



**IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz
(Ersatzbehörde)**

**V. Nachtrag zum Gemeindegesetz
(Unmöglichkeit der Durchführung der Bürgerversammlung)**

**VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz
(Kollegialprinzip der Geschäftsprüfungskommission)**

**VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz
(Unzulässigkeit von Volksmotionen)**

**VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz
(Schulkommission in Einheitsgemeinden)**

**IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz
(Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen)**

Bericht und Entwürfe des Departementes des Innern vom 2. Juli 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2	
1	IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Ersatzbehörde)	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Einsetzen einer Ersatzverwaltung	4
1.2.1	Änderung von Art. 159 GG	5
1.2.2	Einsetzen einer Ersatzbehörde im Einzelfall (Art. 159a GG)	5
2	V. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unmöglichkeit der Durchführung der Bürgerversammlung)	7
2.1	Bürgerversammlung während der Covid-19-Epidemie (aktuelle Regelung)	7
2.2	Neue Regelung	7
3	VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Kollegialprinzip der Geschäftsprüfungskommission)	8
4	VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unzulässigkeit von Volksmotionen)	8
4.1	Geltende Regelung	8



4.2	Neue Regelung	9
5	VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Schulkommission in Einheitsgemeinden)	10
5.1	Entwicklung der letzten Jahre	10
5.2	Neue Regelung in Art. 94 GG	10
6	IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen)	11
7	Umsetzung und Verordnungsrecht	12
8	Finanzielle Auswirkungen und Referendum	13
9	Antrag	13
Entwürfe		
	IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz	14
	V. Nachtrag zum Gemeindegesetz	16
	VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz	18
	VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz	20
	VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz	22
	IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz	24

Zusammenfassung

Die vorliegende Sammelvorlage umfasst verschiedene Nachträge zum Gemeindegesetz. Mit dem IV. Nachtrag wird ein Auftrag des Kantonsrates nach Art. 95 des Geschäftsreglements des Kantonsrates erfüllt. Das Gemeindegesetz sieht in Art. 159 vor, dass eine Ersatzverwaltung eingesetzt werden kann, wenn die oberste Verwaltungsbehörde im Einzelfall nicht beschlussfähig ist, zum Beispiel, weil ein Grossteil der Mitglieder in den Ausstand treten muss. In den letzten Jahren ist es vermehrt dazu gekommen, dass eine Ersatzverwaltung für den Rat einer Gemeinde für die Behandlung eines Geschäfts eingesetzt werden musste. Dabei hat sich in der Praxis die Einsetzung des Rates einer anderen Gemeinde als Ersatzverwaltung bewährt. Da kein Rat dazu verpflichtet werden kann, die Aufgabe zu übernehmen, kann viel Zeit verstreichen, bis eine Ersatzverwaltung gefunden werden kann. Mit dem vorliegenden IV. Nachtrag soll das Verfahren für das Einsetzen einer Ersatzverwaltung – die neu «Ersatzbehörde» heissen soll – beschleunigt werden,



indem geregelt wird, welcher Rat bei der Beschlussunfähigkeit eines anderen Rates als Ersatzbehörde eingesetzt werden kann.

Gleichzeitig sollen dem Kantonsrat weitere fünf Nachträge zum Gemeindegesetz unterbreitet werden, mit denen einzelne Änderungen und Präzisierungen des Gemeindegesetzes vorgenommen werden.

Mit dem V. Nachtrag soll die Bestimmung über die Unmöglichkeit der Durchführung von Bürgerversammlungen aufgrund von Erfahrungen aus der Covid-19-Epidemie angepasst werden. Es soll neu im Gemeindegesetz geregelt werden, dass die Regierung bei länger andauernder Unmöglichkeit der Durchführung von Bürgerversammlungen Vorschriften über die Beschlussfassung über Geschäfte der Bürgerversammlung an der Urne erlassen kann.

Mit dem VI. Nachtrag soll das Kollegialprinzip für die Geschäftsprüfungskommission im Gemeindegesetz verankert werden. Anders als für den Rat einer Gemeinde fehlen heute im Gemeindegesetz für die Geschäftsprüfungskommission Ausführungen zum Kollegialprinzip. Es soll deshalb eine entsprechende Ergänzung erfolgen.

Mit dem VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz soll für das Instrument der Volksmotion das Verfahren bei unzulässigen Volksmotionen geregelt werden und Klarheit darüber geschaffen werden, wie mit ihnen umzugehen ist.

Mit dem VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz soll die Bestimmung über die Schulkommission an geänderte Verhältnisse angepasst werden.

Schliesslich sollen mit dem IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz die Regelungen für Vereinbarungen der Gemeinden über die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen angepasst werden und neu auch um eine Regelung für die Zusammenarbeit mit ausländischen Gemeinwesen ergänzt werden.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe des:

- IV. Nachtrags zum Gemeindegesetz (Ersatzbehörde);
- V. Nachtrags zum Gemeindegesetz (Unmöglichkeit der Durchführung der Bürgerversammlung);
- VI. Nachtrags zum Gemeindegesetz (Kollegialprinzip der Geschäftsprüfungskommission);
- VII. Nachtrags zum Gemeindegesetz (Unzulässigkeit von Volksmotionen);
- VIII. Nachtrags zum Gemeindegesetz (Schulkommission in Einheitsgemeinden);
- IX. Nachtrags zum Gemeindegesetz (Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen).

1 IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Ersatzbehörde)

1.1 Ausgangslage

In den letzten Jahren kam es vermehrt vor, dass für den Rat einer Gemeinde zur Beschlussfassung über ein einzelnes Geschäft eine Ersatzverwaltung eingesetzt werden musste. Im Rahmen der Prüfungstätigkeit 2020/2021 untersuchte die Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates die Frage, wie die Befangenheits- und Ausstandsregelungen in den Gemeinden umgesetzt werden und was passiert, wenn eine Mehrheit des Gemeinderates befangen oder im Ausstand



ist. Sie äusserte sich dazu in ihrem Bericht vom 6. Mai 2021 (82.21.03) wie folgt: «Wenn sich nun die Mehrheit des Gemeinderates im Ausstand befindet, ist der Rat nicht mehr beschlussfähig und es muss ein Gesuch um Einsetzung einer Ersatzverwaltung an das AfGB [Amt für Gemeinden und Bürgerrecht] gestellt werden (Art. 159 Abs. 2 Bst. f Ziff. 1 GG). Das AfGB sucht daraufhin eine geeignete Ersatzverwaltung, die das Mandat freiwillig übernimmt. Das AfGB stellt in jüngster Zeit eine Zunahme der Gesuche fest, zudem lassen sich aufgrund des erhöhten Zeitbedarfs und der zusätzlichen Belastung für eine Gemeinde kaum freiwillige Ersatzverwaltungen finden. Die Staatswirtschaftliche Kommission hält fest, dass das AfGB das Thema Ausstand und Ersatzverwaltung näher prüfen sollte und gegebenenfalls Präzisierungen vornehmen muss. Sie begrüsst die Idee einer Annahmeverpflichtung einer Gemeinde als Ersatzverwaltung einer anderen Gemeinde. Hiermit sollte das AfGB befähigt werden, Stellvertreter-Regionen zu definieren und nötigenfalls Ersatzverwaltungen zu bestimmen. Dazu braucht es eine Gesetzesanpassung».

Die Staatswirtschaftliche Kommission stellte dem Kantonsrat folgenden Antrag: «Die Staatswirtschaftliche Kommission lädt die Regierung ein, einen Entwurf eines Nachtrags zum Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) vorzulegen, der die Regelungen zu Ersatzverwaltungen präzisiert und dabei Stellvertreter-Regionen definiert. Das kantonale Amt für Gemeinden und Bürgerrecht soll die Möglichkeit erhalten, Ersatzverwaltungen zu bestimmen, wenn keine Gemeinde freiwillig die Aufgabe übernimmt»¹. Die Regierung beantragte zu diesem Auftrag einen geänderten Wortlaut: «Wir beantragen Ihnen, die Regierung einzuladen, einen Nachtrag zum Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) vorzulegen, der eine raschere Bestimmung von Ersatzverwaltungen ermöglicht». Die Regierung begründete ihren abweichenden Antrag damit, dass sie eine gesetzliche Regelung, die eine Bestimmung einer Ersatzverwaltung ermögliche, ebenfalls als sinnvoll erachte. Der Auftrag der Staatswirtschaftlichen Kommission zeige dabei einen denkbaren Lösungsweg auf, dessen Vor- und Nachteile aber mit anderen Optionen verglichen werden müssten. In einer Gegenüberstellung obsiegte der Antrag der Regierung und in einer weiteren Abstimmung wurde der Regierung der Auftrag gemäss dem Wortlaut ihres Antrags nach Art. 95 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11) erteilt.

Der Verband St.Galler Gemeindepräsidenten (VSGP) steht der vorliegenden Anpassung eher ablehnend gegenüber. Die Regierung möchte, nachdem diese ablehnende Haltung der Staatswirtschaftlichen Kommission mitgeteilt wurde, in Erfüllung des Auftrags des Kantonsrats an der vorgeschlagenen Anpassung festhalten, da die Anzahl der Gesuche um Ersatzverwaltung tendenziell steigt und eine bessere Klärung des Vorgehens in diesen Fällen sinnvoll ist.

1.2 Einsetzen einer Ersatzverwaltung

In Art. 159 Abs. 2 Bst. f GG ist vorgesehen, dass das zuständige Departement eine Ersatzverwaltung einsetzen kann, wenn:

- die oberste Verwaltungsbehörde im Einzelfall nicht beschlussfähig ist;
- die Gemeinde dauernd ihre rechtlichen Verpflichtungen verletzt;
- die Gemeinde sich den Anordnungen der Aufsichtsbehörden widersetzt;
- die Gemeinde durch ihr Finanzverhalten die Zahlungsfähigkeit gefährdet.

Während langer Zeit war es selten notwendig, eine Ersatzverwaltung einzusetzen. In den Jahren 2019–2024 musste in insgesamt fünfzehn Fällen eine Ersatzverwaltung eingesetzt werden. Bei den politischen Gemeinden war der Grund dafür meist, dass die Mehrheit oder gar alle Mitglieder des Rates für die Behandlung eines Geschäfts in den Ausstand treten mussten. Es handelte sich

¹ Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 6. Mai 2021 (82.21.03), Abschnitt 2.2.4.



dabei in den meisten Fällen um baurechtliche Angelegenheiten, vereinzelt aber auch um Entschiede über andere Geschäfte, wie z.B. einen Entscheid über die Entbindung vom Amtsgeheimnis eines Ratsmitglieds oder die Beschlussfassung über Angelegenheiten eines gemeinschaftlichen Unternehmens. Teilweise mussten Anträge auf Einsetzung einer Ersatzverwaltung auch abgewiesen werden. Bei den Spezialgemeinden mussten im Jahr 2021 verschiedentlich Ersatzverwaltungen eingesetzt werden, weil die Erneuerungswahlen aufgrund der Covid-19-Epidemie nicht vor Ablauf der Amtsdauer durchgeführt wurden.

In der Praxis gestaltet sich der Ablauf für die Einsetzung einer Ersatzverwaltung üblicherweise wie folgt: Der Rat einer Gemeinde informiert das Departement des Innern darüber, dass er der Ansicht sei, dass er für ein Geschäft nicht beschlussfähig sei. Das Departement des Innern prüft aufgrund der eingereichten Unterlagen die Beschlussfähigkeit. Gelangt das Departement des Innern zum Schluss, dass eine Beschlussunfähigkeit vorliegt, wird ein anderer Rat gesucht, der sich bereit erklärt, das Geschäft zu übernehmen. Mittels Verfügung wird dieser Rat dann als Ersatzverwaltung eingesetzt und es wird festgelegt, dass die Kosten, die nicht den Verfahrensbeteiligten auferlegt werden können, von der Gemeinde, deren Rat beschlussunfähig ist, übernommen werden müssen.

In der Praxis hat es sich als zweckmässig erwiesen, als Ersatzverwaltung den Rat einer anderen Gemeinde einzusetzen. Die Übernahme dieser Aufgabe erfolgt auf freiwilliger Basis, es besteht für den Rat keine Verpflichtung, sie zu übernehmen. Da es sich bei Geschäften, bei denen die Mehrzahl der Mitglieder eines Rates in den Ausstand treten müssen, i.d.R. um kompliziertere und aufwändigere Geschäfte handelt, gestaltet sich die Suche nach einem Rat, der die Aufgabe freiwillig übernehmen will, häufig eher schwierig. Oftmals dauert es mehrere Monate vom Eingang des Gesuchs bis zur Einsetzung einer Ersatzverwaltung, wodurch viel Zeit verloren geht.

Mit der von der Regierung vorgeschlagenen gesetzlichen Grundlage soll eine Regelung geschaffen werden, mit der bei Vorliegen einer Beschlussunfähigkeit eines Rates das Geschäft rascher einem anderen Rat übertragen werden kann.

Die Regelung beschränkt sich dabei auf Fälle, in denen ein Rat im Einzelfall nicht beschlussfähig ist. Bei Sachverhalten, die für eine längere Zeit eine Ersatzverwaltung erfordern (z.B. Gefährdung der Zahlungsfähigkeit), erscheint eine Übertragung an den Rat einer anderen Gemeinde nicht opportun, da dies zu einer hohen Belastung eines Rates führen könnte, die aufgrund der (mehrheitlich) nebenamtlichen Ausübung des Ratsmandats nicht bewältigt werden könnte. Für solche Fälle wird im konkreten Fall eine andere Lösung gefunden werden müssen. Zu denken ist dabei z.B. an ein privates Treuhandunternehmen.

1.2.1 Änderung von Art. 159 GG

In Art. 159 Abs. 2 Bst. f Ziff. 1 GG ist vorgesehen, dass eine Ersatzverwaltung eingesetzt werden kann, wenn die oberste Verwaltungsbehörde im Einzelfall nicht beschlussfähig ist. Das oberste Verwaltungsorgan ist gemäss Art. 89 Abs. 1 GG der Rat. Demgegenüber findet die Geschäftsprüfungskommission (GPK) in Art. 159 Abs. 2 Bst. f GG keine Erwähnung. Das Gesetz macht somit keine Angaben dazu, was passiert, wenn die GPK nicht beschlussfähig ist. Neu werden Rat und GPK ausdrücklich erwähnt. Da neu auch die GPK von der Regelung erfasst werden soll, soll der Begriff «Ersatzverwaltung» durch «Ersatzbehörde» ersetzt werden.

1.2.2 Einsetzen einer Ersatzbehörde im Einzelfall (Art. 159a GG)

1.2.2.a Grundsatz und Kostentragung (Abs. 1)

Als Grundsatz wird neu im Gesetz festgehalten, dass bei Beschlussunfähigkeit eines Rates ein anderer Rat als Ersatzbehörde eingesetzt wird. Diese Regelung ist der Regelung beim Kanton



nachempfunden, mit der für jedes Departement ein stellvertretendes Departement bestimmt wird (vgl. Art. 25 des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1; abgekürzt StVG]). Die Übernahme der Aufgabe durch einen anderen Rat hat sich in der Vergangenheit bewährt. Neu wird auch im Gesetz schon geregelt, dass die Gemeinde, deren Rat nicht beschlussfähig ist, die Kosten übernehmen muss, die nicht durch Entscheidungsgebühren gedeckt werden. Da ein Rat sich neu in eine Angelegenheit einarbeiten und unter Umständen auch externe Hilfe in Anspruch nehmen muss, können unter Umständen Kosten entstehen, die den Verfahrensparteien nicht auferlegt werden können. Mit der neuen Regelung wird die bisherige Praxis auch im Gesetz festgeschrieben, damit der Gemeinde, die sich zur Übernahme der Aufgabe bereit erklärt, keine Kosten verbleiben.

1.2.2.b Ersatzbehörde bei politischen Gemeinden (Abs. 2)

Sollte der Rat einer politischen Gemeinde im Einzelfall nicht beschlussfähig sein, soll der Rat einer anderen politischen Gemeinde als Ersatzbehörde eingesetzt werden. Damit das Verfahren beschleunigt wird, bezeichnet die Regierung in einer Verordnung für jede Gemeinde eine stellvertretende Gemeinde. Dabei sollen sich Gemeinden nicht gegenseitig vertreten, sondern jede Gemeinde soll eine andere Gemeinde vertreten, so dass im Falle einer Beschlussunfähigkeit einer stellvertretenden Gemeinde wiederum deren stellvertretende Gemeinde als Ersatzbehörde eingesetzt werden kann. Die Verordnung soll sich auf die Stellvertretung beschränken, es sind keine weiteren materiellen Regelungen auf Verordnungsstufe vorgesehen.

1.2.2.c Ersatzbehörde bei Spezialgemeinden (Abs. 3)

Für den Rat von Spezialgemeinden (Schulgemeinden, Ortsgemeinden, ortsbürgerlichen Korporationen und örtlichen Korporationen) soll der Rat der politischen Gemeinde, auf deren Gemeindegebiet die Spezialgemeinde gelegen ist, als Ersatzbehörde eingesetzt werden. Bei Spezialgemeinden, die in mehreren Gemeinden gelegen sind, soll auf die Anzahl Stimmberechtigter abgestellt werden. Spezialgemeinden erfüllen i.d.R. Aufgaben von öffentlichem Interesse, die von der politischen Gemeinde erfüllt werden, wenn die Spezialgemeinde nicht existieren würde. Das Einsetzen des Rates der politischen Gemeinde als Ersatzbehörde erscheint deshalb folgerichtig.

1.2.2.d Ersatzbehörde bei Zweck- und Gemeindeverbänden (Abs. 4)

Gemäss Art. 155 Abs. 2 GG gelten die Vorschriften über die Staatsaufsicht sachgemäss auch für die selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die Gemeindeverbände und die Zweckverbände. Für die selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen übt der Rat gemäss Art. 131 Abs. 3 GG die Oberaufsicht aus. Es erscheint daher sachgerecht, dass für die selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen auf kantonaler Stufe keine Regelung getroffen wird und dies den Gemeinden überlassen wird. Bei Beschlussunfähigkeit des Rates eines Zweck- oder Gemeindeverbandes soll der Rat derjenigen Zweck- oder Gemeindeverbandsgemeinde mit der grössten Einwohnerzahl als Ersatzbehörde eingesetzt werden.

1.2.2.e Pflicht zur Übernahme (Abs. 5)

Der als Ersatzbehörde eingesetzte Rat ist zur Übernahme der Aufgabe verpflichtet. Davon ausgenommen sind Fälle, in denen er selber beschlussunfähig wäre. In diesem Fall übernimmt wiederum der Rat, der von der Regierung als Ersatzbehörde für diesen Rat bestimmt wurde, die Aufgabe.

1.2.2.f Geschäftsprüfungskommission (Abs. 6)

Obwohl neu auch die GPK in Art. 159 GG erwähnt werden soll, soll in dieser Bestimmung keine feste Stellvertretung durch die GPK einer anderen Gemeinde festgelegt werden. Dies, weil die Hauptaufgabe der GPK die Prüfung von Jahresrechnung / Budget und die Prüfung der Verwaltungstätigkeit im vergangenen Jahr ist. Diese Prüfungen finden in den meisten Gemeinden in etwa zur selben Zeit statt. Die Verpflichtung zur Übernahme der Aufgaben einer anderen GPK



während dieser Zeit wäre für eine nebenamtlich tätige GPK unter Umständen nicht zumutbar. Das zuständige Departement soll mit der neuen Regelung daher zwar ermächtigt werden, im Einzelfall eine geeignete Ersatzbehörde einzusetzen. Die vorgeschlagene Regelung erlaubt es dem zuständigen Departement aber mit Blick auf die Belastung der Geschäftsprüfungskommissionen der übrigen Gemeinden auch die Aufgabe juristischen Personen des Privatrechts zu übertragen. Zu denken ist dabei primär an Unternehmen, die im Bereich der Revision – im Idealfall mit Erfahrung in der Revision von Gemeinden des Kantons St.Gallen – tätig sind.

2 V. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unmöglichkeit der Durchführung der Bürgerversammlung)

2.1 Bürgerversammlung während der Covid-19-Epidemie (aktuelle Regelung)

In den Jahren 2020–2022 wurden Bürgerversammlungen in den Gemeinden häufig durch Beschlussfassungen an der Urne ersetzt. Zu Beginn der Covid-19-Epidemie erfolgten diese Urnenabstimmungen gestützt auf die aktuell in Art. 52 Abs. 1 GG vorgesehene Regelung, gemäss welcher der Rat eine Urnenabstimmung über die unaufschiebbaren Geschäfte anordnet, wenn die Durchführung einer Bürgerversammlung durch ausserordentliche Verhältnisse verhindert wird. Im Winter 2021 ersuchten verschiedene Gemeindevertretende und der VSGP die Regierung um Massnahmen, damit trotz der unklaren weiteren Entwicklung der Covid-19-Epidemie frühzeitig klar werde, ob die Geschäfte der Bürgerversammlungen auch im Frühjahr 2021 wieder an der Urne beschlossen werden können. Die Regierung erliess daraufhin am 19. Januar 2021 gestützt auf die Dringlichkeits-Bestimmung in Art. 75 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) die Verordnung über die Beschlussfassung über Geschäfte der Bürgerversammlung während der Covid-19-Epidemie vom 19. Januar 2021 (nGS 2021-006). Die Verordnung war bis zum 30. Juni 2021 befristet. Am 14. Dezember 2021 erliess die Regierung eine weitere, inhaltlich gleichlautende, ebenfalls befristete Verordnung für die Bürgerversammlungen im Frühjahr 2022 (Verordnung über die Beschlussfassung über Geschäfte der Bürgerversammlung während der Covid-19-Epidemie im ersten Halbjahr 2022 [nGS 2021-100]). Den Gemeinden wurde damit die Möglichkeit gegeben, schon frühzeitig zu entscheiden, ob die Geschäfte der Bürgerversammlung des Frühjahrs 2021 bzw. 2022 an einer Bürgerversammlung oder an der Urne beschlossen werden. Dies gab den Gemeinden Planungs- und Rechtssicherheit.

2.2 Neue Regelung

Die Covid-19-Epidemie hat gezeigt, dass die geltende Regelung in Art. 52 Abs. 1 GG grundsätzlich tauglich ist, sie aber nicht die von den Gemeinden gewünschte Planungssicherheit bietet und in der Praxis auch Fragen offenlässt. Da ein zeitlich dringender Regelungsbedarf vorlag, war es für die Regierung zwar möglich, gestützt auf Art. 75 KV eine Verordnung zu erlassen, die den Gemeinden die benötigte Planungssicherheit gab. Art. 75 KV ist aber sehr allgemein gehalten. Die Grundsätze einer solchen Verordnung sollen daher neu im Gemeindegesetz geregelt werden.

Die neue Regelung ermöglicht es der Regierung, für Situationen, in denen in mehreren Gemeinden auf nicht absehbare Zeit keine Bürgerversammlungen durchgeführt werden können, auf dem Verordnungsweg Vorschriften zu erlassen, die eine Beschlussfassung über Geschäfte der Bürgerversammlung trotzdem ermöglicht. Die zu erlassenden Vorschriften müssen sich dabei an der konkreten Situation orientieren können. Da zum jetzigen Zeitpunkt nicht bekannt ist, welche Massnahmen eine zukünftige Situation bzw. Krise erfordert, kann kein konkreter Massnahmenkatalog in die neue Bestimmung aufgenommen werden, sondern es soll der Regierung ermöglicht werden, für eine beschränkte Zeit vom Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (sGS 125.3) und



vom Gemeindegesetz abzuweichen. Beispiele aus den Jahren 2020–2022 wären etwa der Verzicht auf das Aufstellen einer Urne oder die Verlängerung der Frist für die Beschlussfassung über Budget, Steuerfuss und Jahresrechnung. Eine solche Verordnung ist – wie auch in Art. 75 KV vorgesehen – immer zu befristen.

3 VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Kollegialprinzip der Geschäftsprüfungskommission)

Das Kollegialprinzip bezeichnet eine Organisationsform, in der die Entscheidungen eines Staatsorgans von einer Mehrzahl von Personen getroffen werden, die in rechtlicher und sachlicher Gleichordnung nebeneinanderstehen und gesamthaft ein einheitliches Staatsorgan bilden. Ihre Entscheidungen werden nicht den einzelnen Mitgliedern des Gremiums, sondern dem Gremium insgesamt zugerechnet. Wesentliches Merkmal des Kollegialprinzips ist demnach, dass das entscheidende Organ nach aussen geschlossen als Einheit handelt und auftritt.²

Obwohl das Kollegialprinzip auch für die Behörden der St.Galler Gemeinden schon länger als grundsätzlich anwendbar erachtet wurde³, fand es erst mit dem Erlass des Gemeindegesetzes erstmals für ein Organ der Gemeinden explizit Erwähnung: Nach Art. 90 Abs. 1 GG fasst und vertritt der Rat seine Beschlüsse als Kollegium. Für die Geschäftsprüfungskommission – in Gemeinden mit Bürgerversammlung einem weiteren von der Bürgerschaft gewählten Organ – wurde aber keine entsprechende Bestimmung aufgenommen, obwohl in der Praxis grundsätzlich auch von einer Anwendbarkeit des Kollegialprinzips ausgegangen wird. Die Anwendbarkeit des Kollegialprinzips auf die Geschäftsprüfungskommission erscheint aufgrund ihrer Funktion als prüfendes Organ auch sachgerecht: Die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission sollen nach aussen geschlossen auftreten und als Einheit handeln, da die Äusserung von abweichenden Meinungen das Vertrauen in das Ergebnis einer Prüfung stark beeinträchtigen würde. Es kommt aber immer wieder vor, dass Unsicherheit darüber besteht, ob das Kollegialprinzip für Geschäftsprüfungskommissionen wirklich Anwendung findet, weshalb mit dem vorliegenden VI. Nachtrag auf Gesetzesstufe Klarheit darüber geschaffen und analog dem Rat durch eine Ergänzung von Art. 54 GG das Kollegialprinzip auch für die Geschäftsprüfungskommission gesetzlich verankert werden soll.

4 VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unzulässigkeit von Volksmotionen)

4.1 Geltende Regelung

Mit Erlass des GG wurde neu die Möglichkeit geschaffen, auf Gemeindestufe das Instrument der Volksmotion vorzusehen. Im Gegensatz zum fakultativen Referendum und zur Initiative ist die Volksmotion ein politisches Recht, das in den Gemeinden nicht zwingend vorgesehen werden muss. Mit der Volksmotion kann eine in der Gemeindeordnung festgelegte Zahl Stimmberechtigter verlangen, dass der Rat eine Vorlage über einen Gegenstand ausarbeitet, der in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt (vgl. Art. 82 Abs. 2 GG). Mit der Volksmotion kann somit grundsätzlich dasselbe erreicht werden, wie mit der Initiative in der Form der einfachen Anregung (vgl.

² Vgl. Bericht der Regierung «Das Kollegialprinzip im Kanton St.Gallen» vom 18. August 1992 [22.92.07], ABI 1992,1918 ff., 1923 und 1942; Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission für die neue Verfassung des Kantons St.Gallen vom 19.Dezember 1999, ABI 2000, 165 ff., 340; Schriftliche Antwort der Regierung vom 30. November 2010 auf die Einfache Anfrage 61.10.32 «Wahlempfehlung und Kollegialprinzip»; Schriftliche Antwort der Regierung vom 15. Januar 2013 auf die Interpellation 51.12.58 «Gilt das Kollegialprinzip in der St.Galler Regierung noch?»; Schriftliche Antwort der Regierung vom 65. Juli 2013 auf die einfache Anfrage 61.13.21 «Nichteinhaltung des Kollegialprinzips».

³ Vgl. Bericht der Regierung «Das Kollegialprinzip im Kanton St.Gallen» vom 18. August 1992 [22.92.07], ABI 1992,1921.



Art. 79 ff. GG) und dem Auftrag an den Gemeinderat in Rahmen der allgemeinen Umfrage an der Bürgerversammlung (vgl. Art. 45 Abs. 3 GG).

Im Gegensatz zur Initiative sind die formellen Anforderungen an eine Volksmotion geringer. Insbesondere sieht das Gesetz keine Prüfung der Rechtmässigkeit vor der Sammlung der Unterschriften vor. Dies hat in der Vergangenheit verschiedentlich dazu geführt, dass eine Volksmotion als unzulässig bewertet werden musste, das Gesetz aber keine Antwort darauf gab, wie mit solchen Volksmotionen umzugehen ist.

Das Departement des Innern hat auf Anfrage von Gemeinden hin jeweils die Auffassung vertreten, dass über unzulässige Volksmotionen nicht abgestimmt werden darf und dass der Rat den Motionärinnen oder Motionären den Entscheid über die Unzulässigkeit der Motion mittels Verfügung eröffnen soll, damit die Motionärinnen oder Motionäre die Möglichkeit haben, den Entscheid des Rates durch eine Rechtsmittelbehörde überprüfen zu lassen. Gestützt wurde diese Auffassung zum einen durch Art. 46 GG, wonach über rechtswidrige Anträge an der Bürgerversammlung nicht abgestimmt wird. Zum anderen stützte sich diese Auffassung auf die Praxis des Bundesgerichtes zu rechtswidrigen Initiativen in Kantonen, in denen keine besonderen Bestimmungen zur Überprüfung der Gültigkeit einer Initiative vorgesehen waren. Nach konstanter Praxis des Bundesgerichtes ist diejenige kantonale Behörde, die nach kantonalem Recht zur Anordnung einer Volksabstimmung über Verfassungs- und Gesetzesinitiativen berufen ist, befugt, neben dem Vorliegen der formellen Voraussetzungen über das Zustandekommen der Initiative auch deren materielle Rechtmässigkeit zu prüfen (vgl. BGE 111 IA 305 Erw. 3).

4.2 Neue Regelung

Die bisher gelebte und unter Abschnitt 4.1 erläuterte Praxis soll nun auch im GG abgebildet werden. In Art. 82a soll neu explizit festgehalten werden, dass eine unzulässige Volksmotion der Bürgerversammlung oder dem Parlament nicht unterbreitet werden darf. Damit die Volksmotion weiterhin ein möglichst einfaches Instrument bleibt, sollen die Motionärinnen und Motionäre die Möglichkeit haben, beim Rat vor der Sammlung der Unterschriften eine Vorprüfung zu veranlassen. Für die Motionärinnen oder Motionäre soll diese Vorprüfung freiwillig sein, der Rat ist aber verpflichtet eine Vorprüfung vorzunehmen, wenn eine solche von den Motionärinnen oder Motionären verlangt wird. Der Antrag zur Vorprüfung kann ausschliesslich durch die Motionärinnen und Motionäre erfolgen.

Für die Prüfung der Zulässigkeit sollen die Vorschriften für die Prüfung der Zulässigkeit von Initiativen der KV und des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) sachgemäss zur Anwendung kommen. Wird dabei Unzulässigkeit festgestellt, z.B. bei einer Unvereinbarkeit der Motion mit dem übergeordneten Recht, ist dies den Motionärinnen und Motionären mittels Verfügung zu eröffnen. Dasselbe gilt, wenn die Unzulässigkeit, z.B. weil keine Vorprüfung durchgeführt wurde, erst nach der Sammlung der Unterschriften und Einreichung der Volksmotion festgestellt wird. Die Verfügung kann danach beim zuständigen Departement angefochten werden.⁴

⁴ Vgl. Art. 43^{bis} Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1).



5 VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Schulkommission in Einheitsgemeinden)

5.1 Entwicklung der letzten Jahre

Bis zum Erlass des VII. Nachtrags zum Volksschulgesetz (nGS 39-53) musste in Einheitsgemeinden vor dem 1. Januar 2005 zwingend eine Schulkommission vorgesehen werden. Mit dem VII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (sGS 213.1) wurde es in das Ermessen der Gemeinden gestellt, ob sie eine Schulkommission einsetzen wollen. In Art. 94 GG ist heute vorgesehen, dass die Gemeindeordnung eine Schulkommission vorsehen kann, die Schulrat heissen kann. Seit rund zehn Jahren ist vermehrt zu beobachten, dass in Einheitsgemeinden vom «traditionellen» Modell mit einer von der Bürgerschaft gewählten Schulkommission, der die unmittelbare Führung der Schule übertragen wird, abgewichen wird und alternative Führungsmodelle eingeführt werden. Dabei wird i.d.R. nach Möglichkeit der Grossteil der Regelungen auf Stufe Reglement vorgenommen. Dieser Entwicklung soll mit der vorgeschlagenen Änderung Rechnung getragen werden, wobei es aber weiterhin auch möglich bleiben soll, die Schulführung durch eine von der Bürgerschaft gewählte Schulkommission vorzusehen.

5.2 Neue Regelung in Art. 94 GG

Mit der vorgeschlagenen Regelung soll es ermöglicht werden, dass Vorschriften, welche die Schulkommission betreffen, grundsätzlich auf Stufe der Schulordnung geregelt werden können. Dies scheint gerechtfertigt, da für Kompetenzzuweisungen anderer Verwaltungskommissionen auch keine Regelung in der Gemeindeordnung verlangt wird. Als Ausnahme sieht Art. 94 Abs. 4 GG neu nur noch diejenigen Fälle vor, in denen für die Schulkommission eine Wahl durch die Bürgerschaft vorgesehen werden soll oder in denen der Schulkommission Kompetenzen für die Beschlussfassung über unvorhersehbare neue Ausgaben zukommen sollen. Die gebundenen Ausgaben werden in dieser Bestimmung nicht erwähnt, weil sie nach Art. 118 GG in den abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Rates fallen und er sie selbständig in einem nicht dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehenden Erlass an die Schulkommission delegieren kann.

Diese Ausnahmen sind dadurch begründet, dass Art. 117 GG für die Delegation der Kompetenz für die Beschlussfassung über unvorhersehbare neue Ausgaben die Verankerung in der Gemeindeordnung vorsieht. Eine Wahl der Schulkommission durch die Bürgerschaft soll ebenfalls in der Gemeindeordnung vorgesehen werden müssen, weil es sich bei einer Wahl um ein politisches Recht handelt und die politischen Rechte der Bürgerschaft auf Gemeindeebene in der Gemeindeordnung geregelt werden.

Verzichtet werden soll neu hingegen auf die Vorschrift, dass der Schulkommission wenigstens ein Mitglied des Rates angehören muss. Wenn einer Kommission erhebliche Befugnisse zukommen sollen (z.B. der Erlass von Verfügungen) oder ihr die Leitung und Überwachung eines Verwaltungszweigs übertragen wird, muss ihr nach Art. 93 Abs. 3 GG ohnehin wenigstens ein Mitglied des Rates angehören. Dies wird bei einer Schulkommission regelmässig der Fall sein. In den anderen Fällen soll es – wie bei den anderen Verwaltungskommissionen in einer Gemeinde – der Gemeinde überlassen sein, ob der Kommission ein Mitglied des Rates angehören soll.

Des Weiteren soll auf die Vorschrift verzichtet werden, dass eine Schulkommission, der die unmittelbare Führung der Schule übertragen wird, in Schulangelegenheiten für welche die Bürgerschaft oder das Parlament zuständig sind, dem Rat Antrag stellt. Dies soll die Gemeinde künftig eigenständig regeln können und muss vom Kanton nicht vorgeschrieben werden.



Schliesslich soll auch die Möglichkeit aufgehoben werden, in der Gemeindeordnung vorzusehen, dass die Schulkommission in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde ist. Nach Art. 40 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) können Gemeinden durch rechtsetzendes Reglement bestimmen, dass Verfügungen und Entscheide unterer Instanzen an die kantonale Rekursinstanz weitergezogen werden können. Durch die Streichung von Art. 94 Abs. 3 Ziff. 2 GG wird der Widerspruch, dass dies für die Schulkommission auf Stufe Gemeindeordnung geregelt werden muss, aufgehoben.

6 IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen)

Im Rahmen eines Beitrags im Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht⁵ wurden die rechtlichen Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von schweizerischen Gemeinden mit ausländischen Körperschaften analysiert. Dabei wurden die rechtlichen Grundlagen verschiedener Grenzkantone – unter anderem des Kantons St.Gallen – rechtsvergleichend untersucht. Für den Kanton St.Gallen wurde festgestellt, dass der Abschluss von grenzüberschreitenden Vereinbarungen zwischen St.Galler Gemeinden und ausländischen Gemeinwesen im Vergleich zu den meisten anderen untersuchten Grenzkantonen nur in recht beschränktem Umfang möglich sei.

Vor dem Hintergrund, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für den Kanton St.Gallen als Grenzkanton von erheblicher praktischer Bedeutung ist und die Zahl und Intensität der diesbezüglichen Kontakte auch zwischen St.Gallischen Gemeinden und Gemeinden des grenznahen Auslands stetig zugenommen hat, rechtfertigt sich eine Überprüfung der rechtlichen Grundlagen.

Es trifft zu, dass das Gemeindegesetz für Vereinbarungen von Gemeinden mit ausländischen Gemeinwesen keine ausdrücklichen Vorschriften enthält. Obwohl der Randtitel von Art. 137 GG relativ offen «Vereinbarung mit ausserkantonalen Gemeinwesen» lautet, bleibt unklar, ob diese Bestimmung auf Vereinbarungen mit ausländischen Gemeinwesen anwendbar ist, da sie das Vorliegen einer «interkantonalen Vereinbarung» voraussetzt, was auf eine Anwendbarkeit nur im inländischen Bereich deutet. Möglich ist aber schon heute der Abschluss von privatrechtlichen Verträgen, sofern nicht Rechte und Pflichten allgemein verbindlich geregelt werden (vgl. Art. 139 GG).

Die heute unklare Regelung betreffend Vereinbarungen über die Zusammenarbeit mit ausländischen Gemeinwesen wurde zum Anlass genommen, die gesetzliche Regelung der Vereinbarungen für die Zusammenarbeit der St.Galler Gemeinden mit anderen Gemeinwesen zu überarbeiten. In Art. 136 Abs. 1 GG wird neu festgehalten, dass die Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich Vereinbarungen abschliessen können. Dieser Grundsatz gilt sowohl für die innerkantonale Zusammenarbeit als auch für die Zusammenarbeit mit ausserkantonalen und ausländischen Gemeinwesen und sowohl für allgemeinverbindliche als auch nicht allgemeinverbindliche Vereinbarungen. Für Vereinbarungen über die innerkantonale Zusammenarbeit führt die geänderte Bestimmung in der Praxis zu keinen Veränderungen. Für Vereinbarungen über die Zusammenarbeit mit ausserkantonalen oder ausländischen Gemeinwesen bedeutet die Änderung, dass die Gemeinden auch allgemeinverbindliche Vereinbarungen, deren Abschluss in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, ohne das Vorliegen einer besonderen gesetzlichen Grundlage auf kantonaler Ebene, einer interkantonalen Vereinbarung oder eines Staatsvertrags abschliessen können. Mit

⁵ J. Scheffler / A. Bühler, Grenzüberschreitende Verträge schweizerischer Gemeinden: rechtliche Voraussetzungen und Handlungsspielräume, ZBI 124/2023, S. 115 ff.



der neuen Regelung können solche Vereinbarungen im selben Verfahren abgeschlossen werden, wie Vereinbarungen mit innerkantonalen Gemeinwesen. Im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs der Gemeinden erscheint diese Anpassung sowohl für die Zusammenarbeit mit ausserkantonalen als auch mit ausländischen Gemeinwesen vor dem Hintergrund der in Art. 89 KV statuierten Gemeindeautonomie gerechtfertigt.

Für Vereinbarungen über die Zusammenarbeit mit ausserkantonalen oder ausländischen Gemeinwesen, die Regelungen enthalten, die nicht in den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen, muss gemäss Art. 136 Abs. 2 und 3 GG eine interkantonale Vereinbarung oder ein Staatsvertrag abgeschlossen werden oder es muss – soweit dies im Einzelfall ausreichend ist – auf kantonaler Ebene eine besondere gesetzliche Vorschrift vorliegen oder erlassen werden. Eine besondere gesetzliche Vorschrift wird insbesondere dann nicht ausreichend sein, wenn das Recht des anderen Kantons oder Staates eine interkantonale Vereinbarung oder einen Staatsvertrag voraussetzt. Für die Zusammenarbeit mit ausserkantonalen Gemeinwesen entspricht dies der bisherigen Regelung. Für die Zusammenarbeit mit ausländischen Gemeinwesen wird es ebenfalls als zweckmässig erachtet, dass die Zusammenarbeit sowohl auf vertraglicher Basis mittels eines Staatsvertrags als auch durch eine besondere gesetzliche Vorschrift ermöglicht werden kann.

Art. 136 Abs. 2 und 3 GG sind auf alle Vereinbarungen anwendbar, die nicht in den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen. Diese Bestimmungen gelten somit auch für Vereinbarungen, die Sachbereiche regeln, die grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen, aber Regelungen enthalten, die vom übergeordneten Recht abweichen. Zu denken ist dabei etwa an Fälle, in denen in den verschiedenen Kantonen oder Staaten verschiedene gesetzliche Vorschriften gelten und in der Vereinbarung Regelungen getroffen werden sollen, die von den Vorschriften des Kantons St.Gallen oder des Bundes abweichen.

Da Art. 136 GG neu auch die interkantonalen Vereinbarungen regelt, kann Art. 137 GG aufgehoben werden. Die bisher in Art. 137 Abs. 2 GG vorgesehene Vorschrift, gemäss der für die Gründung eines Gemeindeverbandes oder eines Zweckverbandes mit ausserkantonalen Gemeinwesen immer eine interkantonale Vereinbarung über das anwendbare Recht, die Aufsicht und den Rechtsschutz abgeschlossen werden muss, wird in Art. 136 nicht mehr separat erwähnt. Wenn in den Vereinbarungen über einen Gemeindeverband oder einen Zweckverband nicht vom übergeordneten Recht abgewichen werden soll, kommt neu Art. 136 Abs. 1 GG zur Anwendung und es muss keine interkantonale Vereinbarung oder kein Staatsvertrag abgeschlossen werden. Wenn die Vereinbarung Regelungen enthält, die vom übergeordneten Recht abweichen – insbesondere, wenn für die Organisation des Gemeinde- oder Zweckverbandes das Recht eines anderen Kantons oder Staates zur Anwendung kommen soll – kommen neu Art. 136 Abs. 2 oder 3 GG zur Anwendung und es ist eine interkantonale Vereinbarung oder ein Staatsvertrag abzuschliessen oder – soweit dies im Einzelfall ausreichend ist – eine besondere gesetzliche Vorschrift auf kantonaler Ebene zu erlassen.

7 Umsetzung und Verordnungsrecht

Nach Art. 5 Abs. 1^{bis} StVG unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des vorgesehenen zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist. Die für den IV. Nachtrag nötigen Verordnungsbestimmungen beschränken sich auf die Festlegung der Stellvertretung der einzelnen Gemeinden untereinander und sind deshalb nicht von erheblicher Bedeutung. Es wird beabsichtigt, dass die Verordnung den Gemeinden vor Vollzugsbeginn des IV. Nachtrags zur Vernehmlassung unterbreitet wird.



Die Regierung beabsichtigt, die Nachträge nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder der Durchführung einer allfälligen Volksabstimmung zusammen mit der Verordnung über die Ersatzbehörden auf den selben Zeitpunkt hin in Vollzug zu setzen.

8 Finanzielle Auswirkungen und Referendum

Aus dem IV.–IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz resultieren keine finanziellen Auswirkungen. Die Erlasse unterstehen dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 RIG).

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf den:

- IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Ersatzbehörde);
- V. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unmöglichkeit der Durchführung der Bürgerversammlung);
- VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Kollegialprinzip der Geschäftsprüfungskommission);
- VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Unzulässigkeit von Volksmotionen);
- VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Schulkommission in Einheitsgemeinden);
- IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz (Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen).

Im Namen der Regierung

Susanne Hartmann
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



IV. Nachtrag zum Gemeindegesetz

Entwurf des Departementes des Innern vom 2. Juli 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●⁶ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gemeindegesetz vom 21. April 2009»⁷ wird wie folgt geändert:

Art. 159 b) Massnahmen

¹ Das zuständige Departement trifft angemessene Massnahmen zur Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung.

² Es kann insbesondere:

- a) anstelle eines Gemeindeorgans handeln;
- b) Ersatzvornahmen anordnen;
- c) Reglemente erlassen;
- d) Jahresrechnung, Budget und Steuerfuss beschliessen;
- e) im öffentlichen Interesse Aufgaben einer Gemeinde an eine andere Gemeinde übertragen, wenn keine Vereinbarung zustande gekommen ist;
- f) eine ~~Ersatzverwaltung~~ **Ersatzbehörde** einsetzen, wenn:
 1. ~~die oberste Verwaltungsbehörde~~ **der Rat oder die Geschäftsprüfungskommission** der Gemeinde, **des Zweckverbandes oder des Gemeindeverbandes** im Einzelfall nicht beschlussfähig ist;
 2. die Gemeinde dauernd ihre rechtlichen Verpflichtungen verletzt;
 3. die Gemeinde sich den Anordnungen der Aufsichtsbehörden widersetzt;
 4. die Gemeinde durch ihr Finanzverhalten die Zahlungsfähigkeit gefährdet.

Art. 159a (neu) c) Ersatzbehörde bei fehlender Beschlussfähigkeit im Einzelfall

¹ **Ist ein Rat im Einzelfall nicht beschlussfähig, wird der Rat einer anderen Gemeinde als Ersatzbehörde eingesetzt. Die Gemeinde, deren Rat im Einzelfall nicht beschlussfähig ist, trägt die Kosten der Ersatzbehörde, die nicht durch Entscheidgebühren gedeckt werden können.**

⁶ ABI 2024-●●.

⁷ sGS 151.2.



² Die Regierung bezeichnet durch Verordnung für jede politische Gemeinde den Rat einer anderen politischen Gemeinde, der als Ersatzbehörde vorgesehen ist.

³ Für den Rat von Spezialgemeinden wird der Rat der politischen Gemeinde, auf deren Gebiet die Spezialgemeinde gelegen ist, als Ersatzbehörde eingesetzt. Erstreckt sich die Spezialgemeinde über mehrere politische Gemeinden, wird der Rat der politischen Gemeinde, welche die meisten Stimmberechtigten der Spezialgemeinde zählt, als Ersatzbehörde eingesetzt.

⁴ Für den Rat von Zweckverbänden oder Gemeindeverbänden wird der Rat der politischen Gemeinde mit der grössten Einwohnerzahl als Ersatzbehörde eingesetzt.

⁵ Der Rat, der als Ersatzbehörde nach Abs. 2 bis 4 dieser Bestimmung vorgesehen ist, kann die Einsetzung nur ablehnen, wenn er im betreffenden Einzelfall selbst nicht beschlussfähig wäre.

⁶ Für die Geschäftsprüfungskommission von Gemeinden, Zweckverbänden oder Gemeindeverbänden wird eine geeignete Ersatzbehörde eingesetzt. Als Ersatzbehörde können auch juristische Personen des Privatrechts eingesetzt werden.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.

2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.⁸

⁸ Art. 5 RIG, sGS 125.1.



V. Nachtrag zum Gemeindegesetz

Entwurf des Departementes des Innern vom 2. Juli 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●⁹ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gemeindegesetz vom 21. April 2009»¹⁰ wird wie folgt geändert:

Art. 52 *Unmöglichkeit der Durchführung*

¹ Verhindern ausserordentliche Verhältnisse die Durchführung einer Bürgerversammlung, ordnet der Rat die Urnenabstimmung über die unaufschiebbaren Geschäfte an.

² Finden nicht alle teilnahmewilligen Stimmberechtigten im Versammlungsraum und in den Nebenräumen Platz, ordnet der Rat die Urnenabstimmung über die unaufschiebbaren Geschäfte an. Für die Behandlung der übrigen Geschäfte ordnet er eine neue Bürgerversammlung an.

³ **Verhindern ausserordentliche Verhältnisse in mehreren Gemeinden die Durchführung von Bürgerversammlungen und ist nicht absehbar, wann die Bürgerversammlungen durchgeführt werden können, kann die Regierung durch Verordnung Vorschriften für die Beschlussfassung über Geschäfte der Bürgerversammlung an der Urne erlassen. Dabei kann von den Vorschriften dieses Erlasses und des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 5. Dezember 2018¹¹ abgewichen werden.**

⁴ **Die Verordnung nach Abs. 3 dieser Bestimmung wird während höchstens sechs Monaten angewendet.**

⁹ ABI 2024-●●.

¹⁰ sGS 151.2.

¹¹ sGS 125.3.



II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.¹²

¹² Art. 5 RIG, sGS 125.1.



VI. Nachtrag zum Gemeindegesetz

Entwurf des Departementes des Innern vom 2. Juli 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●¹³ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gemeindegesetz vom 21. April 2009»¹⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 54 b) Aufgaben

1. Prüfung von Amts- und Haushaltsführung

¹ Die Geschäftsprüfungskommission handelt ohne Weisungen des Rates und erfüllt ihre Aufgaben selbständig und unabhängig.

^{1bis} **Sie fasst und vertritt ihre Beschlüsse als Kollegium.**

² Sie prüft die Amts- und Haushaltsführung des Rates und der Verwaltung im abgelaufenen Jahr sowie die Anträge des Rates über Budget und Steuerfuss für das nächste Jahr.

³ Sie kann während des Jahres angekündigte Zwischenrevisionen vornehmen.

⁴ Sie berichtet der Bürgerversammlung über das Ergebnis ihrer Prüfung. Bevor sie ihren Bericht veröffentlicht, gibt sie dem Rat Gelegenheit zur Stellungnahme.

⁵ Die Bürgerschaft kann Ergänzungsberichte verlangen.

¹³ ABI 2024-●●.

¹⁴ sGS 151.2.



II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.¹⁵

¹⁵ Art. 5 RIG, sGS 125.1.



VII. Nachtrag zum Gemeindegesetz

Entwurf des Departementes des Innern vom 2. Juli 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●¹⁶ Kenntnis genommen und
erlässt:

I.

Der Erlass «Gemeindegesetz vom 21. April 2009»¹⁷ wird wie folgt geändert:

Art. 82a (neu) Zulässigkeit

¹ Eine Volksmotion darf der Bürgerversammlung oder dem Parlament nur unterbreitet werden, wenn sie zulässig ist. Die Zulässigkeit bestimmt sich sachgemäss nach Art. 44 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001¹⁸ in Verbindung mit Art. 34 und 36 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967¹⁹.

² Die Volksmotion kann vor Beginn der Unterschriftensammlung dem Rat zur Vorprüfung unterbreitet werden.

³ Stellt der Rat im Rahmen der Vorprüfung oder nach Einreichung der Volksmotion Unzulässigkeit fest, erlässt er eine Verfügung.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

¹⁶ ABI 2024-●●.

¹⁷ sGS 151.2.

¹⁸ sGS 111.1.

¹⁹ sGS 125.1.



IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.²⁰

²⁰ Art. 5 RIG, sGS 125.1.



VIII. Nachtrag zum Gemeindegesetz

Entwurf des Departementes des Innern vom 2. Juli 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●²¹ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gemeindegesetz vom 21. April 2009»²² wird wie folgt geändert:

Art. 94 b) *Schulkommission*

¹ Die ~~Gemeindeordnung~~**Gemeinde** kann:

- a) eine Schulkommission vorsehen, die Schulrat heissen kann. ~~Sie legt Grösse und Wahlorgan fest.~~
- b) ~~den Vorsitz in der Schulkommission einem Ratsmitglied vorbehalten.~~

² ~~Der Schulkommission gehört von Amtes wegen ein Mitglied des Rates an.~~

³ ~~Wird der Schulkommission die unmittelbare Führung der Schule übertragen:~~

1. ~~stellt sie in Schulangelegenheiten, für die Bürgerschaft oder Parlament zuständig sind, dem Rat Antrag.~~
2. ~~kann die Gemeindeordnung vorsehen, dass sie in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist.~~

⁴ In der Gemeindeordnung kann:

- a) die Wahl der Schulkommission durch die Bürgerschaft vorgesehen werden;
- b) vorgesehen werden, dass die Schulkommission für unvorhersehbare neue Ausgaben bis zu einer bestimmten Höhe zuständig sein soll.

²¹ ABI 2024-●●.

²² sGS 151.2.



II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.²³

²³ Art. 5 RIG, sGS 125.1.



IX. Nachtrag zum Gemeindegesetz

Entwurf des Departementes des Innern vom 2. Juli 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●²⁴ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gemeindegesetz vom 21. April 2009»²⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 136 Vereinbarungen

a) Grundsatz

¹ Die Gemeinde kann ~~durch Vereinbarung~~ **in ihrem Zuständigkeitsbereich Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen abschliessen. Insbesondere kann sie:**

- a) Verwaltungspersonal und Einrichtungen einer anderen Gemeinde zur Verfügung stellen;
- b) Gemeinsame Kommissionen und Verwaltungspersonal einsetzen oder gemeinsame Einrichtungen schaffen;
- c) Gemeindeverbände und Zweckverbände gründen.

² **Vereinbarungen mit ausserkantonalen Gemeinwesen, die über den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Gemeinde hinausgehen, bedürfen einer interkantonalen Vereinbarung oder, soweit ausreichend, einer besonderen gesetzlichen Vorschrift.**

³ **Vereinbarungen mit ausländischen Gemeinwesen, die über den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Gemeinde hinausgehen, bedürfen eines Staatsvertrags oder, soweit ausreichend, einer besonderen gesetzlichen Vorschrift.**

Art. 137 wird aufgehoben.

²⁴ ABI 2024-●●.

²⁵ sGS 151.2.



II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.²⁶

²⁶ Art. 5 RIG, sGS 125.1.