

**Parlamentarische  
Kommission****Totalrevision Gemein-  
deordnung**

9102 Herisau

E-Mail

Datum

evaschlaepfer@bluewin.ch

29. Dezember 2021

**Bericht der parlamentarischen Kommission (PK) an den Einwohnerrat****Gemeindeordnung (SRV 11), Totalrevision; 1. Lesung**

Sehr geehrte Frau Einwohnerratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen Einwohnerrätinnen  
Sehr geehrte Herren Einwohnerräte

**1. Ausgangslage**

An der Einwohnerratsitzung vom 22. September 2021 hat der Einwohnerrat eine besondere parlamentarische Kommission zur Vorberatung der Totalrevision der Gemeindeordnung in folgender Zusammensetzung gewählt

Eva Schläpfer (Gewerbe/PU)      Kommissionspräsidentin  
Reto Frei (Die Mitte/EVP)  
Anita Hug (SVP)  
Michel Peter (FDP)  
Silvia Taisch Dudli (SP)

Die Kommission stützte sich bei ihrer Beratung auf folgende Unterlagen

- Bericht und Antrag an den Einwohnerrat
- Revisionsentwurf Gemeindeordnung Stand 9. November 2021
- Auswertung Vernehmlassungen Stand 9. November 2021
- Zusätzliche Unterlagen zur Frage der Grösse des Gemeinderates sowie Ablaufdiagramm Jahresrechnung 2021
- Muster-Gemeindeordnung für die Gemeinden des Kantons Appenzell A. Rh.
- Gemeindeordnungen vergleichbarer Gemeinden, explizit in Bezug auf Umweltschutz-Artikel, Ombudsstelle und fakultativem Referendum für Voranschlag und Jahresrechnung.

Die Kommission hat den Entwurf zur Totalrevision der Gemeindeordnung an drei halbtägigen Sitzungen sowie an einer Abendsitzung behandelt, an welcher Gemeindeglied Thomas Baumgartner einige rechtliche Fragen erläuterte.

**2. Vernehmlassung**

Die im Rahmen der Vernehmlassung eingegangenen Antworten zur Totalrevision der Gemeindeordnung standen der PK zur Verfügung. Auszüge aus den Stellungnahmen sind in der Beilage zusammengefasst und von der nichtparlamentarischen Kommission wie auch vom Gemeinderat kommentiert. Einige Überlegungen der Vernehmlassungsteilnehmenden sind in die Entscheidungen der PK miteingeflossen.

Intensiv diskutierte die PK die Forderung nach einem obligatorischen oder fakultativen Referendum für Voranschlag und Jahresrechnung. Einstimmig kam die PK zum Schluss, die Einführung sowohl des obligatorischen wie auch des fakultativen Referendums für Voranschlag



und Jahresrechnung nicht zu befürworten. Folgende Überlegungen führten zu diesem Entscheid: Das Herisauer Stimmvolk hat 2012 entschieden, dass die abschliessende Kompetenz beim Einwohnerrat liegt, welcher den Voranschlag in der Dezembersitzung berät. Dieser späte Zeitpunkt ermöglicht einen genaueren und auch realistischeren Budgetprozess. Würde der Voranschlag dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstellt, müsste der Budgetprozess spätestens im September abgeschlossen und der Voranschlag vom Einwohnerrat beraten sein. Weitere Punkte, die die PK in ihrem Entscheid bestärken: Alle Geschäfte des Einwohnerrates sind mindestens drei Wochen vor der Einwohnerratssitzung für alle auf der Homepage der Gemeinde einsehbar. Der Einwohnerrat ist das Herisauer Parlament, vertritt also die Stimmbürger:innen und wird auch von diesen gewählt. Für Herisauer:innen besteht jederzeit die Möglichkeit, sich an ihre Volksvertreter:innen zu wenden. Zudem steht den Bürger:innen auch die Möglichkeit der Bürgersprechstunde beim Gemeindepräsidenten offen. Um die Verbindlichkeit zu erhöhen stellt die PK den Antrag, dass die rechtliche Grundlage für eine Einwohner:innensprechstunde mit einem Mitglied des Gemeinderates mit Protokollpflicht in der Gemeindeordnung verankert wird.

### 3. Grundsätzliche Überlegungen

Die Ausarbeitung der Gemeindeordnung wurde vom Gemeinderat an die Hand genommen. Zur Erarbeitung hat er eine nicht parlamentarische Kommission eingesetzt. Für Parteien, Verbände und interessierte Herisauer:innen bestand mit der Vernehmlassung die Möglichkeit, sich schriftlich zur Totalrevision zu äussern. Die Totalrevision der Gemeindeordnung bedarf der Zustimmung des Einwohnerrates wie auch der Stimmberechtigten (vgl. Art. 20 Abs. 1 aGO). Mit Blick auf die sich ebenfalls in der Totalrevision befindliche Kantonsverfassung wurde darauf geachtet, dass entsprechende Artikel in der neuen Gemeindeordnung so formuliert sind, dass beim Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung keine Anpassungen nötig sind. Im Sinne einer zukunftsorientierten Gemeindeordnung hätte sich die PK eine durchgehend gendergerechte, diskriminierungsfreie und barrierefreie Schreibweise gewünscht.

### 4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

In der Detailberatung hat sich die PK mit den einzelnen Bestimmungen der Gemeindeordnung auseinandergesetzt. Da Ihnen sowohl die Synopse, die Vernehmlassungsauswertung, wie auch der Revisionsentwurf vorliegen, welche unterschiedliche Artikelbezeichnungen haben, finden Sie untenstehend in der Übersicht zu den einzelnen Artikeln schwarz die Artikelnummerierung des Revisionsentwurfs (entspricht auch derjenigen in Bericht und Antrag des Gemeinderates sowie derjenigen der Vernehmlassungsauswertung), blau die Artikelnummerierung der Synopse. (Anmerkung der PK: Auch wenn die Artikelnummerierung in der Synopse den Arbeitsprozess widerspiegelt, erschwert dies doch die Arbeit im Beratungsprozess, zumal sich der Gemeinderat in seinem Antrag und Bericht einzig auf die Artikelnummerierung im Revisionsentwurf stützt.)

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| <i>Art. 1/ Art. 1</i>    | Keine Anmerkung   |
| <i>Art. 2/ Art.2</i>     | Änderung zweckmässig  |
| <i>Art. 3/ Art. 3</i>    | Änderung zweckmässig /PK schliesst sich der Stellungnahme des Gemeinderates an.   |
| <i>Art. 4/ Art. 4</i>    | Keine Anmerkung   |
| <i>Art. 5/ nArt. x1</i>  | Die PK begrüsst die Schaffung dieses Artikels, nimmt er doch den Gemeinderat (und damit auch die Verwaltung) in die Pflicht erstens zu kommunizieren, zweitens dies mit modernen Kommunikationsmitteln zu tun, ohne drittens jene auszuschliessen, die sich nicht digital informieren möchten. Gewünscht wird seitens der PK eine Ergänzung in Absatz 1: Die Gemeinde fördert den <b>barrierefreien</b> Zugang zur digitalen Information. |
| <i>Art. 6/ nArt. x3.</i> | Die PK ist einstimmig für diesen Artikel mit der Begründung, es sei wichtig, einerseits den Gemeinderat in die Pflicht zu nehmen, andererseits ihm die Legitimation zu geben, um etwas zu tun. Er erhält damit einen Auftrag, wie   |



- auch die Handhabung, ebenso gibt dieser Artikel den Herisauer:innen die Möglichkeit, die Gemeinde in die Pflicht zu nehmen. Die Vernehmlassungsantwort der Mitte wurde von der PK geprüft. Sie ist einstimmig dafür, den Artikel in der neuen Gemeindeordnung zu belassen. Zur Vernehmlassungsantwort der Sozialdemokratischen Partei (SP): Die PK hält an der bestehenden Formulierung fest, da übergeordnetes Recht näheres ausführlich regelt. Die PK geht mit dem Gemeinderat einig, dass die Aufnahme der Geschäftsprüfungskommission (GPK) als Organ nötig und richtig ist.
- Art. 7/ Art. 5* Die PK erachtet die politische Diskussion als wichtig. Die Worte «Ausländerinnen und Ausländer» werden als störend empfunden, eine alternative synonyme Wortwahl ist wünschenswert. Die PK bedauert, dass es rechtlich nicht möglich ist, den moderneren adäquaten Terminus «Personen anderer Nationen sowie Staatenlose» zu verwenden.
- Art. 8/ Art. 9* Die Änderungen im Sinne der besseren Lesbarkeit wird begrüsst.
- Art. 9/ Art. 10* Die Änderungen sind nachvollziehbar und schlüssig. Eine Angabe in fixen Zahlenwerten ist nicht zweckmässig.
- Art. 10/ Art. 11* Die Frist beim fakultativen Referendum soll beibehalten werden. Die PK diskutierte die Frage nach der Höhe der Quoren ausführlich. Klar ist, dass das fakultative Referendum wie auch die Initiative Instrumente für Bürger:innen sind, um bei ersterem gegen einen Beschluss etwas zu unternehmen, bei zweiterem, um etwas Neues zu schaffen, Altes abzuschaffen oder eine Ergänzung zu Bestehendem zu fordern. Wichtig ist, die Schwelle zum Ergreifen dieser Mittel, so hochanzusetzen, dass «wirklich etwas dafür getan werden muss». Für eine Erhöhung spricht der Vergleich mit anderen Gemeinden wie auch die heute einfachere Art, Unterschriften zu sammeln. Nicht praktikabel erscheint der PK, die Quoren in Prozenten der Stimmberechtigten zu definieren. Nach dem Vergleich mit anderen Ausserrhoder Gemeinden und mit in der Grösse vergleichbarer Gemeinden von Nachbarkantonen beantragt die PK einstimmig, die Quoren für Initiative und fakultatives Referendum auf 200 zu erhöhen (entspricht derzeit nicht ganz zwei Prozent der Stimmberechtigten von Herisau).
- Art. 11/ Art. 12* Frist: Die Kantonsverfassung, welche für die Gemeindeordnung bindend ist, sieht keine Frist vor. Zu Quoren siehe Ausführungen zu Art. 11/ Art. 12
- Art. 12/ Art. 13* Keine Anmerkung
- Art. 13/ Art. 14* Mit der Idee, dass die Gemeindeordnung Bürger:innen nicht abschliessend, aber so umfassend wie sinnvoll, über ihre Rechte und/oder Möglichkeiten informieren soll, werden die Ausführungen unter Absatz 2 begrüsst.
- Art. 14/ Art. 15* Keine Anmerkung
- Art. 15/ Art. 18* Zu Abs. 1: Die PK begrüsst die Differenzierung der «wichtigen Sachvorlagen».
- Art. 16/ Art. 17* Der PK ist es wichtig, dass die Formulierung «steht allen offen» vom Gemeinderat gelebt wird, sprich, dass der Start einer Vernehmlassung so kommuniziert wird, dass es auch alle erfahren. (Inserat, Homepage, Publikation in den amtlichen Publikationsorganen)
- Art. 17/ Art. 16* Die Umstellung der Reihenfolge der Artikel und somit auch die Wortwahl von 2.4 Information und Mitwirkung ist sinnvoll. Die Öffnung der Volksdiskussion auf alle wird begrüsst. Damit ist das Recht der Volksdiskussion nicht mehr an den Umstand geknüpft, in Herisau wohnen zu müssen, da neu nun auch in Herisau Arbeitenden und juristische Personen die Möglichkeit eröffnet wird, sich an der Volksdiskussion zu beteiligen.
- Art. 18/ Art. 19* Keine Anmerkung



- Art. 19/ Art. 20* Absatz 2: Die PK hat die Vernehmlassungsantwort der Mitte diskutiert. Die PK versteht das Anliegen, ist jedoch überzeugt, dass erstens dem Gemeinderat diesbezüglich ein gewisses Vertrauen entgegengebracht werden soll und zweitens die Umsetzung dieses Anliegens die Kapazitäten der GPK oder gegebenenfalls anderer Kommissionen sprengen würde.
- Art. 20/ Art. 21* lit. f) der PK ist es wichtig, dass der Einwohnerrat sowie die GPK die Möglichkeit hat, nicht nur zu Geschäften, sondern auch für Vorgänge eine Kommission einzusetzen. Wenn die dafür nötige Änderung des Geschäftsreglements des Einwohnerrates in der Gemeindeordnung dafür eine zusätzliche Verankerung benötigt, ist die PK einstimmig dafür, diese zu schaffen.
- Absatz 2: Ombudsstelle: Eine Anmerkung der PK im Hinblick auf die nach der Annahme der Gemeindeordnung notwendige Revision des Geschäftsreglements des Einwohnerrates: Die PK könnte sich vorstellen, dass das Büro des Einwohnerrates dieses Geschäft vorbereitet oder dafür eine PK einsetzt. Wünschenswert wäre eine Auswahlmöglichkeit (drei Vorschläge), wenn es um die Wahl einer «neuen» Stelle geht; das heisst, wenn ein Anschluss, zum Beispiel an die Stelle des Kantons, welche allenfalls geschaffen wird, oder an die bestehende Stelle für Gemeindemitarbeitende nicht möglich oder gewollt ist.
- Art. 21/ Art. 22* Keine Anmerkung
- Art. 22/ Art. 23* PK begrüsst diese Änderung im Sinne der Gewaltentrennung. Ebenso die damit einhergehende Wertschätzung des amtsältesten Ratsmitglieds.
- Art. 23/ Art. 24* Keine Anmerkung
- Art. 24/ Art. 25* Keine Anmerkung
- Art. 25/ Art. 26* Keine Anmerkung
- Art. 26/ Art. 27* Keine Anmerkung
- Art. 27/ Art. 28* Die Formulierung beinhaltet Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht. Dies bedingt, dass letzterer (allenfalls in unveröffentlichter/unfertiger Form) der GPK vorliegt. Gemäss dem seit Jahren praktizierten Ablauf ist dies derzeit nicht möglich. Daher müsste die GPK einen anderen zeitlichen Fahrplan einfordern, wenn sie den Rechenschaftsbericht prüfen muss. Zwei Möglichkeiten zur Lösung. 1. Rechenschaftsbericht muss eine zu definierende Zeitspanne vor dem Abschluss des GPK-Berichts der GPK zur Verfügung stehen. 2. Die GPK nimmt keine Stellung zum Rechenschaftsbericht.
- Art. 28/ Art. 29* Keine Anmerkung
- Art. 29/ Art. 30* Absatz 1: Vergleiche Bemerkung *Art. 20/ Art. 21*
- Art. 30/ Art. 31* Absatz 1: Die PK regt an, dass der Einwohnerrat die Organisation der Exekutive diskutiert und hinterfragt. Einstimmig ist die PK der Meinung, dass die Organisation der Exekutive in Bezug auf Aufgabe, Komplexität sowie Arbeitsmenge nicht mehr zeitgemäss ist. Der komplexe Aufgabenkatalog sowie die strategische Führung von Herisau können nicht in einem niedrigprozentigen Teilzeitamt erledigt werden. Ganz grundsätzlich stört sich die PK am Terminus «nebenamtlich». Wünschenswert wäre es, diesen durch einen zeitgemässen Begriff, wie etwa «in Teilzeit» zu ersetzen, um dem fahlen Beigeschmack von «nebenamtlich = so nebenbei zu erledigen» sprachlich entgegenzuwirken.
- Art. 31/ Art. 32* Abs. 3: Die Änderung vom Singular zum Plural, sprich von einem Publikationsorgan zu mehreren möglichen, wird begrüsst.
- Art. 32/ Art. 33* Keine Anmerkung
- Art. 33/ Art. 34* Keine Anmerkung
- Art. 34/ Art. 35* Keine Anmerkung
- Art. 35/ Art. 36* Keine Anmerkung
- Art. 36/ Art. 37* Keine Anmerkung



- Art. 37/ Art. 38* Keine Anmerkung  
*Art. 38/ Art. 39* Keine Anmerkung  
*Art. 39/ Art. 40* Keine Anmerkung  
*Art. 40/ nArt. x2* Grundsätzlich ist die PK für die Schaffung einer Ombudsstelle. Klar ist, dass diese verwaltungsunabhängig sein muss (ohne Befangenheit, neutrale Vermittlung), quasi als letzte Instanz, nach dem alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft wurden. Zu diesen Möglichkeiten zählen die Fragestunde beim Gemeindepräsident oder der Gemeindepräsidentin, wie auch die von der PK angeregte Einwohner:innensprechstunde, welche einen verbindlicheren Charakter hat als die Fragestunde.  
Nicht zur Diskussion steht für die PK auch, dass die Schaffung und Bestellung der Ombudsstelle ein Geschäft des Einwohnerrates sein muss. Es stellt sich die Frage der Organisation: Die PK ist der Meinung, dass die «Einflugschneise» das Büro sein sollte. Wie dieses das Geschäft behandelt (selber oder Einsetzten einer PK) ist Gegenstand der durch die neue Gemeindeordnung notwendigen Änderungen des Geschäftsreglements des Einwohnerrates.
- Art. 41/ Art. 41* Keine Anmerkung  
*Art. 42/ Art. 47* Keine Anmerkung

---

## 5. Zusammenfassung

Die PK empfiehlt die vertiefte politische Diskussion betreffend folgender Themen:

- Geschlechtersensible/barrierefreie Formulierung der GO
- Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer
- Zusammensetzung/Organisation des Gemeinderates
- Quoren bei Referendum und Initiative
- Schaffung einer Ombudsstelle
- Fakultatives/obligatorisches Referendum für Voranschlag und Jahresrechnung
- Aufgabe der GPK betreffend Kontrolle des Rechenschaftsberichts

---

## 6. Antrag

1. Auf die Vorlage ist einzutreten
2. Den Anträgen der PK ist zuzustimmen.
  - a. *Art. 5/ nArt. x1* Ergänzung von Absatz 1 um das Wort «barrierefrei»: Die Gemeinde fördert den **barrierefreien** Zugang zur digitalen Information
  - b. Die rechtliche Grundlage für eine Einwohner:innensprechstunde mit einem Mitglied des Gemeinderates mit Protokollpflicht ist in der Gemeindeordnung zu verankern.
  - c. *Art. 11/ Art. 12* sowie *Art. 12/ Art. 13*: Die Quoren sind sowohl für das fakultative Referendum wie auch für die Initiative auf 200 festzulegen.
3. Das Geschäft ist der Volksdiskussion zu unterstellen (vgl. Art. 16 aGO).
4. Durchführung einer zweiten Lesung im Anschluss an die Volksdiskussion (vgl. Art. 35 Geschäftsreglement Einwohnerrat).

Im Namen der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

sign. Eva Schläpfer, Präsidentin