

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

9102 Herisau

E-Mail

evaschlaepfer@bluewin.ch

Datum

18. August 2022

Bericht der parlamentarischen Kommission (PK) an den Einwohnerrat**Gemeindeordnung (SRV 11), Totalrevision; 2. 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 (EVP)
Anita Hug (SVP)
Michel Peter (FDP)
Silvia Taisch Dudli (SP)

Die Kommission stützte sich bei ihrer Beratung für ihren Bericht zuhanden der 2. Lesung auf folgende Unterlagen

- Bericht und Antrag an den Einwohnerrat; 2. Lesung, 8. Juli 2022
- Synopse Gemeindeordnung, 2. Lesung, Stand 5. Juli 2022
- Revisionsentwurf Gemeindeordnung Stand 5. Juli 2022
- Volksdiskussionsbeiträge
- Entwurf Kantonsverfassung 16.12.2021 / Synopse Vernehmlassungs- und KV-Entwurf 16.12.2021

Die Kommission hat die Totalrevision der Gemeindeordnung für die zweite Lesung an einer Sitzung behandelt.

2. Grundsätzliches

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. Der Einwohnerrat hat mit Beschluss vom 16. März 2022 die Totalrevision der Gemeindeordnung der Volksdiskussion unterstellt, welche vom 25. März bis zum 26. April 2022 dauerte. Der Einwohnerrat wird die Totalrevision der Gemeindeordnung in einer 2. Lesung am 21. September 2022 behandeln.



3. Volksdiskussion

Die im Rahmen der Volksdiskussion eingegangenen Beiträge zur Totalrevision der Gemeindeordnung standen der PK zur Verfügung. Insgesamt haben sich 30 Personen mit 21 Eingaben an der Volksdiskussion beteiligt. Bei 17 der Eingaben wird für das Zustandekommen des fakultativen Referendums ein einheitliches Quorum von 200 Unterschriften gefordert, also auch für das fakultative Referendum für Voranschlag und Festsetzung des Steuerfusses. Dafür hat der Einwohnerrat an der 1. Lesung ein Quorum von 500 Unterschriften festgelegt.

Mit sieben Eingaben wird die Streichung des Ausländerstimmrechts gefordert. In ebenso vielen Beiträgen wird gewünscht, auf die Neuschaffung einer Ombudsstelle zu verzichten, da diese einen Ausbau des Stellenplans zur Folge hätte. Gleichzeitig wird gefordert, in dieser Angelegenheit eine Zusammenarbeit mit dem Kanton zu prüfen. Zwei an der Volksdiskussion Teilnehmende wünschen, die Budgetkompetenz weiterhin beim Einwohnerrat zu belassen, zwei äussern sich gegen das Stimmrechtsalter 16, einer gegen die Erhöhung des Quorums auf 200, einer wünscht das Stimmrecht für niedergelassene Ausländer:innen und einer, dass das Öffentlichkeitsprinzip in der Gemeindeordnung Erwähnung findet. Die PK hat die einzelnen Eingaben studiert und diskutiert. Einige Überlegungen der Teilnehmenden an der Volksdiskussion sind in die Entscheidungen der PK miteingeflossen. Bezüglich des von einem Teilnehmer geforderten Öffentlichkeitsprinzips schliesst sich die PK den Ausführungen des Gemeinderats an, wonach dieses bei Annahme der neuen Kantonsverfassung automatisch auch auf kommunaler Ebene Anwendung finden würde. Abklärungen haben ergeben, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips allein auf kommunaler Ebene durch die aktuelle übergeordnete Rechtsetzung verunmöglicht wird.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

In der Vorbereitung auf den Bericht zuhanden der 2. Lesung hat die PK ihre Detailberatung auf jene Artikel beschränkt, die in der Volksdiskussion Erwähnung fanden oder auf die 2. Lesung hin vom Gemeinderat eine Änderung erfahren haben.

Folgende Artikel haben eine redaktionelle – und damit keine inhaltliche - Änderung erfahren und sind daher von der PK, bis auf die Feststellung, dass es sich wirklich einzig um eine redaktionelle Anpassung handelt, nicht weiter diskutiert worden:

Art. 4 / Art. 12 Abs. 2 lit. b / Art. 17 Abs. 1 / Art. 19 Abs. 3 / Art. 20 Sachüberschrift / Art. 32 Abs. 3 (neu: Fussnote 23) / Art. 35 lit. c

Erläuterungen zu den weiteren, auf die 2. Lesung hin geänderten oder in der Volksdiskussion erwähnten Artikeln:

Art. 5 Die Änderung von «Zugang zu Informationen» auf «Zugang zu den Behörden» wird von der PK befürwortet, gestützt auf die Begründung des Gemeinderates wie auch mit Blick auf die Parität zur neuen Kantonsverfassung.

Art. 8 Abs. 2 Die PK hat die Argumente, die in der Volksdiskussion eingegangen sind, diskutiert. Bezüglich Stimmrechtsalter 16 gilt festzuhalten, dass dieses so in der Gemeindeordnung nicht explizit erwähnt wird. Vielmehr sucht die Gemeindeordnung mit ihrer Formulierung die Parität zum Kanton. Das heisst, wer als Schweizer Bürger:in auf kantonaler Ebene stimmberechtigt ist, soll dies auch auf kommunaler Ebene sein dürfen. Derzeit ist das Alter auf 18 Jahre festgelegt, in der neuen Kantonsverfassung (welche wie auch die Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum untersteht) ist eine Senkung auf 16 Jahre vorgesehen. Die PK sieht keinen Anlass, diesen Absatz zu ändern.

Abs. 3 Grundsätzlich gilt festzuhalten, dass der Einwohnerrat an der 1. Lesung den Antrag auf Streichung mit 13:18 Stimmen abgelehnt hat. In der Volksdiskussion sprechen sich sieben gegen, jemand für das Ausländer:innen-Stimmrecht aus. Die PK hat



diesen Absatz ebenfalls nochmals intensiv diskutiert und ist grossmehrheitlich für dessen Beibehalt.

Art. 11 Grundsätzlich soll am Quorum von 200 Unterschriften beim fakultativen Referendum festgehalten werden. Ebenfalls spricht sich die PK dafür aus, dass der Beschluss des Einwohnerrates, Voranschlag und Steuerfuss dem fakultativen Referendum zu unterstellen, nicht erneut diskutiert werden soll. Die PK empfiehlt indes, die Diskussion um das dafür nötige Quorum anlässlich der 2. Lesung nochmals zu führen.

Art. 22 Auf die Fragestellung rund um die Ombudsstelle wird unter Art. 42 eingegangen.

Art. 24 Diese Anpassung wird als sinnvoll erachtet, da sie die Parität mit der Geschäftsordnung des Einwohnerrates herstellt.

Art. 28 Die PK erachtet ergänzenden Text und Fussnote als sinnvoll.

Art. 30 Die PK erachtet den neuen und ergänzenden Abs. 1 als sinnvoll.

Art. 37 Die PK erachtet die Ergänzung als zweckdienlich und sinnvoll.

Art. 42 Die PK dankt dem Gemeinderat an dieser Stelle für die ausführliche Beantwortung der Fragen von Einwohnerrat Roman Hutter betreff der Ombudsstelle. Aus den Antworten geht hervor, dass der Kanton derzeit noch keine gesetzliche Grundlage für die Schaffung einer Ombudsstelle hat, sondern diese erst allenfalls mit der neuen Kantonsverfassung geschaffen wird. (Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 13. Juni 2022 eine parlamentarische Initiative zur Schaffung einer Ombudsstelle mit 34 Nein und 27 Ja für nicht erheblich erklärt. Grund für die Ablehnung war die sich in Arbeit befindende Totalrevision der Kantonsverfassung, die es abzuwarten gelte.) Die Gemeinde Herisau hat also derzeit weder die Pflicht noch die Möglichkeit, sich einer kantonalen Ombudsstelle anzuschliessen. Den Aufwand für eine Ombudsstelle schätzt der Gemeinderat auf jährlich wiederkehrende 20'000 bis 25'000 CHF, basierend auf den Zahlen der Stadt St. Gallen. (Die PK errechnet aus den gleichen Zahlen einen tieferen Wert, da die Personalangelegenheiten ihrer Meinung nach nicht mitgerechnet werden dürfen, besteht doch in Herisau bereits eine Ombudsstelle für das Personal. Die PK geht davon aus, dass diese daher auch bereits dementsprechend budgetiert ist.) Einen Stellenaufbau würde eine Ombudsstelle nicht generieren, da eine Ombudsstelle verwaltungsunabhängig sein muss, das Mandat für diese also nach «auswärts» vergeben und gemäss Aufwand entschädigt würde.

In Bericht und Antrag an den Einwohnerrat begründet der Gemeinderat die Streichung des Absatz 2 von Artikel 22 mit der Tatsache, dass damit die Möglichkeit geschaffen werde, dass der Einwohnerrat «fesselfrei» agieren könne. Dies kann die PK nachvollziehen und unterstützen. Unverständlich aber ist für die PK die neue Formulierung von Art. 42 Abs. 2. Während die in der ersten Lesung beschlossene Formulierung offen lässt, ob sich die Gemeinde dem Kanton anschliesst oder allenfalls selber eine Lösung sucht mit der Idee, die kostengünstigste Variante wählen zu können, wird mit der neuen Formulierung vorausgesetzt, dass sich die Gemeinde an die kantonale Ombudsstelle anschliesst – welche notabene erst dann geschaffen wird, wenn die neue Kantonsverfassung vom Ausserrhoder Stimmvolk genehmigt wurde, was sich noch einige Jahre hinziehen könnte. Ebenso unklar ist, ob der Anschluss an die kantonale Ombudsstelle kostengünstiger wäre. Die PK regt daher an, den in der ersten Lesung genehmigten Abs. 2 zu belassen und wie folgt zu ergänzen: ²Das Nähere ordnet ein Reglement, **welches in der Kompetenz des Einwohnerrates liegt und dem fakultativen Referendum untersteht.**

5. Zusammenfassung

Die PK empfiehlt die vertiefte politische Diskussion betreffend folgender Themen:

- Quorum für fakultativen Referendum für Voranschlag und Steuerfuss
-



- Einführung und Organisation einer Ombudsstelle mit evtl. späterer Angliederung an den Kanton AR
-

6. Antrag

1. Auf die Vorlage ist einzutreten
2. Dem Antrag der PK ist zuzustimmen. Art. 42 Abs. 2: Das Nähere ordnet ein Reglement, **welches in der Kompetenz des Einwohnerrates liegt und dem fakultativen Referendum untersteht.**
3. Der Totalrevision der Gemeindeordnung ist in zweiter Lesung zuzustimmen
4. Festzustellen, dass die Totalrevision der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum untersteht.