



Totalrevision der Gemeindeordnung; Erläuternder Bericht zum Revisionsentwurf

1. Einleitung

1.1 Aktualisierung der gültigen Gemeindeordnung vom 7. November 2000

Mit der Genehmigung durch den Regierungsrat trat die aktuelle Gemeindeordnung (SRV 11) am 7. November 2000 in Kraft. Seither haben sich verschiedene redaktionelle oder materielle Veränderungen ergeben; beispielsweise hat das Dienst- und Besoldungsreglement für das Gemeindepersonal (Art. 12 Abs. 1 lit. e) eine andere Bezeichnung erfahren, oder der Gemeinderat ist nicht mehr zuständig für die Wahl der Lehrpersonen. Nebst verwaltungsinternen Änderungsbedürfnissen, auf welche verschiedene Organisationseinheiten bei der täglichen Anwendung aufmerksam wurden, öffnet die Halbwertszeit der aktuellen Gemeindeordnung auch Raum für grundsätzliche Fragestellungen. Beispielsweise, ob die Finanzkompetenzen des Gemeinderates noch angemessen sind, oder ob das Ausländerstimmrecht wieder aufgerollt werden soll. Eine Revision bietet auch immer wieder Raum für besondere (politische) Anliegen von Behörden oder Behördenvertretern.

1.2 Die Einflüsse der Kantonsverfassung, des Gemeindegesetzes, des Finanzhaushaltsgesetzes und des übrigen kantonalen Rechts

Die direkten und indirekten Einflüsse des kantonalen Rechts auf die Rechtsetzung in den Gemeinden sind im Grunde so vielfältig wie die Gesetzgebung des Kantons an sich. Im Vordergrund stehen dabei die Kantonsverfassung (bGS 111.1), das Gemeindegesetz (bGS 151.11) und das Finanzhaushaltsgesetz (bGS 612.0). Diese drei Erlasse stecken, je nach Sachbereich mit unterschiedlicher Regelungsdichte, den Rahmen ab, innerhalb dessen Grenzen die Gemeinden selbständig Recht setzen können. Weitere ins Gewicht fallende Randbedingungen ergeben sich aus dem Gesetz über die politischen Rechte (bGS 131.12), dem Gesetz über Information und Akteneinsicht (bGS 133.1) und dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (bGS 143.1). Alle zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen hier aufzuzählen, würde zu weit führen. Soweit erforderlich wird in den Erläuterungen zum Revisionsentwurf auf das massgebende kantonale Recht verwiesen.

1.3 Total- oder Teilrevision?

Die Gemeindeordnung wird gemäss Revisionsentwurf umfassende Anpassungen und Änderungen erfahren. Ob es sich dabei um eine Total- oder eine Teilrevision handelt, dieser Fragestellung muss keine besondere Bedeutung beigemessen werden. Der Grundsatz "Einheit der Materie" gilt bei der Gesetzgebung nur abgeschwächt. Das bedeutet, dass eine Teilrevision der Gemeindeordnung auch möglich ist bzw. wäre, wenn dabei verschiedene Themen revidiert werden. Diese Aussagen nehmen Bezug auf einen Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern aus dem Jahr 2017 (RRE Nr. 1171).

Bei gesamthaften Gesetzesvorlagen gilt demnach der Grundsatz der Einheit der Materie wie bereits erwähnt nur abgeschwächt. Insbesondere wenn es sich um eine Kodifikation handelt, die zahlreiche Gebiete miteinschliesst. Die Stimmberechtigten haben keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teil einer Vorlage



gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Bestimmungen ablehnen.

Die Gemeindeordnung bildet die zentrale rechtliche Grundlage einer Gemeinde, sozusagen die Verfassung. Es handelt sich dabei um eine Kodifikation, die zahlreiche Themengebiete miteinschliesst. Die vorliegenden Änderungen an der Gemeindeordnung verbindet somit der gemeinsame Zweck, die ausreichende Organisation der Gemeinde, welche die demokratischen, rechtsstaatlichen und verwaltungstechnischen Mindestanforderungen erfüllt, sicherzustellen. In diesem grundlegenden Zweck der Revision der Gemeindeordnung ist ein hinreichender Sachzusammenhang im Sinn der Einheit der Materie zu erkennen.

Mit dem vorliegenden Revisionsentwurf werden sowohl Streichungen als auch (Neu-) Aufnahmen von Artikeln vorgeschlagen. Der Übersichtlichkeit halber will die Gemeindeordnung bzw. sollen die einzelnen Artikel neu nummeriert werden. Dieser Absicht ist es abschliessend geschuldet, dass im Weiteren formell von einer Totalrevision der Gemeindeordnung die Rede ist.

1.4 Einsetzung einer nicht parlamentarischen Kommission Revision Gemeindeordnung

Am 22. September 2020 setzte der Gemeinderat eine nicht parlamentarische Kommission ein und gab ihr den Auftrag, einen Entwurf für eine neue Gemeindeordnung zu erarbeiten. Der Kommission gehören folgenden Personen an:

	<u>Partei oder Gruppierung</u>
Diem Hansueli, Mühlebühl 14	EVP
Forster Thomas, Birkenstrasse 12	SP
Koch Nadja, Schmiedgasse 42	Die Mitte Hinterland AR
Oertle Christian, Burghalden 14	SVP
Schläpfer Eva, Hinterhof 2261	Gewerbeverein/PU AR
Vuilleumier Bénédict, Langelen 2333	FDP

Die Kommission wird vom Gemeindepräsidenten – Kurt Geser bis 31. Mai 2021, Max Eugster ab 1. Juni 2021 – präsiert. Mit beratender Funktion gehören Gemeindeschreiber Thomas Baumgartner und Leiter Rechtsdienst Mathias Schneider der Kommission an.

Die nicht parlamentarische Kommission hielt am 16. November ihre konstituierende Sitzung ab und traf sich in der Folge zu weiteren sechs Arbeitssitzungen. Am 16. März 2021 verabschiedete sie einstimmig den von ihr beschlossenen Entwurf für eine totalrevidierte Gemeindeordnung und die Erläuterungen dazu. Über ihre Tätigkeit hat die Kommission in regelmässigen Abständen informiert.

1.5 Die Entwurfsarbeit

Der Entwurf für eine neue Gemeindeordnung stützt sich auf die aktuell gültige Kantonsverfassung (Art. 102 Abs. 2 KV). Zum Verhältnis zur laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung erfolgen Aussagen unter nachfolgender Ziffer 2. Bei der Entwurfsarbeit haben eine Analyse der Bestimmungen der geltenden Gemeindeordnung, die mit dem übergeordneten Recht nicht mehr im Einklang stehen oder bei denen aus anderen Gründen ein Revisionsbedarf besteht, sowie neue gesellschaftliche oder politische Schwerpunktthemen im Fokus gestanden.

Zur Unterscheidung von Bestimmungen "alt" oder "neu" werden bei Bedarf in den folgenden Erläuterungen jeweils die Abkürzungen E-GO für Vernehmlassungsentwurf Gemeindeordnung und aGO für die aktuelle, d.h. die derzeit gültige Gemeindeordnung verwendet.



Zur besseren Übersichtlichkeit liegt den Vernehmlassungsunterlagen ergänzend eine Synopse mit lediglich informellem Charakter bei. Im Rahmen der Synopse sind neue Artikel mit „nArt. xNummer Titel“ bezeichnet.

Zur formellen Weiterbearbeitung – Vorprüfung, Beratung durch den Einwohnerrat, Volksdiskussion etc. – findet sich bei den Unterlagen die Neufassung der Gemeindeordnung (Vernehmlassungsentwurf).

IM RAHMEN VON VERNEHMLASSUNGEN WIRD UM BEZUGNAHME AUF DIE NEUFASSUNG DER GEMEINDEORDNUNG – NENNUNG DER ARTIKEL GEMÄSS VERNEHMLASSUNGSENTWURF – GEBETEN.

1.6 Wichtigste Neuerungen

- Aufgaben der Gemeinde in den Bereichen der digitalen Informationen und Kommunikation (Art. 5);
- Eingehen einer zeitgenössischen Verpflichtung zum Schutz und schonenden Umgang mit natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen sowie zur Förderung der Energieeffizienz und erneuerbarer Energiequellen (Art. 6);
- bedingtes Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene, Stimm- und aktives Wahlrecht (Art. 8 Abs. 3);
- passives Wahlrecht für stimmberechtigte Ausländerinnen und Ausländer (Art. 18 Abs. 2 und Art. 30 Abs. 2);
- Eröffnung der konstituierenden Sitzung des Einwohnerrates zu Beginn eines Amtsjahres durch das amtsälteste Mitglied (Art. 22 Abs. 1);
- Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Autorisierung von Video- und Telefonkonferenzen für den Gemeinderat (Art. 35 Abs. 2);
- Einführung einer Ombudsstelle (Art. 40);
- Entschlackung der Gemeindeordnung von Bestimmungen, welche im kantonalen Finanzhaushaltsgesetz (bGS 612.0) übergeordnet geregelt sind.

1.7 Gemeinderat

Der Entwurf der nicht parlamentarischen Kommission und die Erläuterungen bildeten die Grundlage für die Diskussion und Beschlussfassung im Gemeinderat. Anpassungen durch den Gemeinderat wurden aufgrund des Ergebnisses einer vorläufigen informellen Beurteilung durch das für die spätere Vorprüfung zuständige kantonale Departement vorgenommen.

2. Verhältnis zur laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung

Anlässlich des Urnenganges vom 4. März 2018 hat das Auserrhoder Stimmvolk der Durchführung einer Totalrevision der Kantonsverfassung zugestimmt. Gemäss dem zwischenzeitlich vorliegenden Entwurf zur Totalrevision der Kantonsverfassung sind für die Gemeinden folgende Inhalte von besonderer Relevanz:

- Ausländerinnen und Ausländern sollen das Stimmrecht auf Kantonsstufe erlangen können. Angesichts der Absicht zur Einführung des Ausländerstimmrechts auf kantonaler Ebene wurde durch die Verfassungskommission auch diskutiert, ob die Einführung des Ausländerstimmrechts auf kommunaler Ebene flächendeckend erfolgen oder weiterhin den einzelnen Gemeinden überlassen werden sollte. Sie sprach sich insbesondere mit Blick auf die Gemeindeautonomie mit deutlichem Mehr für die Beibehaltung der Regelung aus, wonach die Gemeinden selbständig entscheiden können, ob sie das Ausländerstimmrecht einführen wollen. Auf Gemeindeebene soll mit der neuen Kantonsverfassung jedoch auf das bisherige Erfordernis des fünfjährigen Wohnsitzes im Kanton verzichtet werden;
- Amtszeitbeschränkung für Gemeindepräsidenten: Keine Regelung in der Verfassung, jedoch soll es den Gemeinden offen stehen, eine Amtszeitbeschränkung einzuführen.



- Zur Einführung einer Ombudsstelle wartet der Regierungsrat im Rahmen der Vernehmlassung mit einem Variantenvorschlag auf, welcher eine Verpflichtung für die Gemeinden vorsieht. Findet der Vorschlag der Regierung Aufnahme in der Kantonsverfassung hat oder hätte dies Folgen auf Art. 40.

Weitere Auswirkungen der Verfassungsrevision, welche bei der Revision der Gemeindeordnung zwingend zu berücksichtigen wären, kristallisieren sich – Stand heute – nicht heraus. Die Verfassungskommission hat ihre Arbeit mit der Verabschiedung des Revisionsentwurfes vorerst unterbrochen. Der Entwurf liegt beim Regierungsrat, welcher anfangs März 2021 die öffentliche Vernehmlassung bis 18. Juni 2021 gestartet hat. Mit einer Abstimmung über die revidierte Fassung ist frühestens im Herbst 2023 zu rechnen.

3. Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf für die Totalrevision der Gemeindeordnung

3.1 Allgemeine Bestimmungen (1.)

Art. 1 Zweck

Keine Änderungen/Bemerkungen.

Art. 2 Gemeinde

Der Begriff *Einwohnergemeinde* (*Herisau*) stammt aus der Zeit der Gemeindeordnung vom 24. Juni 1974. Damals umfasste die Gemeinde Herisau die Einwohnergemeinde und die Bürgergemeinde. Das Ende des Dualismus von Einwohner- und Bürgergemeinden wurde mit der Kantonsverfassung vom 30. April 1995 eingeläutet (Art. 115). Nach Art. 100 Abs. 1 Kantonsverfassung in Verbindung mit Art. 2 Gemeindegesetz ist die Einwohnergemeinde seit mindestens zwei Jahrzehnten die einzige Gemeindeart im Kanton. Das Gemeindegesetz verzichtet im weiteren Wortlaut, mit Ausnahme von Art. 48, welcher sich der Umwandlung der Bürgergemeinden widmete, auf den Begriff der *Einwohnergemeinde* und verwendet im weiteren Verlauf die Bezeichnung *Gemeinde*. Im E-GO findet nur noch die Bezeichnung Gemeinde Verwendung (vgl. auch Art. 1 aGO).

Art. 3 Aufgaben

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung, vgl. Ausführungen zu Art. 2.

Art. 4 Vorbehalt des kantonalen Rechts

Keine Änderungen/Bemerkungen.

Art. 5 Digitale Informationen und Kommunikation

Der neue Artikel reagiert auf den digitalen Wandel, der seit dem Erlass der geltenden Gemeindeordnung viele Lebensbereiche verändert hat. Der Entwurfsvorschlag richtet sich nach Art. 61 der neuen Kantonsverfassung, welcher Kanton und Gemeinden gleichlautend verpflichtet. Der Entwurfsvorschlag anerkennt, dass die Digitalisierung eine grosse Anzahl Chancen und Risiken mit sich bringt und zeigt für den Kanton und die Gemeinden neue Handlungsfelder auf.

Abs. 1 statuiert einen grundlegenden Auftrag für die Gemeinde, den Zugang zur digitalen Information zu fördern. Dieser sehr allgemeine Auftrag widerspiegelt die Breite des ins Auge gefassten Phänomens, indem keine konkreten Massnahmen benannt, aber eine Zielvorgabe vorgegeben wird. Es wird vor allem in der Verantwortung der gesetzgebenden Organe stehen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten konkrete Massnahmen zu bestimmen. Mögliche Anwendungsfelder wären beispielsweise die Erleichterung des Zugangs zu kostenpflichtigen Online-Magazinen oder Online-Portalen oder der Ausbau von Glasfasernetzen.



Abs. 2 verpflichtet die Gemeinde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zeitgemässe digitale Informations- und Kommunikationsmittel einzusetzen. Dieser Aufgabe wird gestützt auf das kantonale Gesetz über eGovernment und Informatik (bGS 142.3) bereits nachgegangen.

Abs. 3 trägt einem konkreten Risiko des Einsatzes digitaler Informations- und Kommunikationsmittel Rechnung. Es soll verhindert werden, dass jenen Personen, die mit digitalen Informations- und Kommunikationsmitteln nicht vertraut sind, der Zugang zu Informationen verbart wird. Die Gemeinde hat deshalb zu gewährleisten, dass der Zugang für alle möglich bleibt. Die Gewährleistungspflicht beinhaltet die Pflicht, vorausschauend nach Lösungen zu suchen und nicht zuzuwarten, bis Beanstandungen hängig werden.

(Quelle: Totalrevision der Kantonsverfassung; Erläuternder Bericht)

Art. 6 Umwelt

Mit der Aufnahme dieser Bestimmung soll zeitgenössisch eine Verpflichtung zum Schutz und zum schonenden Umgang mit natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen eingegangen werden. Art. 39 nKV (Entwurf zu einer neuen Kantonsverfassung) verankert einen neuen Auftrag an Kanton und Gemeinden und verpflichtet sie, eine aktive Klimapolitik zu betreiben. Art. 6 E-GO ist sowohl als Sichtbarmachung des kantonalen Auftrages als auch als „Guideline“ für das Handeln von Gemeinderat und Gemeindeverwaltung zu verstehen. Im Sinne von Art. 2 aGO/E-GO soll er insbesondere auch alle auf dem Gebiet der Gemeinde wohnenden Personen ansprechen und zu einem Verhalten gemäss Zweckbestimmung des Artikels anhalten.

Die Gemeinde hat bereits heute gemäss übergeordnetem Recht eine sichere und umweltschonende Energieversorgung sowie deren sparsame und rationelle Verwendung zur fördern. Mit der Verankerung des Gebotes zur Förderung der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energiequellen auf Gemeindeebene wird eine Verbindlichkeit als Grundnorm manifestiert. Betreffend Zielnorm will sich die Gemeinde bei ihrem Handeln nach übergeordneten Vorgaben (Kantonsverfassung; kantonales Energiegesetz, KEnG, bGS 750.1) richten.

3.2 Organisatorische Bestimmungen (2.) Grundsätzliches (2.1)

Art. 7 Organe

Die Aufzählung der Organe in Art. 5 aGO ist als nicht abschliessend zu betrachten. So gilt namentlich auch die Geschäftsprüfungskommission, die bisher nicht erwähnt wurde, als Organ der Gemeinde, unabhängig davon, ob dieses Gremium von den Stimmberechtigten oder – wie in Herisau – vom Einwohnerrat bestellt wird (vgl. Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 10 N. 3). Ein klarer Unterschied besteht jedoch weiterhin zur Finanzkommission, welche beratende Funktion ausübt.

3.3 Die Stimmberechtigten (2.2)

Art. 8 Die Gesamtheit der Stimmberechtigten

Art. 105 in Verbindung mit Art. 50 Kantonsverfassung bestimmt, wer auf kommunaler Ebene stimmberechtigt ist. Bis auf weiteres gilt das Stimmrechtsalter 18. Der Entwurf zur totalrevidierten Kantonsverfassung sieht jedoch die Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf Kantons- und Gemeindeebene auf 16 Jahre vor. In Abs. 2 wird aufgrund des ungewissen Verlaufs auf kantonaler Ebene auf die explizite Nennung des Stimmrechtsalters verzichtet. Stimmberechtigt sind alle Schweizerinnen und Schweizer, die in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind und politischen Wohnsitz in der Gemeinde haben.

Ob die Gemeinde das Ausländerstimmrecht einführen will oder nicht, liegt in ihrer Organisationsautonomie (Abs. 3). In Anwendung von Art. 105 Abs. 2 KV kann die Gemeinde bereits heute die Erteilung des Stimmrechtes an Ausländerinnen und Ausländer vorsehen, die seit zehn Jahren in der Schweiz und davon seit fünf Jahren im Kanton wohnen und ein entsprechendes Begehren stellen. Der Entwurf zur revidierten Kantonsverfassung sieht nur noch einen zehnjährigen Aufenthalt in der Schweiz und nicht zusätzlich noch einen fünfjährigen Aufenthalt in



Appenzell Ausserrhoden vor. Die Formulierung von Abs. 3 ist dem ungewissen Verlauf auf Kantonsebene geschuldet. Die Einführung des Stimmrechtsalters 16 würde auch für Ausländerinnen und Ausländer gelten, sofern deren Stimmberechtigung grundsätzlich vorgesehen wird. Entsprechend (vgl. Abs. 2) sind hier Ausländerinnen und Ausländer, welche das erforderliche Stimmrechtsalter gemäss den Bestimmungen für Schweizerinnen und Schweizer erfüllen und politischen Wohnsitz in der Gemeinde haben, gemeint. In zwölf Gemeinden des Kantons fanden bisher Abstimmungen über die Einführung des Stimmrechts für Ausländerinnen und Ausländer statt, in vier Gemeinden wurde der Einführung zugestimmt. Die nicht parlamentarische Kommission befürwortet die Einführung des Ausländerstimmrechts mit 5 zu 2 Stimmen.

Art. 9 Wahlen

Die heutige Systematik in Art. 10 aGO wird als in sich unübersichtlich und damit verwirrend empfunden. Neu soll eine Darstellung nach dem jeweiligen Wahlverfahren, ob Mehrheits- (Majorz) oder Verhältniswahlverfahren (Proporz), erfolgen. Im Weiteren wird unter lit. a und b die diesbezügliche Änderung des Gemeindegesetzes (Wählbarkeit; SRV 151.11) per 1. März 2018 wiedergegeben.

Art. 10 obligatorisches Referendum

Nach Art. 8 Abs. 3 Finanzhaushaltsgesetz (bGS 612.0) sind die Gesamtkosten für die Bestimmungen der Finanzkompetenzen massgebend und nicht bloss der Handänderungswert bzw. der Verkehrswert. Für die Bestimmung in Art. 11 lit. c aGO bleibt damit kein vernünftiger Anwendungsbereich. Gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes kann der bisherige Zusatz ersatzlos gestrichen werden.

Art. 11 fakultatives Referendum

An der erforderlichen Unterschriftenzahl von 100 Stimmberechtigten sowie der Sammelfrist von 30 Tagen soll nicht gerüttelt werden (Abs. 1). Dies u.a. im Vergleich mit dem Erfordernis auf kantonaler Ebene mit 300 Unterschriften innert 60 Tagen.

Grundstücke können erst verkauft oder getauscht werden, wenn sie dem öffentlichen Zweck entwidmet und dem Finanzvermögen zugeführt wurden (Art. 12 Abs. 1 lit. b aGO). Über die Entwidmung entscheidet gemäss Art. 24 Abs. 2 lit. c Finanzhaushaltsgesetz (bGS 612.0) der Gemeinderat. Ferner entscheidet der Gemeinderat nach Art. 19 Gemeindegesetz (bGS 151.11) grundsätzlich ohne Beschränkung über Änderungen im Finanzvermögen.

Konsequenterweise sollten daher die Bestimmungen auf den Kauf/Erwerb von Grundstücken im Verwaltungsvermögen eingeschränkt werden. Noch konsequenter ist es aber, auch beim Kauf/Erwerb von Grundstücken im Verwaltungsvermögen generell auf die üblichen Finanzkompetenzen abzustellen. Dies empfiehlt sich, weil der vorsorgliche Landerwerb für öffentliche Zwecke ebenfalls als Änderung im Finanzvermögen gilt und in die Kompetenz des Gemeinderates fällt. Art. 12 Abs. 1 lit. b sowie in der Folge Art. 22 lit. c und 34 lit. c (alle aGO) sind nicht mehr erforderlich und sollen daher gestrichen werden.

Wenn weiterhin an speziellen Finanzkompetenzen für Baurechte festgehalten werden will, ergeben sich ähnliche Abgrenzungsprobleme (Art. 12 Abs. 1 lit. c sowie in der Folge Art. 22 lit. d und 34 lit. d aGO). Selbständige und dauernde Baurechte werden ohnehin schon als Grundstücke behandelt. Wenn auf spezielle Finanzkompetenzen für Grundstücke verzichtet wird, ist es nur konsequent, wenn auch von speziellen Finanzkompetenzen für Baurechte abgesehen wird. Unselbständige Baurechte (Dienstbarkeiten) dürften in Praxis kaum oder nicht von Bedeutung sein. Das übergeordnete Finanzhaushaltsgesetz (bGS 612.0) bietet zusammenfassend ausreichend Grundlage, weshalb die jeweiligen lit. c und d aGO keiner Verankerung in der Gemeindeordnung bedürfen.

Das Dienst- und Besoldungsreglement für das Gemeindepersonal (Art. 12 Abs. 1 lit. e aGO) wurde per 1. Januar 2011 aufgehoben und durch das Personalreglement (SRV 17) ersetzt. Vergleich Art. 11 Abs. 1 lit. c E-GO.

In Art. 11 Abs. 1 lit. e E-GO (bisher Art. 12 Abs. 1 lit. g aGO) wird aus rechtlicher Sicht eine Präzisierung vorgenommen.



Da die aGO keine weiteren wegweisenden Verfahrensbestimmungen nennt, wird es unter Art. 11 Abs. 2 E-GO als dienlich erachtet, einen zweiten Satz mit einem Hinweis auf das übergeordnete Gesetz über die politischen Rechte einzuführen.

Mit Volksmehr (55,6 %) vom 11. März 2012 wurde der „Abtretung der Zuständigkeit für den Voranschlag und die Festsetzung des Steuerfusses vor Beginn des neuen Rechnungsjahres an den Einwohnerrat“ zugestimmt. Bis dahin war diese Kompetenz unter dem obligatorischen Referendum (Art. 11 lit. b aGO aufgehoben) angesiedelt. In der nicht parlamentarischen Kommission Revision Gemeindeordnung wurde die Unterstellung unter das fakultative Referendum (Art. 11) angesprochen und beraten. Mehrheitsmeinung: Das Volk hat dem Einwohnerrat diese Kompetenz übertragen. Die nicht parlamentarische Kommission hat sich mit 6 gegen 1 Stimmen für die Beibehaltung der heutigen Regelung ausgesprochen. Die Kommission begründet ihre Haltung mit den damaligen Argumenten (vgl. damaliges Edikt).

3.4 *Volksinitiative (2.3)*

Art. 12 *Gegenstand und Unterschriftenzahl (Volksinitiative)*

An der erforderlichen Unterschriftenzahl von 100 Stimmberechtigten soll nicht gerüttelt werden (Abs. 2). Dies u.a. im Vergleich mit dem Erfordernis auf kantonaler Ebene mit 300 Unterschriften. Der Entwurf zur neuen Kantonsverfassung sieht neu vor, dass die erforderlichen Unterschriften innert sechs Monaten nach der amtlichen Veröffentlichung eingereicht werden müssen. In der Gemeindeordnung soll auf eine Erwähnung verzichtet werden. Zum Verfahren äussert sich Art. 14 Abs. 4 E-GO.

Art. 13 *Form*

Keine Änderungen/Bemerkungen.

Art. 14 *Verfahren*

In Art. 15 aGO wird lediglich auf das übergeordnete Recht verwiesen. Im Sinne der Benutzerfreundlichkeit sollen neu wesentliche Inhalte der übergeordneten Gesetzgebung angeführt werden.

3.5 *Mitwirkung und Information (2.4)*

Art. 15 *Volksdiskussion*

Keine Änderungen/Bemerkungen.

Art. 16 *Vernehmlassung*

Die Vernehmlassung ist eine Phase im Rechtsetzungsverfahren. Bevor der Gemeinderat dem Einwohnerrat beispielsweise einen neuen Reglementsentswurf vorlegt, geht der Vorschlag in die Vernehmlassung. Das bedeutet, dass verschiedene Interessengruppen, Parteien und Privatpersonen zum Entwurf Stellung nehmen können. Anpassungen sollen in der Folge, bevor der Einwohnerrat darüber befindet, möglich sein. Das Ziel der Vernehmlassung ist es, möglichst gute Reglemente zu erarbeiten und diese mehrheitsfähig zu machen.

Gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. d E-GO unterliegen allgemeinverbindliche Reglemente der Gemeinde, soweit sie nicht dem obligatorischen Referendum unterliegen, dem fakultativen Referendum. Zu den allgemeinverbindlichen Reglementen zählen beispielsweise das Proporzwahlreglement (SRV 12), das Reglement über die Entschädigung der Behörden (SRV 15) oder das Personalreglement (SRV 17).

Art. 17 *Information*

Keine Änderungen/Bemerkungen.



3.6 Der Einwohnerrat (2.5)

Art. 18 Verfahren

Mit den Beratungen zum Ausländerstimmrecht (vgl. Art 9 Abs. 3) hat die parlamentarische Kommission Revision Gemeindeordnung sowohl das Stimm- und aktive Wahlrecht als auch das passive Wahlrecht angesprochen und beraten. Nach dem Willen der Kommission soll stimmberechtigten Ausländerinnen und Ausländern auch das passive Wahlrecht eingeräumt werden (im Stimmenverhältnis 3 zu 3 bei einer Enthaltung und Stichentscheid des Kommissionspräsidenten). Art. 127 nKV sieht das passive Wahlrecht auf Gemeindeebene für stimmberechtigte Ausländerinnen und Ausländer ebenfalls vor. Unabhängig der Festlegung des Stimmrechtsalters soll bezüglich des passiven Wahlrechts auf die Mündigkeit (Alter 18) abgestellt werden. In den Einwohnerrat ist damit wählbar, wer das 18. Altersjahr zurückgelegt hat und in der Gemeinde stimmberechtigt ist.

Art. 19 Aufgaben und Befugnisse

Keine Änderungen/Bemerkungen.

Art. 20 Wahlen

Mit der geänderten Systematik soll die Übersichtlichkeit des Artikels verbessert werden. Bei den Stimmenzählenden (Art. 20 Abs. 1 lit. c E-GO) will auf eine Nennung der Anzahl (vgl. Art. 21 lit. a aGO) bewusst verzichtet werden. Dies wird als rein organisatorische Regelung von geringerer Bedeutung im Vergleich mit den Mitgliedern der Finanzkommission und insbesondere der Geschäftsprüfungskommission betrachtet.

Die aGO sieht sowohl für die Geschäftsprüfungskommission als auch die Finanzkommission eine fixe Anzahl von fünf Mitgliedern vor. Die Arbeiten in den beiden Kommissionen gestalten sich zunehmend aufwendig(er), weshalb auf Vorschlag der nicht parlamentarischen Kommission Revision Gemeindeordnung mit der Ergänzung „mindestens“ eine variable Mitgliederzahl möglich sein soll. Die Kompetenz zur expliziten Regelung will dem Einwohnerrat eingeräumt werden. Als Fremdänderung muss in der Konsequenz Art. 9 Abs. 1 Geschäftsreglement Einwohnerrat (SRV 13) angepasst werden.

Der Einwohnerrat wählt die Präsidien und die Mitglieder weiterer parlamentarischer Kommissionen. Mit der Ergänzung von Art. 20 Abs. 1 lit. f E-GO (bisher Art. 21 lit. d aGO) erfolgt ein Hinweis auf deren Tätigkeit bzw. Aufgabenverpflichtung.

Im nachfolgenden Art. 20 Abs. 2 E-GO wird durch die nicht parlamentarische Kommission Revision Gemeindeordnung die Schaffung einer Ombudsstelle vorgeschlagen. Die Wahl der Ombudsperson und deren Stellvertretung soll sinnvollerweise durch den Einwohnerrat auf Amtsdauer erfolgen. Zur Einführung einer Ombudsstelle wartet der Regierungsrat wie vorstehend bereits erwähnt im Rahmen der Vernehmlassung mit einem Variantenvorschlag auf, welcher eine Verpflichtung für die Gemeinden vorsieht. Findet der Vorschlag der Regierung Aufnahme in der Kantonsverfassung hat oder hätte dies Folgen auf Art. 40 E-GO mit weiteren zugehörigen Bestimmungen.

Art. 21 Befugnisse

Zur Streichung von Art. 22 lit. c und d aGO wird auf die vorstehenden Erläuterungen zu Art. 11 E-GO verwiesen.

Der Erlass von Reglementen, bei allgemeinverbindlichen Reglementen unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, liegt in der Kompetenz des Einwohnerrates. Der Erlass von Verordnungen liegt im Rahmen seiner Verwaltungsbefugnisse in der Kompetenz des Gemeinderates (Art. 33 lit. c E-GO). Diese Abgrenzungen entsprechen der gängigen Systematik der Rechtsammlung der Gemeinde Herisau.

Mit der Änderung des kantonalen Gesetzes über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht per 1. September 2005 wird das Gemeindebürgerrecht seither durch den Gemeinderat verlie-



hen. Art. 22 lit. g aGO ist infolge Gegenstandslosigkeit ersatzlos zu streichen. Die Gemeindeordnung kann diese Befugnis einer Kommission übertragen. Auf eine entsprechende Regelung und damit Aufnahme in E-GO soll verzichtet werden.

Art. 22 Einberufung

Der Sachverhalt wurde letztmals im Amtsjahr 2011/2012 mit der Revision des Geschäftsreglementes Einwohnerrat (SRV 13) aufgeworfen. Gemäss aGO wird die konstituierende Sitzung des Einwohnerrates zu Beginn eines Amtsjahres durch den Gemeinderat einberufen. Sie wird durch die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten eröffnet und bis zur Wahl des Präsidiums geleitet. Die nicht parlamentarische Kommission Revision Gemeindeordnung spricht sich im Sinne einer strikten Gewaltenteilung für einen Systemwechsel aus. Beraten wurde auch – wie in Parlamenten im Kanton St. Gallen gängig –, ob die Eröffnung durch die vorangehende Präsidentin oder den vorangehenden Präsidenten erfolgen soll, allenfalls durch das amtsälteste Mitglied, bei mehreren Mitgliedern mit gleichem Amtsalter durch das an Jahren älteste. Bei der gewählten Regelung lehnt sich die Kommission an den Wortlaut von Art. 19 Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) an.

Art. 23 Verhandlungen und Beschlussfähigkeit

Art. 24 Mitwirkung des Gemeinderates

Art. 25 Mitwirkung der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers

Keine Änderungen/Bemerkungen.

3.7 Die Geschäftsprüfungskommission (neu 2.6)

Unter diesem neuen Titel erfolgt eine Anpassung der Reglementsstruktur.

Art. 26 Zusammensetzung

Die Bestimmungen von Art. 27 aGO finden sich künftig im Art. 27 E-GO wieder. Vgl. auch Ausführungen zu Art. 20 Abs.1 lit. d E-GO.

Art. 27 Aufgaben

Anpassungen (Abs. 1 lit. a und b E-GO) erfolgen rein redaktionell an den Wortlaut von Art. 10 Abs. 1 lit. a Geschäftsreglement Einwohnerrat (SRV 13).

Die Finanzkontrolle in den Gemeinden wird durch die Geschäftsprüfungskommission wahrgenommen. Sie zieht für die Prüfung der Jahresrechnung ein anerkanntes Revisionsunternehmen bei (Art. 38 Abs. 4 Finanzhaushaltsgesetz). Entsprechend ist eine materielle Anpassung von Art. 28 aGO erforderlich (Art. 27 Abs. 4 E-GO).

3.8 Weitere Kommissionen (neu 2.7)

Unter diesem neuen Titel erfolgt eine Anpassung der Reglementsstruktur.

Art. 28 Finanzkommission

Art. 29 parlamentarische Kommissionen und Experten

Keine Änderungen/Bemerkungen.

3.9 Der Gemeinderat (neu 2.8)

Unter diesem Titel erfolgt eine Anpassung der Reglementsstruktur.

Art. 30 Zusammensetzung

Mit Fragen zur „Optimalen Organisation der Gemeinde Herisau“, basierend auf der ursprünglichen Motion der Fraktion FDP vom März 2001 „zur Reduktion der Anzahl der Gemeinderäte“, setzten sich Gemeinderat und Einwohnerrat über rund sechzehn Jahre auf mehreren Wegen und unterschiedliche Weise auseinander. Zuletzt (März 2017) wurde das Sachgeschäft „Optimale Organisation der Gemeinde Herisau („5 oder 7?“)“ ohne nennenswerte Wirkung durch den Einwohnerrat als erledigt am Protokoll abgeschrieben.



sich den zugehörigen Protokollen und auch den weiteren Unterlagen in diesem Zusammenhang nicht entnehmen.

Art. 32 Wahlen

Systematisch wird die Anstellung des Personals neu unter Art. 31 Abs. 2 lit. f E-GO geregelt. Gemäss Revision des kantonalen Justizgesetzes (bGS 145.31) per 1. Januar 2011 wählt der Kantonsrat für jeden Vermittleramtskreis einen Vermittler oder eine Vermittlerin und deren Stellvertretung. Die Regelung gemäss Art. 33 lit. b aGO ist überholt.

Art. 33 Übrige Befugnisse

Zur Streichung von Art. 34 lit. c und d aGO wird auf die vorstehenden Erläuterungen zu Art. 11 E-GO verwiesen.

Über die erleichterte Einbürgerung (Art. 34 lit. f aGO) entscheidet das Staatssekretariat für Migration (SEM); vor der Gutheissung eines Gesuches hört es den Kanton an. Das Verfahren regelt der Bundesrat (Bürgerrechtsgesetz; SR 141.0). Der Gemeinde steht keine Rechtskompetenz zu. Das Gemeindebürgerrecht (ordentliche Einbürgerung) wird gemäss Gesetz über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht (bGS 121.1) seit 1. September 2005 vom Gemeinderat verliehen. Das Gemeindebürgerrecht ist Grundlage des Landrechts.

Art. 34 ausserordentliche Lagen

Keine Änderungen/Bemerkungen.

Art. 35 Einberufung, Beschlussfähigkeit und Verhandlungen

Die Planung geeigneter oder erforderlicher Massnahmen zur Eindämmung und Verhinderung der Ausbreitung des Corona-Virus (Covid-19) führten zur Fragestellung, wie es sich mit der Durchführung von Videokonferenzen für den Gemeinderat verhält. Dazu musste festgestellt werden, dass die geltenden Regelungen in den Gemeindeordnungen über die Einberufung, Beschlussfähigkeit und Verhandlungen des Gemeinderates und von Kommissionen von physischen Zusammenkünften der Mitglieder ausgehen. Beschlussfassungen im Rahmen von Video- und Telefonkonferenzen, bei denen sich keine Mitglieder physisch versammeln, sind rechtlich nicht abgedeckt. Beschlüsse, die im Rahmen von reinen Video- und Telefonkonferenzen getroffen würden, müssten formell als ungültig oder gar nichtig beurteilt werden. Auf diesen Sachverhalt will mit einer neu formulierten Bestimmung (Abs. 2) reagiert werden. Die Sitzungsteilnahme soll nicht mehr in Abhängigkeit der physischen Präsenz am Verhandlungstisch stehen. In der Konsequenz ist durch den Einwohnerrat auch eine Anpassung des Geschäftsreglementes des Gemeinderates (Organisationsreglement; SRV 14, Art. 13) vorzunehmen.

Art. 36 Gemeindepräsidium

Art. 37 Gemeindekanzlei

Art. 38 Verwaltungsabteilungen

Art. 39 Verwaltungskommissionen

Keine Änderungen/Bemerkungen.

3.10 Weitere Behörden (2.9)

Unter diesem Titel erfolgt eine Erweiterung der Reglementsstruktur.

Art. 40 Ombudsstelle

Die Gemeinde Herisau verfügt bis dato über eine Ombudsstelle (für das Gemeindepersonal) mit dem Auftrag, Personalkonflikte nach Möglichkeit zu vermeiden oder auf einfache Weise zu lösen (SRV 17.7).

Gemäss Vorschlag der nicht parlamentarischen Kommission Revision Gemeindeordnung soll in der Gemeinde Herisau eine erweiterte, verwaltungsunabhängige Ombudsstelle geschaffen werden. Sie soll als Anlauf- und Beratungsstelle für Private im Kontakt mit dem Gemeinwesen dienen und zwischen Privaten und der Gemeinde vermitteln. Der Vorschlag gründet auf dem



Entwurf zur neuen Kantonsverfassung, ist bis auf weiteres aber nicht obligatorisch davon abhängig. Auch bei der Organisation ihrer Ombudsstelle wäre bzw. ist die Gemeinde bis dato frei. Details soll eine durch den Gemeinderat bis auf weiteres zu erlassende Verordnung regeln. Zu beachten wird in jedem Fall die abschliessende Bestimmung in der neuen Kantonsverfassung sein.

Neben der Ausweitung des Vermittlungsauftrages (auch auf Private) ist bei einer reinen Gemeindelösung auch denkbar, dass der Ombudsstelle im Rahmen ihrer Funktion als Anlauf- und Beratungsstelle auch weitere Aufgaben erteilt werden können.

Die Regelungsabsicht richtet sich nach dem Reglement über die Ombudsperson der Stadt St. Gallen (SRS 161.1). Zu regeln ist dabei u.a., wer die Ombudsperson wählt. Vorgeschlagen wird die Wahl durch den Einwohnerrat (vgl. Art. 20 Abs. 2 E-GO).

Die nicht parlamentarische Kommission hat auch das Thema „Whistleblowing“ angesprochen und beraten. Beleuchtet wurden die Erfordernisse betreffend rechtlicher Grundlagen sowie der Einsatz eines Anonymität garantierenden Whistleblowing-Tools einer privaten Anbieterin, wie es u.a. in den Städten Zürich und Winterthur in Anwendung steht. Betreffend rechtlicher Grundlage muss oder müsste die Revision der Kantonsverfassung abgewartet werden. Gemäss Art. 22 Abs. 3 (Petitionsrecht, neue Kantonsverfassung) soll ein – noch zu schaffendes Gesetz – geeignete Schutzmassnahmen für Personen, die der zuständigen Stelle in guten Treuen gesetzeswidriges Verhalten melden vorsehen.

Gemäss Kommission sollen Personen, welche gesetzeswidriges Verhalten melden, grundsätzlich geschützt werden. Augenmerk wird dabei dem Personal der Gemeinde Herisau geschenkt. Der Einsatz eines Whistleblowing-Tools weckt nach Ansicht der Kommission kein Vertrauen und wurde verworfen. Eine Ergänzung des Personalreglementes – analog Art. 22a Bundespersonalgesetz, SR 172.220.1 (Anzeigepflicht, Anzeigenrechte und Schutz) – erscheint der Kommission als verhältnismässiger Ansatzpunkt. Ein Auftrag an die allfällige Ombudsstelle als mögliche Meldestelle wäre gegebenenfalls prüfenswert.

3.11 Finanzhaushalt (3.)

Art. 41 Grundsatz

Die Ausführlichkeit der Art. 41 bis 45 aGO zum Thema Finanzhaushalt ist auf Gemeindeebene nicht (mehr) erforderlich. Die einzelnen Nennungen werden im Finanzhaushaltsgesetz geregelt. Es soll lediglich noch darauf verwiesen werden, dass der Gemeinderat den Finanzhaushalt nach Massgabe der Bestimmungen des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes zu führen hat.

3.12 Schlussbestimmungen (4.)

Art. 42 Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren

Das Gesetz über das Verwaltungsverfahren wurde mit der Inkraftsetzung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege per 1. Januar 2003 aufgehoben. In Art. 47 Abs. 2 E-GOV soll im Weiteren präzisiert werden, dass der Gemeinderat bezüglich mehrerer Gemeindereglemente (Mehrzahl) erste Rechtsmittelinstanz ist.