelebte und bewährte Kollegialitätsprinzip. Dessen Hauptmerkmal besteht darin, dass ein von der Behörde gefasster Beschluss ohne Rücksicht darauf, ob er einstimmig oder mit einer Mehrheit zustandegekommen ist, von allen Mitgliedern dieser Behörde nach aussen zu vertreten ist.

Diese Umschreibung des Kollegialprinzips gilt für die st. gallischen Gemeinden uneingeschränkt seit dem Erlass des Gemeindegesetzes im Jahr 1979. Vorher war es einer Minderheit des Rates noch gestattet, der Bürgerschaft abweichende Stellungnahmen und Anträge zu unterbreiten. Der Gesetzgeber sprach sich in der Folge ausdrücklich für eine Abkehr von dieser Möglichkeit und für eine Stärkung des Kollegialprinzips aus.

2. Art. 165 Abs. 1 GG verbietet einem Behördenmitglied, die Art und Weise sowie den Inhalt von Verhandlungen innerhalb des Rates oder der Kommission von sich aus an die Öffentlichkeit zu tragen. Der Entscheid, ob und in welcher Form die Öffentlichkeit informiert werden soll, obliegt nach Art. 165 Abs. 2 GG dem Rat oder der Kommission als Gesamtbehörde. Diese Aufgabe darf nach Art. 136 lit. i GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 1 GG keinem andern Organ übertragen und mithin erst recht nicht von einem einzelnen Behörde- oder Kommissionsmitglied wahrgenommen werden. Diese Grundsätze schliessen nicht nur die Bekanntgabe von Meinungen und Äusserungen anderer Behördenmitglieder aus, sondern verbieten es auch, die eigene Meinung bekannt zu geben. Etwas anderes zuzulassen, würde bedeuten, dass Rückschlüsse auf die Meinungen anderer Behördenmitglieder möglich wären.
3. Die Äusserung von Kritik an Ratsbeschlüssen durch ein einzelnes Ratsmitglied verstösst gegen die Grundsätze von Art. 165 Abs. 1 und 2 GG. Geschäftsreglemente, welche die genannten gesetzlichen Bestimmungen im Sinn einer Wiederholung von Gesetzesrecht enthalten, sind als rechtmässig anzusehen.
4. Eine Pflicht zum Erlass von Geschäftsreglementen besteht nicht. Mit Blick auf Art. 155 und Art. 165 GG ist kein Bedürfnis ersichtlich, Vorschriften über die Schweigepflicht und über die Geheimhaltung von Rats- oder Kommissionsverhandlungen in ein Geschäftsreglement aufzunehmen. Es besteht deshalb auch kein Grund, ein entsprechendes Kreisschreiben zu erlassen.

3. Mein Kommentar

Aufgrund des festgesetzten Rechtes kann dieser Antwort nicht widersprochen werden. Allerdings sind meine Kommentare zu den einzelnen Gesetzestexten zu beachten, die ich hier nicht mehr einzeln aufführe.

Bei so viel Inkompetenz, Gleichgültigkeit und Vetternwirtschaft in der Politik erstaunt es nicht, dass es fast zehn Jahre dauerte, bis die erste, nur im Ansatz vorhandene Beschwerde über das erlassene Gemeindegesetz eintrifft.

I. WEITERE VORSTÖSSE IM KANTONSRAT

1. Interpellation Fuchs Rorschach und 21 Mitunterzeichner vom 20.02.1989: Kabinettpolitik in St. Galler Gemeinden? - 51.89.05

Das Recht, die Meinung frei zu äussern, ist für eine Demokratie grundlegend; dieses Recht muss auch Behördemitgliedern zustehen. Das heisst nicht, dass sie daraus die Berechtigung ableiten dürfen, einen Entscheid der Kollegialbehörde im nachhinein in der Öffentlichkeit polemisch darzustellen. Das verbietet die Bindung an den demokratisch zustande gekommenen Mehrheitsbeschluss.

Verlangt nun aber diese Bindung, dass ein Behördenmitglied seine eigene abweichende Meinung der Öffentlichkeit auch dann nicht mitteilen darf, wenn es sich auf deren sachliche Darstellung beschränkt?

Es stellt sich die rechtliche Frage, ob der blosse Schein der Einhelligkeit in Behördenentscheiden eine so weitgehende Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit von Behördenmitgliedern rechtfertigt. Und es stellt sich die politische Frage, ob das opportun und sinnvoll ist. Die vom Regierungsrat geforderte Einhelligkeit führt zu einem Identifikationszwang, der höchst problematische Wirkungen hat:

- Er führt dazu, dass demokratische Entscheide in wichtigen Fragen nicht mehr transparent sind.
- Der Identifikationszwang führt dazu, dass Behördenmitglieder von Minderheiten gegenüber ihren Wählern unglaubwürdig werden; sie müssen zwangsläufig ihr Vertrauen verlieren.
- Diese Behördenmitglieder müssten zudem gegen ihre Überzeugung argumentieren, und das heisst: sie würden ihre politische Identität verlieren.

Die vom Regierungsrat geforderte Einhelligkeit ist politisch nicht notwendig. Ein Entscheid, der mit einem Stimmenverhältnis von z.B. 3:2 zustande gekommen ist, weckt grösseres Vertrauen in die demokratische Entscheidungsfindung, da er signalisiert, dass er nach internen Auseinandersetzungen zustande gekommen ist.

Ich bitte den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Was sagt der Regierungsrat zur Auffassung, dass seine Interpretation der Geheimhaltungspflicht unter dem Aspekt des übergeordneten Rechtes, insbesondere der verfassungsrechtlich geschützten Meinungsfreiheit „überspannt“ (Y. Hangartner) sei?
2. Ist der Regierungsrat nicht auch der Ansicht, dass der Schein der Einhelligkeit auf Kosten der demokratischen Transparenz geht und in der weiteren Wirkung die Stimmabsistenz fördert?
3. Ist der Regierungsrat nicht auch der Ansicht, dass der Identifikationszwang Behördenvertreter von politischen Minderheiten vor den eigenen Wählern unglaubwürdig macht und deren politische Identität beeinträchtigt?
4. Art. 165 Abs. 3 des Gemeindegesetzes enthält die Relativierung der Geheimhaltungspflicht bei schutzwürdigem Interesse. Ist der Regierungsrat nicht auch der Ansicht, dass die politische Glaubwürdigkeit des Behördenvertreters ein schutzwürdiges Interesse darstellt?

2. Motion der LdU-Fraktion vom September 1989: Kollegialprinzip und Schweigepflicht - 43.89.33

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Grossen Rat Bericht zu erstatten, wie das Kollegialprinzip in unseren kantonalen und kommunalen Behörden zu handhaben ist, und allenfalls Antrag über erforderliche Gesetzesänderungen zu stellen. Dabei müssen insbesondere Berücksichtigung finden:

1. das Verhältnis von Kollegialprinzip und Meinungsäusserungsfreiheit;
2. eine differenzierte Interpretation der Schweigepflicht des einzelnen Mitgliedes einer Kollegialbehörde;
3. die Gewährleistung einer verfassungsmässigen Handhabung des Kollegialprinzips.

3. Postulat Ackermann St. Gallen vom Mai 1990: Kollegialprinzip und geheime Verhandlung - 43.89.06

Wie der Regierungsrat in seiner Beantwortung der Einfachen Anfrage 61.88.21 festhält, gilt der Grundsatz der geheimen Behördenverhandlung.

Auch wenn man im Grundsatz seiner Beantwortung für das Kollegialitätsprinzip einsteht und seine politischen Vorzüge anerkennt, scheint die jetzige Handhabung Fragen offen zu lassen.

Um dem vermehrten Informationsbedürfnis der Bürgerschaft entgegenzukommen, bitte ich den Regierungsrat, zu prüfen, ob nicht Abs. 3 von Art. 51 des Organisationsgesetzes wieder ins Gemeindegesetz aufzunehmen sei. Er lautet:

“Einer Minderheit des Gemeinderates ist es gestattet, ihre abweichenden Anträge gleichfalls mit einem Gutachten der Bürgerschaft zu unterbreiten.“

4. Postulat Roos, Lichtensteig vom Februar 1991: Ausgewogene Informationspflicht der Gemeinden - Änderung des Gemeindegesetzes - 43.90.17

Der Gemeinderat hat die Öffentlichkeit über Geschäfte von allgemeinem Interesse zu informieren (Art. 136 lit. i Gemeindegesetz). Wenn nicht öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen, können Beschlüsse des Gemeinderates oder von Kommissionen ebenfalls veröffentlicht werden. Die Gemeinden benutzen für alle Information der Öffentlichkeit in der Regel ihre amtlichen Publikationsorgane, u.a. die gemeindeeigenen Mitteilungsblätter.

In letzter Zeit häufen sich die Vorfälle, wonach Gemeinden ihre gemeindeeigenen Mitteilungsblätter als einseitige Meinungsträger des Gemeinderates missbrauchen. Dieser Missbrauch ging in einem konkreten Fall so weit, dass Rechtsschriften Privater aus hängigen Verfahren zum Teil wörtlich abgedruckt wurden. Auch kommt es immer vor, dass Gemeinderäte aus Entscheiden der Regierung in streitigen Angelegenheiten die Öffentlichkeit zwar informieren, aber diese Informationen selektiv nur zugunsten der Gemeinde darstellen. Es sind diesbezügliche Abklärungen und Beschwerden beim Regierungsrat hängig. Die gemeindeeigenen Mitteilungsblätter werden also oft nicht als reine Informationsträger und Publikationsorgane, sondern auch als Forum zur Äusserung der eigenen Meinung des Gemeinderates missbraucht. Dem betroffenen Bürger bleibt die Plattform des Gemeindeblattes in der gleichen Sache jedoch meistens verwehrt. Er kann seinen Standpunkt somit nicht auf der gleichen Ebene vertreten. Art. 4 BV sowie der Persönlichkeitsschutz werden durch diese Art der Publikation und Information, sofern sie nicht ausgewogen ist, verletzt. Der Bürger hat einerseits Anspruch auf wertneutrale Information über Geschäfte aus dem Gemeinderat. Andererseits muss ihm das Recht gewahrt bleiben, eine Gegendarstellung im gleichen Medium, also im Mitteilungsblatt der Gemeinde, zu veröffentlichen, wenn er durch eine einseitige Information des Gemeinderates betroffen ist.

Die Informationsblätter vieler Gemeinden enthalten zudem private Werbung. Diese gehören nicht in ein amtliches Publikationsorgan. Die Gemeinden schaffen dadurch eine echte Konkurrenz zur Presse, was in kleineren Regionen gegenüber der Lokalpresse vermehrt ins Gewicht fällt. Diese zunehmende Tendenz steht im Widerspruch zu dem auch in unserem Kanton anerkannten Gebot der Presseförderung.

Der Regierungsrat wird eingeladen, im Zusammenhang mit der Berichterstattung zu den Postulaten betreffend Kollegialprinzip und Amtsgeheimnis (DI 43.89.06/33) die Frage der Informationspolitik der Gemeinden zu erörtern.

5. Mein Kommentar

Es ist interessant festzustellen, dass gemäss Interpellation Fuchs, Professor Yvo Hangartner, ehemals Mitglied der regierungsrätlichen Expertengruppe für das neue Gemeindegesetz der Meinung sei, dass seine Geheimhaltungspflicht unter dem Aspekt des übergeordneten Rechtes, insbesondere der verfassungsrechtlich geschützten Meinungsfreiheit „überspannt“ sei! Angesichts dieser Aussage muss man sich tatsächlich die Frage stellen, was denn Herr Hangartner in dieser Expertengruppe getan hat!

Weiter fällt auf, dass bei all den parlamentarischen Vorstössen eine latente Unzufriedenheit über die Informationspolitik der Gemeindebehörden besteht. Es ist also nicht nur in Flawil so, sondern wie andernorts bereits festgehalten, im ganzen Kanton flächendeckend.

Erstaunlich ist umso mehr, als diese Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Antwort der Regierung wie geduldige Lämmer mit Kopfnicken zur Kenntnis genommen haben. Auch wenn Frau Roos als nachmalige Regierungsrätin versuchte mit dem eisernen Besen zu kehren, so hat sie die Ursache des Problems nicht erkannt, denn unter dem vorherrschenden Regime war ihr Vorgehen von vornherein zum Scheitern verurteilt!

6. Resultat der vorgenannten 4 Vorstösse

Das Resultat der 4 vorgenannten Vorstösse endete im Bericht des Regierungsrates und Entwurf eines Nachtragsgesetzes zum Gemeindegesetzes vom 18. August 1992 unter dem Titel „Das Kollegialprinzip im Kanton St. Gallen“ – 22.92.07.

J. BERICHT DES REGIERUNGSRATES VOM 18. AUGUST 1992 - „DAS KOLLEGIALPRINZIP IM KANTON ST. GALLEN“ – 22.92.07

Es würde die vorliegende Zusammenstellung sprengen, diesen Bericht im vollen Wortlaut wiederzugeben. Ich beschränke mich daher auf eine kurze Zusammenfassung:

1. Kurzzusammenfassung

Im ersten Teil wird die Ausgangslage, die parlamentarischen Aufträge sowie die Verbindung der kommunalen mit der kantonalen Ebene abgehandelt.

Im zweiten Teil werden die Rechtsgrundlagen im Kanton St. Gallen, die Formen kollegialer Führungsstrukturen sowie das Kollegialprinzip schweizerischer Prägung beschrieben. Bei den Rechtsgrundlagen wird auch klar hervorgehoben, dass das st. gallische Recht das Kollegialprinzip nicht kenne, doch gehe es von der Grundidee einer kollegialen Organisation der Exekutivbehörden aus. Unter den Formen der kollegialen Führungsstrukturen werden das parlamentarische, das parlamentarisch-präsidentielle Misch- und das Präsidialsystem auf der Ebene des Staates beschrieben, jedoch nicht auf Stufe der Gemeinde.

Unter dem Titel „Das Kollegialprinzip als vorausgesetztes Organisationsprinzip“ wird beschrieben, dass das Kollegialprinzip als organisatorische Grundentscheidung nicht angeordnet, sondern vielmehr vorausgesetzt werde. Zudem wird bestätigt, dass die Funktionsweise des Kollegialprinzips kaum durch Rechtsnormen geregelt sei und Rechtsregeln könnten nur untergeordnete Bedeutung haben. Weitaus wichtiger sei ein Grundkonsens der Kollegiumsmitglieder über Funktionsweise und Ausgestaltung des Kollegialprinzips. Dies stehe und falle mit der Persönlichkeit der einzelnen Mitglieder.

Weiter wird darauf hingewiesen, dass das System der Konkordanz angewiesen sei und auch darauf ausgerichtet sei, die Entscheidungen so vorzubereiten, dass sie bei der Verwirklichung tragfähige Mehrheiten finden werden. Der Ausgleich unter widerstreitenden Interessen kann und müsse bereits in der Exekutive angestrebt werden.

Im Unterabschnitt „Das Kollegialprinzip als Element im schweizerischen Staatsaufbau“ wird festgehalten, dass zwischen Exekutive, auf Stufe Gemeinde also der Gemeinderat und der Legislative, der Bürgerversammlung eine Machtbalance bestehe, da jeder Seite gewisse Entscheidungen zustehen. Solange die Exekutive aus dem Kollegialprinzip heraus verschiedene politische Strömungen in sich vereine, widerspiegle sie auch die wesentlichen politischen Strömungen der Legislative und finde hierin im wesentlichen die Legitimation ihres Handelns. Sobald jedoch die Exekutive aus einem einzigen Machtblock bestehe, vermöge sie die Legislative nicht mehr zu repräsentieren und wo ein Parlament vorhanden sei, könnte eine Opposition entstehen und es ihr gelingen, der Minderheit Gehör zu verschaffen und Kontrollfunktionen über die Regierungskoalition wahrzunehmen. Wo hingegen die Bürgerschaft allein die Legislative bilde, wären Ausgleich und Kontrolle des regierenden Machtblocks sowie die innovative Wirkung der politischen Konkurrenz zwischen Regierung und Opposition kaum realisierbar. Machtmissbräuchen wären damit Tür und Tor geöffnet. In diesem Sinn sichere das Kollegialprinzip mit seiner Machtverteilung eine ausgewogene Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative.

Im Rahmen der Machtbalance ermöglichen es dem Souverän die Volksrechte, die ihm in seiner Stellung als Legislative zustehenden Befugnisse wahrzunehmen. Solange im heterogen zusammengesetzten Kollegialorgan nach Ausgleichen und Kompromissen gesucht werde, stellen die Volksrechte lediglich Kontroll- und Steuerungsinstrumente des Souveräns dar, die erst zum Tragen kommen, wenn einem Entscheid die nötige Akzeptanz fehle oder wenn die Exekutive eine vom Souverän gewollte Lösung nicht von sich aus realisiere. Sobald jedoch die Exekutive nur noch eine politische Mehrheit repräsentiere, wandeln sich die Volksrechte zu reinen Oppositionsinstrumenten, sodass diese die ganze Tätigkeit des Gemeinwesens lahm legen könnte.

Im **dritten Teil** wird das Verhältnis zwischen dem Kollegium und dem einzelnen Kollegiumsmitglied erörtert. Dabei wird festgehalten, dass bei einem kollegial zusammengesetzten Organ der Willensbildungsprozess der einzelnen Organträger im einheitlichen Willen des Organs aufgehe. Die Handlungen des Organs entstammen zwar diesem Willensbildungsprozess, seien aber nach abgeschlossener Willensbildung von den einzelnen Organträgern losgelöst und gelten nur noch als Handlungen des Organs selbst. Auf dieser Grundlage könne sich das Kollegialprinzip nur entfalten, wenn unter den Organträgern, aber auch unter der Bürgerschaft, ein Grundkonsens bestehe, dass sich alle Mitglieder des Kollegiums hinter den Kollegialentscheid stellten und den Kollegialentscheid des Gesamtorgans akzeptierten. Selbst wenn ein Kollegialentscheid nicht einstimmig gefasst worden sei, müsse er grundsätzlich von allen Kollegiumsmitgliedern getragen werden. Wenn das einzelne Mitglied berechtigt wäre, einen getroffenen Kollegialentscheid unbeschränkt in Frage zu stellen oder sich gar darüber hinwegzusetzen, verlöre der Kollegialentscheid nicht nur die Akzeptanz in der Bevölkerung; vielmehr würde auch das Kollegialorgan selbst auf Dauer handlungsunfähig.

Weiter wird festgehalten, dass die kollegiumsinterne Beschlussfassung eine erhebliche Konsensfähigkeit und Gesprächswilligkeit der einzelnen Mitglieder verlange. Hingegen sei weitgehend offen, ob und allenfalls welchen Einschränkungen sich ein Kollegiumsmitglied nach erfolgter Beschlussfassung gegen aussen zu unterziehen habe.

Weiter wird festgehalten, dass die Identifikationspflicht für die Wirksamkeit des Kollegialprinzips nicht zwingend erforderlich sei. Im Gegenteil, es wird darauf hingewiesen, dass dort, wo ein Mitglied gezwungen werde, einen Kollegialentscheid entgegen seiner Überzeugung nach aussen zu vertreten habe, der Zwang kontraproduktiv sei, weil er nicht mehr überzeugend und damit wirksam vertreten werden könne. Hinzu komme auch noch, dass eine unbedingte Identifikationspflicht weder aus geschriebenem noch aus ungeschriebenem Recht hervorgehe. Trotz allem werden auch noch die disziplinar- und strafrechtlichen Probleme angeschnitten.

Unter dem „Titel die Notwendigkeit des Sitzungsgeheimnisses“ wird ausgeführt, dass die Preisgabe des Sitzungsgeheimnisses zwar rechtlich möglich wäre, es aber zur Folge hätte, dass nicht mehr der allseitige Ausgleich unter den widerstreitenden Interessen gesucht würde, sondern dass sich eine polarisierende Verpolitisierung der Kollegiumsgeschäfte ergeben könnte. Dass hierunter die Entscheidoptimierung Schaden nähme, sei offenkundig. Ausserdem sänke die Akzeptanz der Kollegialentscheidungen in der Bevölkerung, wenn die Mehrheitsverhältnisse bekannt gegeben würden, so die Argumentation.

Unter dem Titel „Geschlossenheit der Verhandlungen und des Protokolls“ wird argumentiert, dass es beispielsweise nicht anginge, dass ein Mitglied in der Öffentlichkeit bekannt geben würde, wie sich die anderen Mitglieder bei der Beschlussfassung verhalten haben. Eine derartige Bekanntgabe würde die Vertraulichkeit der kollegialen Beratung und damit auch die Wirkungsweise des Kollegialprinzips selbst empfindlich stören. Darunter fallen auch Hinweise auf das Stimmenverhältnis im Kollegialorgan, z.B. dass ein Beschluss „einstimmig“ gefasst worden sei. Indiskretionen hätten nicht nur für die betroffenen Kollegiumsmitglieder selbst Nachteile. Sie würden auch die Zusammenarbeit in der Kollegialbehörde und den ungezwungenen Gang der Verwaltung beeinträchtigen, und sie könnten bewirken, dass Behördenmitglieder allenfalls wesentliche Gesichtspunkte zu ihrem eigenen Schutz nicht in die Entscheidungsfindung einbrächten. Schliesslich bringe das Sitzungsgeheimnis auch einen gewissen Ausgleich zur fehlenden Immunität der Behördenmitglieder.

Mit dem Gesetzesvorschlag der Verwahrung hat die Regierung das Problem der Verschuldensproblematik erkannt, wollte sie deshalb fortan nicht alle Behördenmitglieder kriminalisieren, denn diese haften aufgrund ihrer Verantwortlichkeit. Solange sich die Behördenmitglieder aber von einem Entscheid nicht deutlich genug distanzieren können, werden sie straf- und disziplinarrechtlich sowie auch vermögensrechtlich mitverantwortlich.

Im **vierten Teil** unter dem Titel Kollegialprinzip und Öffentlichkeit werden die Information der Öffentlichkeit auf der Gemeindeebene, die Bekanntgabe abweichender Standpunkte sowie das politische Stimmrecht abgehandelt.

Wichtig erscheint in der Einleitung dann die Definition der Öffentlichkeit. Darin wird festgehalten, dass die „Öffentlichkeit“ im Sinn der gemachten Ausführungen jedermann zu verstehen sei, der nicht selbst dem Kollegialorgan angehöre!

Bezüglich der Information der Öffentlichkeit wird ein Vergleich zwischen Regierung und Gemeinderat angestellt. Auf kantonaler Stufe wird eine gesetzliche Pflicht verneint und auf kommunaler auf das Gemeindegesetz, insbesondere Art. 136 lit. i verwiesen. Begründet wird diese Informationspflicht damit, dass dies ein Gegenstück zur Nicht-Öffentlichkeit der Ratsverhandlungen sei. Weiter wird hingewiesen, dass diese Information von allgemeinem Interesse diene, um dem gesteigerten Informationsbedürfnis des Bürgers Rechnung zu tragen. Die Zuständigkeit der Informationsabgabe ist und bleibe die Aufgabe des ganzen Rates, selbst wenn einer aus der Mitte dafür beauftragt werde.

Mit der Formulierung „Geschäfte von allgemeinem Interesse“ wird eingestanden, dass das Gesetz dem Rat einen gewissen Beurteilungsspielraum belasse in der Frage, welche Geschäfte im einzelnen an die Öffentlichkeit zu tragen sind. Ebenso bestehe eine gewisse Freiheit bezüglich Zeitpunkt und Umfang der Information. Diese Entscheidungsspielräume müssten aber nach den vielzitierten Grundsätzen pflichtgemässer Ermessensbetätigung wahrgenommen werden!

Unter der Abhandlung der eigenen Stimmangabe wird festgehalten, dass es einem einzelnen Kollegiumsmitglied verwehrt sei, seine allenfalls abweichende Stimmabgabe bei der Beschlussfassung im Kollegialorgan nach aussen bekanntzugeben. Dies sei bereits eine Einschränkung der verfassungsrechtlich geschützten Meinungsfreiheit, die aber gestützt auf Art. 165 Abs. 1 GG Rechtens sei, schütze sie doch das öffentliche Interesse an der Vertraulichkeit der Ratsverhandlungen und damit zweckgerichtet. Daraus ergebe sich auch, dass ein einzelnes Kollegialmitglied nicht berechtigt sei, Kollegialentscheide öffentlich zu bekämpfen. Gleichzeitig wird eingeräumt, dass es aber zulässig sei, wenn ein Kollegiumsmitglied in der Öffentlichkeit Gesichtspunkte äussere, die allenfalls gegen einen gefassten Beschluss sprechen könnten.

Die Stimmabgabe bei der Urnenwahl durch Kollegiumsmitglieder ist frei, d.h. sie können auch gegen den Kollegiumsentscheid stimmen. Bei der Stimmabgabe an der Bürgerversammlung verhält es sich auch genau gleich, weil jedes Kollegiumsmitglied auch Stimmberechtigter ist, auch wenn er dem Ratskollegium angehöre, weshalb er Anspruch auf freie und ungehinderte Stimmabgabe habe. Trotzdem ist diese Freizügigkeit der Regierung in ein Dorn im Auge, denn nicht umsonst rät sie, dass sich die Kollegiumsmitglieder besser der Stimme enthalten als dagegen zu stimmen, denn sonst könnte natürlich festgestellt werden, dass keine Harmonie vorhanden sei!

Weiter ist beschrieben, dass auch die Kollegiumsmitgliedern in der Bürgerversammlung das Recht jedes Stimmberechtigten hätten, beliebige Anträge an die Versammlung zu stellen. Doch bestehe die Gefahr, dass ein Ratsmitglied bei der Einbringung eines eigenständigen Rückweisungs- oder Änderungsantrags insofern mit den Grundsätzen des Kollegialprinzips in Widerspruch geraten kann, als es bei der Antragsbegründung an die Grenzen der Schweigepflicht und der Geschlossenheit der Kollegiumsberatungen stossen könne, ja dass es allenfalls für die Begründung seines Antrags auf Rats-Interna zurückgreifen müsse und hiermit seine Amtspflichten verletzen könne.

2. Mein Kommentar

Voraus ist festzuhalten, dass der Bericht eine sehr abstrakte und damit verrechtlichte Darstellung der Angelegenheit ohne jeden praktischen und logischen Bezug zum Tagesgeschehen hat. Die aufgeführten „Praxisbezüge“ sind idealisiert und dienen offensichtlich nur den Kontroll- und Steuerungsbedingungen. Schlussendlich sollte hinlänglich ja auch jedermann klar sein, dass die Juristen, von denen es in der kantonalen Verwaltung ja nur so wimmelt, „alles beweisen“ können!

Interessant ist, aus dem Bericht feststellen zu können, dass das st. gallische Recht das Kollegialprinzip aus historischer Sicht nicht kenne. Das hindert die Regierung aber nicht, dies trotzdem zu konstruieren und einzuführen, um nachher irgend wann einmal behaupten zu können, dass es eben doch eine Tradition gebe.

Bezeichnenderweise beschreibt der Bericht das Verhältnis hauptsächlich nur zwischen Exekutive und Legislative auf Stufe Staat. Die Verhältnisse auf Stufe Gemeinde sind aber eine ganz andere, so ist hier das Parlament die Bürgerversammlung, d.h. ihr muss nicht nur ein Vorschlag, sondern auch Alternativen angeboten werden, um sie ausdiskutieren zu können, denn sonst ist sie nicht in der Lage, sich ihre Informationen zu beschaffen. Siehe dazu die Grafik in der Beilage.

Aus dem Bericht kann auch entnommen werden, dass die Regierung sehr viel Gewicht darauf legt, dass keine Machtblöcke entstehen, die zusammen mit den Oppositionsblöcken die Tätigkeit des Gemeinwesen lahm legen könnte und zudem dem Machtmissbrauch Tür und Tor öffne. In Tat und Wahrheit unternimmt sie aber alles, um den bestehenden Regierungsparteien ihre Vormachtstellung nicht nur zu zementieren, sondern sogar noch auszubauen.

Es wird auch behauptet, dass ein Kollegialentscheid, der nicht von allen Kollegiumsmitgliedern nach aussen vertreten werde, die Akzeptanz in der Bevölkerung verlore und sie

zudem auf Dauer handlungsfähig würde. Dass ein Gemeinderat auf Dauer handlungsunfähig wird, kann am Beispiel der Gemeinde Flawil sehr gut beobachtet werden. Dem Gemeinderat fällt es je länger je schwerer, seine Handlungen, obwohl nach aussen gemeinsam getragen, der Bürgerschaft zu „verkaufen“, denn je länger meine Auseinandersetzung mit ihm dauert, desto unglaublicher wird nicht nur er, sondern auch die ihn schützenden übergeordneten Behörden und Instanzen. Es ist eine Frage der Zeit, bis sie endgültig scheitern werden.

Einerseits wird sogar festgehalten, dass die Preisgabe des Sitzungsgeheimnisses rechtlich möglich wäre, handkehrum wird selbst die Preisgabe des eigenen Entscheides verboten. Erstaunlicherweise gestattet es dann die regierungsrätliche Zick-Zack-Logik einem Kollegiumsmitglied trotzdem, seine persönliche Stimme bei der Entscheidung an einer Bürgerversammlung abzugeben. Trotzdem sieht die Regierung dieses Verhalten sehr ungern, weshalb sie den Behördemitgliedern empfiehlt, sich der Stimme zu enthalten! Unter dem Thema Anträge an der Bürgerversammlung, das ungeachtet der Zugehörigkeit zur Behörde gilt, wird dann aber schon mehr Distanz genommen. Die Regierung konnte es aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht verbieten, dafür hielt sie den Finger auf und drohte mit dem Disziplinar- und Strafrecht wegen möglicher Amtsgeheimnisverletzung. Und damit wären wir einmal mehr beim bundesrechtswidrigen Ermächtungsverfahren und der Justiz, die die nötige Handlangerarbeit von Regierung und der dazugehörigen Regierungsparteien zu vollziehen hat!

Mit andern Worten, ein Verbrechen in einer Behörde kann aufgrund der juristischen Konstruktion nirgends gemeldet und gerügt werden, was ja genau die Absicht widerspiegelt. Handkehrum werden aber Behördenmitglieder, die sich nicht in dieses Schema pressen lassen und ihre eigene Meinung vertreten wollen, mit juristischen Mitteln mundtot gemacht!

3. Vorschlag der Regierung für Gesetzesänderung

Der Grosse Rat trat auf die Gesetzesvorlage nicht ein.

Art. 162bis (neu) – Verwahrung: a) Grundsatz

Das Mitglied kann sich ausnahmsweise der Verantwortlichkeit für einen Beschluss entziehen, indem es Verwahrung zu Protokoll gibt.

Die Verwahrung ist bei der Beschlussfassung zu erklären.

Art. 162ter (neu) – Verwahrung: b) Bekanntgabe

Gründet die Verwahrung auf ethischen Grundwerten, so ermächtigt der Rat oder die Kommission das Mitglied, die Verwahrung bekannt zu geben.

In Fürsorge-, Zivil- und Strafsachen ist die Bekanntgabe der Verwahrung ausgeschlossen.

Die Ermächtigung zur Bekanntgabe berechtigt das Mitglied nicht, den Beschluss, gegen den es Verwahrung erklärt hat, öffentlich zu bekämpfen.

Art. 164 Abs. 1 lit. e^{bis} (neu)

Das Protokoll enthält:

e^{bis}) Verwahrung und Ermächtigung zur Bekanntgabe;

4. Schlusskommentar

Kurz auf den Nenner gebracht; Regierung und Verwaltung haben es mit einem unfähigen und/oder im gleichen Fahrwasser steckenden Parlament fertig gebracht, grundlegende Elemente einer Demokratie unter Beibehaltung des formellen Rechts derart umzugestalten, da-

mit es faktisch keine Demokratie mehr ist, sondern zu einem Willkürstaat verkommen ist, eben einer Demokatur!

Das Schlimme an der ganzen Angelegenheit ist, dass es bis heute noch keiner der Politiker gemerkt hat, obwohl einzelne immer wieder unzufrieden waren. Das Tragische an der ganzen Angelegenheit ist, dass sich alle diese Räte von der Regierung wie Schulerbuben behandeln und über den Tisch ziehen lassen. Eigentlich würde man von diesen scheinbar bestandenen Personen einiges mehr erwarten!

K. ENTWURF DES GEMEINDEGESETZES VOM 19. OKTOBER 1999

Botschaft des Regierungsrates vom 19. Oktober 1999 – 22.99.04

1. An dem Entwurf des Gemeindegesetzes haben mitgearbeitet:

Die Expertengruppe:

- Hilber Kathrin, Regierungsrätin, Vorsteherin des Departementes des Innern
- Bucheli Markus, Dr. rer. publ., Generalsekretär des Innern
- Artha Hans-Rudolf, Dr. iur., Leiter Rechtsdienst des Innern, heute Generalsekretär des Justiz- und Polizeidepartement

Wie weit die nachstehenden Mitarbeiterinnen engagiert waren, wird zu klären sein:

- Maag Schwendener Gabriela, lic. iur., iur. Mitarbeiterin, heute Leiterin Rechtsdienst
- Hauser Jasmine, lic. iur. et rer. publ., juristische Mitarbeiterin
- Wittwen-Oehler Sabine, lic. iur., juristische Mitarbeiterin
- Dörler Anita, Dr. oec., Projektleiterin

2. Die Botschaft der Regierung

Grundlage des neuen Entwurfes bilden folgende beiden Motionen:

- Privatrechtliche Formen für Unternehmungen der öffentlichen Hand (42.97.14)
- Wahl des Vorsitzenden des Schulrates in Einheitsgemeinden (42.98.02)

Weitere Revisionsanliegen:

Darüber hinausgehende Anliegen seien die Ausgestaltung der wirkungsorientierter Verwaltungsführung (WoV), das „dritte Gemeindemodell“, die Organisation mit Bürgerschaftskommission aus dem Gesetz zu eliminieren, da dies von keiner Gemeinde gewählt worden sei. Ein weiterer Schwerpunkt sei die Revision des Haushaltsrecht bezüglich Terminologie und Systematik inhaltlich zu verbessern und sprachlich zu präzisieren. Schliesslich seien einige Vereinfachungen und Präzisierungen in der gemeindeinternen Zuständigkeitsordnung vorzunehmen, einige geringfügige Modifikationen im Zweckverbandsrecht sowie verschiedene redaktionelle Korrekturen runden die Revisionsvorlage ab.

Schlussendlich wird geschrieben, dass der vorliegende Entwurf beabsichtige, lediglich behutsam in die bewährte Struktur des Gesetzes und in dessen praxiserprobten Wortlaut einzugreifen. Die ursprünglichen Ziele des Gesetzes stehen nach wie vor im Vordergrund; ihre Umsetzung soll mit der vorliegenden Revision womöglich noch erleichtert werden.

3. Vorgeschlagene Gesetzesänderung

Art. 71 - Bestellung

Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus mindestens fünf, in _____ Spezialkommissionen aus wenigstens drei Mitgliedern. Die Gemeindeordnung bestimmt die Zahl.

Kommentar der Regierung:

Die Einschränkung in Art. 71 Abs. 1, wonach nur in kleinen Spezialgemeinden – d.h. in Spezialgemeinden mit weniger als 300 Stimmberechtigten – eine GPK von wenigstens drei Mitgliedern zulässig ist, wird aufgehoben. Somit steht es allen Spezialgemeinden offen, in der Gemeindeordnung die Zahl der Mitglieder der GPK auf wenigstens drei zu reduzieren.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 72 - Konstituierung

Die Geschäftsprüfungskommission wählt _____ den Präsidenten aus ihrer Mitte und den Protokollführer, der nicht der Geschäftsprüfungskommission angehören muss. Die Wahl ist anzunehmen.

Kommentar der Regierung:

Nach geltendem Recht (Art. 76 Abs. 3 GG) ist der Bericht der GPK – unter Vorbehalt eines Minderheitsberichts – von allen Mitgliedern zu unterzeichnen. Diese Bestimmung hatte solange ihre Berechtigung, als die GPK aus drei Mitgliedern und zwei Ersatzmitgliedern bestand und daher stets in voller Besetzung zu tagen hatte (vgl. Art. 76 Abs. 3 und Art. 161 Abs. 1 zweiten Satz GG). Mit dem II. Nachtragsgesetz zum Urnenabstimmungsgesetz (UAG) entfiel die Notwendigkeit des Bestellens von Ersatzmitgliedern. Damit ist es nicht mehr erforderlich, dass der Bericht der GPK die Unterschrift aller Mitglieder trägt; die Unterzeichnung durch den Vorsitzenden und Protokollführer, wie in Art. 163 GG vorgesehen mag zu genügen. Dies erfordert, dass die GPK inskünftig nebst dem Präsidenten auch einen Protokollführer wählt. Dieser muss der GPK nicht angehören, sondern kann aus dem Verwaltungspersonal gewählt oder beigezogen werden; er kann aber auch aus der Mitte der GPK bestellt werden.

Mein Kommentar:

Keine Bemerkungen.

Art. 76 - Berichterstattung

Absatz 3 „Der Bericht ist von allen Mitgliedern zu unterzeichnen, soweit nicht eine Minderheit ihre abweichenden Ansichten in einem besonderen Bericht der Bürgerversammlung unterbreitet.“ soll aufgehoben werden.

Sonst keine Änderungen.

Kommentar der Regierung:

Art. 76 Abs. 3 schreibt nicht nur die Unterzeichnung des Berichts der GPK durch alle Mitglieder vor (vgl. hierzu die Bemerkungen zu Art. 72), sondern ermöglicht auch einer Minderheit der GPK, ihre abweichenden Ansichten in einem besonderen Bericht der Bürgerversammlung zu unterbreiten. Im Vernehmlassungsverfahren wurde gefordert, auf diese Sonderregelung inskünftig zu verzichten und die GPK als Kollegialbehörde auszugestalten, bei der auch eine Minderheit einen Mehrheitsbeschluss zu akzeptieren habe. Dieses Anliegen erscheint berechtigt, zumal abweichende Minderheitsberichte bei der Bürgerschaft Unsicherheit und Misstrauen in die politische Unabhängigkeit der GPK wecken können. Wie bei Rat und Kommissionen der Verwaltung sind Beschlüsse der GPK durch einfaches Mehr der Stimmenden zu fassen (vgl. Art. 161 Abs. 2 GG); sind einzelne Mitglieder mit dem getroffenen Beschluss nicht einverstanden, steht es ihnen frei, ihre Haltung im Protokoll der GPK festzuhalten (vgl. Art. 164 Abs. 1 lit. e GG), um sich einer allfälligen Verantwortlichkeit zu

entziehen. Art. 76 Abs. 3 ist daher nicht nur in Bezug auf die Unterzeichnung des Berichts durch alle Mitglieder, sondern auch in Bezug auf Minderheitsberichte und damit vollumfänglich aufzuheben.

Mein Kommentar:

Es ist durchaus möglich, dass die Aufhebung von Art. 73 Abs. 3 erst in der Vernehmlassung – und wahrscheinlich von einem Gemeindammann oder gar der entsprechenden Vereinigung - gefordert wurde, doch habe ich persönlich meine Zweifel daran. Vor allem auch deshalb, weil die Regierung dieses Begehren bedingungslos aufnimmt. Wir haben ja bereits schon einmal feststellen können, dass mit Halbwahrheiten operiert wurde.

Dass der Monismus 20 Jahre nachdem er beim Gemeinderat Einzug gehalten hat nun auch bei der GPK anzuwenden sei, ist nicht mit mangelnder Konsequenz zu verwechseln, sondern war pures politisches Kalkül. Ebenso die entsprechenden Kommentare zu den jeweiligen Artikeln. Wurde im Kommentar zu Artikel 146 der Botschaft im Jahre 1976 kein einziger Hinweis auf diese „Einheitslehre“ verwendet, so wird nun breitspurig festgehalten, dass es bestehendes Recht sei und es deshalb logischerweise auch auf die GPK anzuwenden sei. Das politische Kalkül der Regierung und der dahinterstehenden Interessengruppen wurde deshalb geschickt angegangen, den Rest besorgten die Trojaner im Grossen Rat, indem obschon sie davon Kenntnis hatten, nicht auf diese Problematik eingingen. Allen voran trug dazu der Präsident der vorbereitenden Kommission die Hauptverantwortung.

Wenn bereits in den 70er-Jahren diese Strategie so vorhanden war, so haben sie allerdings etwas unterlassen, die Hartnäckigkeit eines nicht im Kanton St. Gallen wohnenden Bürgers zu berücksichtigen! Die im Kanton St. Gallen wohnenden Bürger hätte man sehr wohl mit verschiedenen subtilen Massnahmen zur „Raison“ bringen können, erst recht wenn sie einheimische Anwälte beigezogen hätten, aber die ändern nicht!

Bei dieser Aufhebung ist das Entscheidende, dass damit keine alternativen Meinungen aus den Behörden an die Bürgerschaft gelangen und damit die Bürgerschaft informativ geängelt wird. Siehe dazu die beiliegende Grafik. Erschwerend kommt hinzu, dass die Regierung entgegen dem Gesetz die GPK seit Jahren so schult, dass keine Fakten an die Bürgerschaft gelangen dürfen, obwohl sie das Ergebnis der Prüfung festhalten müsste. Das wird aber seit Jahren unterlassen. Siehe dazu meine Erhebung bei den St. Galler Gemeinden.

Daraus geht klar hervor, dass gewisse Kreise ein Interesse daran haben, an den Bürgerversammlungen keine Diskussion aufkommen zu lassen, denn durch die Eliminierung von weiteren Ansichten fehlen einer Diskussion die Argumente und Fakten. Letztere kann sich die Bürgerversammlung ja doch nicht selbst beschaffen. Diese Haltung wäre in etwa vergleichbar, wie wenn der Grosse Rat einen Beschluss gefällt hätte, über den das Volk noch abzustimmen hätte, die Parteien aber an den Beschluss gebunden wären und lediglich dieselbe Meinung vertreten dürften! Das ist st. gallische Demokratie!

4. Mitglieder der vorbereitenden Kommission GG waren:

- Zahner Emil, Unternehmer, Uznach, SVP, als Präsident
- Bauer Marcel, Bereichsleiter, Niederuzwil, FdP
- Bicker Christian, Landwirt/Pferdezüchter, Grabs, SVP
- Brander Felix, Bauingenieur HTL, Lichtensteig, CVP
- Buchschacher Frotz, Konkursbeamter, Oberuzwil, SP
- Denoth Reto, Dipl. Ing. HTL/STV, St. Gallen, EVP
- Fäh Adolf, Sägermeister/Gemeindammann, Brunnadern, FdP
- Grämiger Jürg, lic. iur., Rechtsanwalt, Wil
- Gübeli Daniel, eidg. Dipl. Buchhalter, Goldingen, FdP
- Hagmann Franz, Dr., Vorstand tech. Betriebe, St. Gallen, CVP
- Hanselmann Ernst, Gemeindammann, Buchs, SP
- Keller Josef, Dr. iur., Gemeindammann, Jona, CVP

- Krapf Johann C., Gemeindammann, Gossau, CVP
- Murbach-Zuber Rita, Familienfrau/Sportunterricht, Degersheim, SP
- Riederer Bernhard, Agro-Ing. HTL, Gams, CVP
- Signer Josef, Gemeindammann, Altstätten, CVP
- Wittenwiler Heinz, Bauführer, Krummenau, FdP
- Summermatter Peter, Dr. med. vet., Wil, CVP, anstelle von Marty-Ernetschwil?

5. Schlussbemerkung

Nachdem diese Analyse bekannt ist, steht auch fest, dass mir die Regierung sowohl in der ersten Aufsichtsbeschwerde vom Februar 2000 und in meinen direkten Begehren an sie vom April und Juli des letzten Jahres, sowie auch meine Eingabe an den Grossen Rat aus naheliegenden Gründen abgewiesen werden musste, da sie die jahrzehntelange Arbeit und Geduld mit einem Schlag zunichte gemacht hätte. Das wollten weder die Regierung noch die in der Regierung vertretenen Parteien. Aus diesem Grund ist der Schreibende bei ehemaligen Bekannten auch auf peinliche Ablehnung gestossen und bei den übrigen erst recht. Nur die Opposition weiss teilweise noch nicht um was es geht, steht sie doch im Zwiespalt zwischen beschlossenenem Recht und meinen hartnäckigen Begehren.

Aufgrund der in der Botschaft festgehaltenen Argumentation, „*Die ursprünglichen Ziele des Gesetzes stehen nach wie vor im Vordergrund; ihre Umsetzung soll mit der vorliegenden Revision womöglich noch erleichtert werden.*“ treffen deshalb haargenau zu. Die ursprünglichen Ziele der Gesetzesrevision können Sie im Kapitel E2 nachlesen. Welches aber die tatsächlichen Ziele der Regierung und der daran beteiligten Regierungsparteien sowie der weiteren Nutzniesser an das Gesetzes waren, wird selbstverständlich verschwiegen. Eines gilt mittlerweile als sicher, man wollte eine uneingeschränkte Handlungsfreiheit ohne lästige Rechenschaftspflicht einführen und durchsetzen.

Es ist kaum zu glauben, dass so gewichtige Gesetzesänderungen wie beispielsweise die Aufhebung von Absatz 3 in Artikel 76 so nebenbei unter den redaktionellen Korrekturen den Rat unbemerkt passieren können, ohne dass auch nur einer einen Vorbehalt anbringt. Es stellt sich daher die Frage, was diese Herrschaften denn überhaupt beraten.

Angesichts der Tatsache, dass aber alle Vertreter der Regierungsparteien gegen mein Vorhaben sind, erstaunt es aber nicht mehr, denn sie müssen von der tatsächlichen Absicht Kenntnis haben. Etwas anderes ist nicht denkbar.

L. DAS GEMEINDEGESETZ VOM 11. APRIL 2000

Gesetzestext nach der Beratung im Grossen Rat vom 11. April 2000

Art. 71 -Bestellung

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

Art. 72 - Konstituierung

Die Geschäftsprüfungskommission wählt den Präsidenten aus ihrer Mitte und den Schreiber.

Art. 76 - Berichterstattung

Absatz 3 wurde aufgehoben.

M. MOTION „WIRTSCHAFTLICHE SICHERUNG VON BEHÖRDENMITGLIEDERN DER GEMEINDEN“ – 41.01.05

1. Die Motion

Am 7. Mai 2001 reichen die fünf Fraktionschefs mit 87 Mitunterzeichnern eine Motion für die „Wirtschaftliche Sicherung von Behördenmitgliedern der Gemeinden“ ein. Initiator dieser Motion war der FDP-Fraktionschef Tobler, Gemeindepräsident von Rorschacherberg. Unter den Unterzeichnern waren 14 Gemeindepräsidenten.

Die Motion im Wortlaut:

Kanton und Gemeinden haben ein evidentes Interesse daran und sind darauf angewiesen, dass sich fähige und engagierte Personen als Kandidierende für eine Mitgliedschaft in Gemeindebehörden, insbesondere für die Tätigkeit als Gemeindepräsidentin oder Gemeindepräsident, zur Verfügung stellen. Der Gesetzgeber hat für günstige Rahmenbedingungen zu sorgen, die diesem Anliegen Rechnung tragen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche Sicherung nach dem freiwilligen Rücktritt oder nach einem durch unverschuldete Nichtwiederwahl erfolgten Ausscheiden aus dem Amt.

Art. 150 des Gemeindegesetzes schreibt vor, dass die überwiegend im Dienst der Gemeinde stehenden Behördenmitglieder gegen die wirtschaftlichen Folgen des Alters sowie von Unfall, Invalidität, Tod und unverschuldeter Nichtwiederwahl im Rahmen der Besoldungsverordnung angemessen gesichert werden. Diese Verpflichtung ist sehr offen gehalten. Für die Gewinnung hervorragender Kandidatinnen und Kandidaten und zur Verhinderung von finanziellen Einbussen nach dem Rücktritt bzw. dem Ausscheiden aus dem Amt sollte eine gesetzliche Regelung getroffen werden, welche den Gemeinden zwar grundsätzlich weiterhin ihre Autonomie bei der entsprechenden Rechtssetzung belässt, ihnen jedoch einen auf das Altersjahr und die Zahl der Amtsdauern bezogener Rahmen vorgibt. Denkbar erscheint beispielsweise der Erlass einer mit Art. 84 der Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal vergleichbaren Bestimmung. Danach besteht für die kantonale Magistratspersonen Anspruch auf ein Ruhegehalt, wenn sie:

- Vor dem erfüllten 60. Altersjahr nach einer wenigstens drei Amtsdauern entsprechenden Zeit aus dem Amt scheiden;
- Nach erfülltem 60. Altersjahr nach einer wenigstens zwei Amtsdauern entsprechenden Zeit aus dem Amt scheiden;
- Ohne eigenes Verschulden nicht mehr wiedergewählt werden;
- Wegen Invalidität aus dem Amt scheiden.

Die Regierung wird eingeladen, dem Grossen Rat eine Vorlage auf Änderung des Gemeindegesetzes vorzulegen, die einen nach Massgabe von Alter und Zahl der Amtsdauern bestehenden Anspruch auf ein Ruhegehalt für Behördenmitglieder der Gemeinden, namentlich von Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten, vorsieht, die durch freiwilligen Rücktritt oder durch unverschuldete Nichtwiederwahl aus dem Amt scheiden.

2. Grundsätzliche Gedanken zur Motion

Kanton und Gemeinden haben wie die Motionäre schreiben, durchaus ein Interesse, dass sich fähige und engagierte Personen als Kandidierende für eine Mitgliedschaft in einer Gemeindebehörde und insbesondere als Gemeindepräsidentin oder Gemeindepräsident zur Verfügung stellen. Nun kann dieses Ziel jedoch auf verschiedene Arten erreichen.

Die eine Möglichkeit besteht, indem für diese Personen vollamtliche Stellen als Gemeindepräsident geschaffen werden und ihnen diesen Posten mit allerlei Machtmittel und Mandaten sowie einem ausserordentlichen Gehalt versüssen. Weiter garantiert man ihnen unter Vorbehalt guten Betragens gegenüber der Partei sogar Straffreiheit, sollten sie sich einmal gegenüber Bürger zu stark „engagieren“! Und nun will man Ihnen den Lebensabend noch

weiter versüssen, dass sie sich überhaupt nicht mehr bewegen müssen. Mit dieser Strategie werden diese teilweise unbescholtenen Personen erstens einmal in eine Organisation eingespannt, aus der es für sie kein Entrinnen mehr gibt und sie dadurch zu Straftaten animiert oder gar gezwungen werden. Als Paradebeispiel kann dazu die Gemeinde Flawil herangezogen werden, deren Präsident Muchenberger sowie der ganze Gemeinderat bis 2000 straffällig sind und durch alle, ja sogar höchsten staatlichen Instanzen hindurch verteidigt und damit begünstigt werden. Muchenberger war von aller Anfang an nie eine fähige und engagierte Person. Er wurde von der CVP lediglich portiert, weil man in ihm eine willkommene Manipuliermasse erblickte, das es der Partei ermöglichte, für ihn die Entscheide zu fällen und somit das effektive Sagen im Dorf zu haben. In der Tat ist es so, denn im Vorstand der CVP ist seit Jahren bekannt, dass er in seinem Amt überfordert ist!

Ein weiteres Beispiel ist die Gemeinde Bad Ragaz, dessen neuer FDP-Gemeindepräsident Germann in eine Kriminalaffäre hineingewählt worden ist, aus der es kein Entrinnen gibt, ausser aus dem Amt auszusteigen, denn auch er wird sich massiver Straftaten im Zusammenhang mit dem Fall Angela zu verantworten haben. Es wundert einem nicht, wenn er bereits - oder erst jetzt - Zeichen zum Verlassen des Amtes signalisiert. Das sind ja ausgerechnet genau die fähigen und engagierten Personen, die Kanton und Gemeinden benötigen, die sich massive Straftaten zuschulden kommen lassen und die ausgerechnet mit Steuergeldern ein Ruhegehalt beziehen sollen, wenn sie ihr Amt abgeben oder nicht mehr gewählt werden!

Eine andere strategische Möglichkeit bestünde, indem die Ämter des Gemeindepräsidenten nicht mehr vollamtlich, sondern lediglich im Nebenamt zu führen wären. Dies würde es erlauben, dass sie sich auf die Führung, anstatt auf die Ausführung zu konzentrieren hätten. Im Kanton Zürich ist es beispielsweise so, dass Gemeindepräsidien im Milizsystem besetzt sind. Auf alle Fälle ist es noch nie so weit gekommen, dass eine Gemeinde keinen Präsidenten gefunden hatte. Damit würde ihm auch etwas an Macht und Einfluss beschnitten. Dies hätte auch den Vorteil, dass die entsprechenden Personen nach wie vor ihrer privaten Erwerbstätigkeit nachgehen könnten und im Falle einer Nichtwiederwahl auch nicht auf der Strasse stehen würden, sondern ihrem Erwerb weiterhin nachgehen könnten. Sollten Sie ihre Anstellung verlieren, so wären Sie auch vermittelbar im Gegensatz zu den vollamtlichen Gemeindepräsidenten, die in ihrer Amtszeit so degeneriert und für die Privatwirtschaft unbrauchbar geworden sind, dass sie in der Staatsverwaltung entsorgt werden müssen. Beispiele dafür gibt es auch hier genügend.

3. Geschichtlicher Hintergrund der wirtschaftlichen Sicherung:

1. Meine Vorstellung

Die Grundlagen für das Gemeindegesetz vom 23. August 1979 gehen zurück auf Anfangs der 70er-Jahre. Nachdem alt Departementssekretär Dr. Stephan Schwizer ein Inventar der Revisionsbedürfnisse zusammengestellt hatte, wurde daraus im August 1972 das Aufbauschema des Gemeindegesetzes und im Sommer 1973 ein erster Vorentwurf aufgebaut.

Aus dieser zeitlichen Perspektive könnte dann auch die wirtschaftliche Sicherung zu verstehen sein, sondern nicht aus heutiger.

In dieser Zeit bestand das heutige AHV- und IV-Gesetz in den Grundzügen bereits und musste auch von einem öffentlichen Arbeitgeber eingehalten werden. Eine gesetzliche Regelung für die berufliche Vorsorge bestand damals noch nicht, diese wurde erst im Jahre 1985 eingeführt.

Weiter kennt das schweizerische Versicherungswesen in seiner Geschichte grundsätzlich nur ein allgemeines System für alle Bevölkerungs- und Berufsgruppen als minimaler Standard. Dass nun ausgerechnet ein überaus wohlgenährter Gemeindepräsident als Kantonsrat eine derartige Motion einreicht, erstaunt mittlerweile nicht mehr, aber es zeigt genau die

Strukturen in diesem Kanton auf, nämlich, dass diese Berufsgruppe in mehrfacher Hinsicht übervorteilt wird und weiterhin werden soll.

Zudem ist zu bemerken, dass zumindest nach der alten Kantonsverfassung die Amtsdauer ganz klar geregelt ist, steht doch in Art. 96, „*Alle durch die Verfassung aufgestellten Behörden treten nach erfüllter Amtsdauer in ihrer Gesamtheit ab; ihre Mitglieder sind aber wieder wählbar.*“ Wohl „vorausschauend“ hatte man in der Neuen Verfassung bewusst auf diese Definition verzichtet, damit die Argumente der Motion mehr Kraft haben.

Weiter ist es bei den vom Volk gewählten Politikern so, dass sie sich im vollen Bewusstsein befinden müssen – sofern sie überhaupt eines haben -, dass sie sich nach Ablauf der Amtsdauer wieder neu bewerben müssen und demzufolge keinen Anspruch auf eine weitere Wahl haben. Dass man nun ausgerechnet hier „vorbeugen“ und wieder die gleiche Berufsgruppe bevorteilen will, ist keineswegs zufällig oder höchstens „zufällig“ im Rahmen einer Strategie.

Fazit: Dem egoistischen Schmarotzertum der Gemeindepräsidenten muss endlich einen Riegel geschoben werden!

2. Die tatsächliche Vorstellung:

Aufgrund des Kommentars der vorbereitenden Kommission (siehe dazu meinen Kommentar zu Artikel 161 der vorbereitenden Kommission unter Kapitel F) Entwurf der vorbereitenden Kommission zuhanden des Grossen Rates vom 16. November 1977), dass sie sich habe überzeugen lassen, dass es um eine Bestätigung des bisherigen Rechtes handle, weil möglicherweise einzelne Pensionskassen bei einer nichtverschuldeten Nichtwiederwahl Renten ausbezahlt, muss geschlossen werden, dass dieser Artikel vorsätzlich, im Rahmen einer Strategie eingebracht worden ist, um die Gemeindegammänner zu bevorteilen.

Erstens handelt es sich nicht um bisheriges Recht und damit nicht um eine Bestätigung desselben, denn das Reglement einer Pensionskasse, das von Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgehandelt wird, steht rechtlich nicht auf derselben Stufe wie das von einem Parlament erlassene Gesetz.

Zweitens, da wie bereits festgehalten ein Politiker keinen Anspruch auf eine Wiederwahl beanspruchen kann und damit deren Wiederwahl eine politische ist, die mitunter sehr willkürlich ausfallen kann, ist aus (privater) versicherungstechnischer Sicht eine Rente kaum zu berechnen, bzw. würde sie kaum zu finanzieren sein.

Drittens geht aus der Motion klar hervor, dass nicht das ganze im Artikel 150 aufgeführte Verwaltungspersonal in den Genuss der wirtschaftlichen Sicherung kommen soll, sondern einzig und alleine nur die Gemeindepräsidenten.

Viertens geht ebenfalls aus der Motion klar hervor, dass es sich nicht um eine Rente im Sinne des Kommentars der vorbereitenden Kommission des Gemeindegesetzes aus dem Jahre 1977 handelt, sondern um ein Ruhegehalt, wie es die Magistratspersonen gegenwärtig noch beziehen.

Fünftens soll nach dem Willen der Motion das Ruhegehalt in der Besoldungsverordnung gesetzlich verankert werden und nicht in irgend einem Pensionskassenreglement. Das heisst, dass deren Kosten nicht von einer Versicherung oder Pensionskasse, sondern aus Steuergeldern finanziert werden müsste. Erinnern wir uns an die Interpellation Büeler Flawil vom 27. September 2000. Darin beantragte er eine Änderung der Ruhegehaltsordnung für Magistratspersonen. In der Antwort der Regierung konnte entnommen werden, dass die Ruhegehälter für 29 Rentenberechtigte den Kanton einen Betrag von 2.3 Mio. Franken kosten. Ein derartiges Ruhegehalt könnte eine kleinere Gemeinde schnell mehrere Steuerprozentpunkte kosten. Ob sich das die Bürgerschaft wünscheten, wage ich mehr als zu bezweifeln.

Aufgrund des Genannten geht eindeutig hervor, dass es sich hier um eine sehr lange angelegte Salamitaktik handelt, indem zuerst eine Anlage geschaffen wird, um dann Jahre oder

gar Jahrzehnte später, nachdem niemand mehr Kenntnis des Beschlossenen hat, die entsprechenden Artikel umsetzen zu können.

Es scheint, dass der Initiator dieser Motion noch zuwenig Speck angesetzt hat!

Mit freundlichen Grüßen

A. Brunner, Architekt HTL

Beilagen:

- Grafik „Vergleich des Informationsflusses und der Meinungsvielfalt beim Kollegialprinzip auf Stufe SG-Gemeinde mit Bürgerversammlung“

VERGLEICH DES INFORMATIONSFLOSSES UND DER MEINUNGSVIELFALT BEIM KOLLEGIALPRINZIP AUF STUFE SG-GEMEINDE MIT BÜRGERVERSAMMLUNG

