



# Gesamtrevision Gemeindeordnung

Vernehmlassungsbericht

**Revidierte Version**



Wir sind Flawil

Version 2.0

---

Vernehmlassungsverfahren vom 3. November 2010 bis 31. Dezember 2010.  
Antrag an die Bürgerversammlung vom 29. März 2011.



## Gesamtrevision der Flawiler Gemeindeordnung Vernehmlassungsbericht

### Inhaltsverzeichnis

Vorwort: «Eine neue Verfassung für Flawil»	3
1. Ausgangslage	4
2. Inhaltliche Erläuterungen	4-8
I. Grundlagen	4
II. Bürgerschaft	5
III. Gemeinderat	6
IV. Schule	7
V. Gemeindeunternehmen	7
Anhang: Kreditkompetenzen (Finanzbefugnisse)	7
3. Weiteres Vorgehen	9

Die im Bericht rot hervorgehobenen Positionen sind aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses durch den Gemeinderat revidiert worden (siehe auch «Gutachten über die Gesamtrevision der Gemeindeordnung»).

### Öffentliches Vernehmlassungsverfahren

Die neue Gemeindeordnung untersteht einer öffentlichen Vernehmlassung. Der Gemeinderat lädt die Flawilerinnen und Flawiler ein, sich bis zum 31. Dezember 2010 zum vorliegenden Entwurf zu äussern.

Eingaben sind an folgende Adresse zu richten:

Ratskanzlei Flawil  
Bahnhofstrasse 6  
9230 Flawil

Tel. 071 394 17 60  
E-Mail [gemeinde@flawil.ch](mailto:gemeinde@flawil.ch)



## Vorwort

### «Eine neue Verfassung für Flawil»

Das kantonale Gemeindegesetz ist das Grundgesetz für alle Gemeinden. Gestützt darauf erlassen sie die kommunale Gemeindeordnung. Auf den 1. Januar 2010 ist das neue Gemeindegesetz in Vollzug getreten. Die Gemeinden haben bis Ende Amtsdauer, d. h. bis 31. Dezember 2012 Zeit, ihre Gemeindeordnungen an die neuen Vorgaben anzupassen.

Gemeinderat und Schulrat haben die Mustervorlagen des Kantons studiert und die Vorgaben den Flawiler Verhältnissen angepasst. Dabei gilt es in erster Linie, die neuen Bestimmungen des übergeordneten Rechts einfließen zu lassen. Gleichzeitig wurden die grundsätzlichen Überlegungen zur Gemeindeorganisation, welche im Rahmen der Bildung der Einheitsgemeinde vorgenommen wurden, berücksichtigt.

Die neue Flawiler Gemeindeordnung stützt sich im Wesentlichen auf die Muster-Gemeindeordnung des Amtes für Gemeinden. Das neue Gemeindegesetz eröffnet die Möglichkeit, ein neues Mitwirkungsrecht für die Bevölkerung einzuführen. Der Gemeinderat nimmt analog zu umliegenden Gemeinden ein neues Volksrecht in den Entwurf der Gemeindeordnung auf. Konkret handelt es sich um die Volksmotion, bei welcher 150 Stimmberechtigte schriftlich eine Abstimmung über einen Gegenstand verlangen, der in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt. Unverändert übernommen wurden die Anzahl Unterschriften für die Einreichung von Initiativen und das Ergreifen von Referenden. Auch wenn die Bevölkerung wächst, sollen die politischen Mitwirkungsrechte für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einfach bleiben.

Die bisherige Gemeindeordnung stammt aus dem Jahre 1980. Sie ist also 30-jährig und gibt in einigen Bereichen kein aktuelles Bild mehr von den Aufgaben und Kompetenzen einer Gemeinde mit rund 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern - notabene mit einem Budget von 47,7 Mio. Franken. Vor 30 Jahren lag das Budget noch bei knapp sieben Millionen Franken. Auch die Bilanzsumme ist in dieser Zeit von 14,6 auf 63,7 Mio. Franken gestiegen. Mit der Einführung der Einheitsgemeinde und der vermehrten Trennung von operativen und strategischen Führungsebenen, übernimmt die neue Gemeindeordnung in diesen Bereichen die heutigen Strukturen und Kompetenzregelungen.

Die konkretesten und wichtigsten Änderungen basieren auf dem vom Kantonsrat erlassenen Gemeindegesetz. Die Idee hinter der Neuregelung ist u.a., nicht mehr jedes Detail in der «Verfassung» vorzugeben. Mit der neuen Gemeindeordnung fallen verschiedene Regelungen weg, die früher zwingend durch die Bürgerschaft festzulegen waren. Beispielsweise liegt es gemäss kantonalem Gemeindegesetz heute in der Kompetenz des Gemeinderates, das amtliche Publikationsorgan zu bestimmen. Auch werden die Aufgaben des Gemeindeunternehmens (Technische Betriebe) nicht mehr in der Verfassung festgelegt. Solche Regelungen erfolgen heute auf der Ebene von internen Organisationsreglementen. ~~Ebenso sind die Finanzkompetenzen des Gemeinderates beim Finanzvermögen nicht mehr in der Gemeindeordnung festgeschrieben.~~ Dies ermöglicht aufgrund der heutigen Bedürfnisse mehr Flexibilität in der Aufgabenerfüllung und stellt eine Angleichung an den Zeitgeist dar.

Die konkreten Änderungen und Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen folgen auf den nächsten Seiten:



## 1. Ausgangslage

Das kantonale Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt nGG) ist das Grundgesetz für alle Gemeinden. Gestützt darauf erlassen sie die kommunale Gemeindeordnung. Auf den 1. Januar 2010 ist das neue Gemeindegesetz in Vollzug getreten. Die Gemeinden haben bis Ende Amtsdauer, d.h. bis 31. Dezember 2012 Zeit, ihre Gemeindeordnungen an die neuen Vorgaben anzupassen.

Die bestehende Gemeindeordnung von Flawil wurde 1980 erlassen und umfasst bereits fünf Nachträge. Eine generelle Überarbeitung wurde im Hinblick auf die Revision des Gemeindegesetzes bisher zurückgestellt.

Die neue Flawiler Gemeindeordnung stützt sich im Wesentlichen auf die Muster-Gemeindeordnung des Amtes für Gemeinden. Die Organisationsform, die Anzahl Räte und alle weiteren grundlegenden Organisationsbestimmungen wurden grösstenteils unverändert von der bisherigen Gemeindeordnung übernommen.

Das neue Gemeindegesetz eröffnet speziell die Möglichkeit, neue Mitwirkungsrechte für die Bevölkerung einzuführen.

Die Grundidee der neuen Gemeindeordnung ist, diese zu vereinfachen und nur noch die Grundzüge zu regeln, welche nicht bereits im Gemeindegesetz festgeschrieben sind. Ebenso sollen in den Bereichen Schule und Technische Betriebe nur die politischen Grundzüge festgelegt werden.

Nachfolgend gibt es zu jenen Artikeln ergänzende Informationen, die gegenüber der bisherigen Regelung materielle Änderungen enthalten oder bei denen Entscheidungsspielraum besteht. ~~Der Bezug zur bisherigen Gemeindeordnung ist am rechten Rand in der Beilage aufgeführt.~~

## 2. Was ist neu? / Inhaltliche Erläuterungen

### 1. Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen bzw. Modalitäten zum amtlichen Publikationsorgan sind neu im kant. Gemeindegesetz geregelt. Nach wie vor erfolgen amtliche Bekanntmachungen im amtlichen Publikationsorgan; dieses wird neu vom Gemeinderat bestimmt.

#### *Art. 3 / Organe*

Der Einbürgerungsrat ist neu als Organ der Gemeinde aufgeführt (gemäss übergeordnetem Recht). Die entsprechende Anzahl Mitglieder werden neu in den Art. 28 und 43 definiert.

#### *Art. 4 / Aufgaben*

Die Rechtsform und die Umschreibung der Technischen Betriebe erfolgen neu in den Art. 41 und 42.



## II. Bürgerschaft

### *Sachabstimmungen*

Im Grundsatz handelt es sich um Modifikationen aufgrund des übergeordneten Rechts. Materiell sind in den Zuständigkeiten keine Anpassungen vorgenommen worden, die nicht aus dem Gemeindegesetz vorgegeben sind.

### *Wahlen*

#### *Art. 9 / Stille Wahlen*

Übernahme der seit einigen Jahren vorgesehenen Möglichkeit, im zweiten Wahlgang auf einen Urnengang zu verzichten, sofern sich gleich viele Kandidaten bzw. Kandidatinnen aufstellen, wie Sitze zu vergeben sind.

### *Bürgerversammlung*

#### *Art. 10 / Durchführung (Einführung Budgetgemeinde)*

Eine der wohl weitreichendsten Veränderungen in der Gemeindeordnung stellt die Aufteilung der Bürgerversammlung in zwei Versammlungen dar: Jahresrechnung und Budget sollen künftig an getrennten Abstimmungen im Frühling bzw. Herbst stattfinden. Das Budget soll neu im Spätherbst durch eine separate «Budgetgemeinde» gutgeheissen werden. Warum dieser Vorschlag einer Budgetgemeinde? Die Vorteile dieser Änderung wären vor allem für grössere Projekte: es steht mit der Einführung der Budgetgemeinde neu ein ganzes Jahr zur Umsetzung zur Verfügung und nicht mehr nur neun Monate nach der Bürgerversammlung. Für die Umsetzung der Laufenden Rechnung ein wirklicher Vorteil. Der Nachteil liegt in der frühzeitigen Budgetierung, was aber mit neu zu definierenden Jahresabläufen (Prozesse/Controlling) sicherlich zu bewältigen ist. Eine Gemeinde in der Grösse von Flawil benötigt ein Jahr, um ein Budget von rund 50 Mio. Franken umsetzen zu können. Gemäss den Überlegungen des Gemeinderates ergeben sich auch für die Bürgerschaft Vorteile (z.B. besser Übersichtlichkeit; mehr Zeit, sich mit der Materie auseinandersetzen zu können). Es stellt sich aber die Frage, ob das Interesse nicht abnimmt, wenn neu eine Teilnahme an zwei Bürgerversammlungen notwendig wird?

Die Verwendung technischer Hilfsmittel für die Protokollierung an der Bürgerversammlung ist neu von Gesetzes wegen zulässig. Dieser Punkt muss somit nicht mehr in der Gemeindeordnung geregelt werden. Weitere Details (Unterlagen/Einladung) sind ebenfalls im übergeordneten Recht geregelt.

### *Fakultatives Referendum*

#### *Art. 13 / Grundsatz*

Die Anzahl Stimmberechtigten für das fakultative Referendum soll unverändert bleiben. Dies entspricht in etwa den Zahlen in der Region und ist auf die Grösse der Gemeinde angepasst. Dieses Volksrecht soll weiterhin nicht mit übermässigen Hürden ausgestattet werden.

#### *Art. 14 / Eventualantrag*

Neu eingeführt werden soll das Instrument des Eventualantrags im Referendumsverfahren. Danach kann der Gemeinderat zusammen mit dem Erlass des Hauptantrages einen Eventualantrag stellen und beide Anträge dem Referendum unterstellen. Wird das Referendum ergriffen, erfolgt die Abstimmung analog der Initiative mit Gegenvorschlag. Verstreicht die Referendumsfrist unbenutzt, tritt der Hauptantrag in Kraft.



## *Art. 16 / Einreichungsfrist*

Die Frist zur Einreichung des Referendums soll neu bei 40 Tagen festgelegt werden, wie es das übergeordnete Recht vorsieht. Bisher waren es 30 Tage.

## *Art. 17 / Verfahren*

Die Frist zur Anordnung einer Urnenabstimmung nach Zustandekommen eines Referendums soll neu bei 12 Monaten liegen. Dies stellt eine Vereinheitlichung der Fristen für Referendum, Initiative und Volksmotion dar. Bisher waren es sechs Monate.

## *Initiative*

### *Art. 18-24 / Diverse Bestimmungen*

Auch bei der Initiative besteht ein Spielraum bei verschiedenen Fristen und Anforderungen: Die Anzahl der notwendigen Unterschriften soll unverändert bleiben (siehe Ausführungen zu Art. 13). Das Initiativkomitee soll weiterhin aus wenigstens fünf Stimmberechtigten bestehen. Die Prüfung der Zulässigkeit des Initiativbegehrens soll auch in Zukunft innert drei Monaten erfolgen. Die Frist zur Einreichung des Begehrens soll wie bisher drei Monate betragen. Stimmt der Gemeinderat einem Begehren nicht zu, soll die Abstimmung darüber neu innerhalb von 12 Monaten stattfinden, was einer Vereinheitlichung der Fristen für Abstimmungen darstellt.

## *Volksmotion*

### *Art. 25 - 27 / Diverse Bestimmungen*

Als neues Volksrecht soll die Volksmotion eingeführt werden. Mit ihr kann eine bestimmte Anzahl Stimmberechtigte schriftlich eine Abstimmung über einen Gegenstand verlangen, der in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt. Das Begehren ist als einfache Anregung zu stellen. Die Abstimmung erfolgt an der Bürgerversammlung. Festzulegen ist die Zahl der notwendigen Unterschriften sowie die Frist, innert welcher der Gemeinderat nach der Gutheissung einer Volksmotion durch die Bürgerschaft die Vorlage ausarbeitet. Die notwendige Unterschriftenzahl soll die Hälfte derjenigen von Referendum und Initiative betragen. Für die Frist zur Ausarbeitung der Vorlage werden ebenfalls 12 Monate vorgeschlagen.

## *III. Gemeinderat*

Im Grundsatz sollen jene Veränderungen, die mit der Einführung der Einheitsgemeinde auf den 1. Januar 2008 und mit der Reduktion des Gemeinderates von neun auf sieben Mitglieder stattgefunden haben, mit dieser Gesamtrevision übernommen werden.

Die Aufgaben und Kompetenzen wurden weitgehend übernommen, sofern es nicht in den Formulierungen geringfügige Anpassungen an das Gemeindegesetz betrifft.

### *Art. 31 / Vernehmlassung zu Projektierung von Strassenbauten des Kantons*

Die Muster-Gemeindeordnung sieht wie bisher vor, dass der Gemeinderat über Vernehmlassungen zur Projektierung von Strassenbauten des Kantons abschliessend beschliesst, wenn der Gemeindeanteil einen bestimmten Betrag nicht übersteigt. Bisher waren die Gesamtbaukosten des Strassenprojektes massgebend (abschliessend durch den Gemeinderat bis 1'000'000 Franken). Ergeben sich bei einem Strassenbauprojekt des Kantons keine Gemeindebeiträge, so ist der Gemeinderat bei dieser Regelung unabhängig der Gesamtinvestition abschliessend für die Vernehmlassung zuständig.



## IV. Schule

Gemeinderat und Schulrat möchten keine grundlegenden Änderungen in den Kompetenzregelungen vornehmen, welche der ehemalige Schulrat der Schulgemeinde und der Gemeinderat im Rahmen der Bildung der Einheitsgemeinde festgelegt haben.

Generell scheint es aber sinnvoll, die grundsätzliche Hierarchie der Regelungen den heute gängigen Versionen anzupassen. So soll in der Gemeindeordnung nicht mehr jedes Detail aufgeführt werden. Sie beschränkt sich neu deshalb auf die politischen Grundzüge. Die Schulordnung (fakultatives Referendum) regelt dann die einzelnen Details der Schulorganisation, soweit nicht das interne Organisationsreglement (Geschäftsreglement/Ermächtigungsverordnung) die einzelnen Kompetenzdelegationen festlegt. Der vom Gemeinderat nach Rücksprache mit dem Schulrat verabschiedete Vorschlag sieht diese Neuordnung grundsätzlich vor.

## V. Gemeindeunternehmen

Eine ähnliche Grundhaltung wie bei der Schule gilt auch für die Organisation der Technischen Betriebe. Neu werden gemäss Muster-Reglement des Kantons die Organisationsform usw. nicht mehr in der Gemeindeordnung aufgeführt, sondern in den ausführenden Detailreglementen, was die Flexibilität erhöht. In der Gemeindeordnung soll am Status des unselbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmens als fixe Grundlage festgehalten werden.

## Anhang: Kreditkompetenzen (Finanzbefugnisse)

### *Allgemeines*

Der Begriff «bis» ist einschliesslich zu verstehen.

### *Begriff: Besonderer Beschluss der Bürgerschaft*

Kredite werden u.a. durch besondere Beschlüsse der Bürgerschaft gewährt (Art. 117 Abs. 1 GG). Als besondere Beschlüsse der Bürgerschaft gelten: Unterstellung unter das fakultative Referendum, Beschluss der Bürgerversammlung und Urnenabstimmung. Ein besonderer Beschluss der Bürgerschaft ist mindestens immer dann erforderlich, wenn es um eine Ausgabe von grosser finanzieller Tragweite geht. Gemäss neuem Gemeindegesetz sind keine Ausgabenkompetenzen für bestimmte Zwecke mehr möglich, weshalb diese Spalte in der Gemeindeordnung wegfällt.

### *Spalte Voranschlag*

Kredite werden u.a. durch Voranschlag gewährt (Art. 117 Abs. 1 GG).

### *Spalte Gemeinderat, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums*

Das fakultative Referendum kann nach Art. 23 Bst. d GG in der Gemeindeordnung vorgesehen werden.

### *Beträge allgemein*

Es findet eine Anpassung an die heutigen Beträge statt. Die bisherige Gemeindeordnung stammt aus dem Jahre 1980, als es noch keine Einheitsgemeinde gab und der



Jahresumsatz der politischen Gemeinde viel kleiner war:

	1980	2010
Jahresumsatz (Budget LR)	6'886'983	47'703'000
Bilanzsumme	14'672'539	63'765'500
Finanzvermögen	8'532'686	21'571'440

### *Ziff. 2: Unvorhersehbare neue Ausgaben*

Die Bürgerschaft kann den Gemeinderat ermächtigen, unvorhersehbare Ausgaben bis zu einer bestimmten Höhe zu beschliessen (Art. 117 Abs. 3 GG). Soweit der Kredit nicht ausreicht, ist für Mehrausgaben die Einholung eines Nachtragskredites notwendig (Art. 116 Abs. 2 GG).

Für Werkleitungen galt bisher keine separate Kreditkompetenz, d.h. ab 500'000 Franken war das fak. Referendum nötig. Die Bürgerschaft will aber kaum über eine grössere Leitungssanierung an der Urne befinden, zumal in der Regel kaum Spielraum besteht und die Investition in vielen Fällen auch als gebundene Ausgabe gelten könnte.

Die Technischen Betriebe müssen sich im Markt behaupten. Das kann schnelle Entscheidungen bedingen, beispielsweise wenn es um die Erschliessung eines Gebietes mit Erdgas geht. Die bisherige Regelung, insbesondere die jährliche Obergrenze von 250'000 Franken, ist sehr knapp und kann zu Schwierigkeiten führen. Der Gemeinderat hat sich bisher damit beholfen, dass die Gesamtinvestitionssumme gemäss Voranschlag quasi als Global-Investitionskredit gilt.

### *Ziff. 3: Dringliche und gebundene Ausgaben*

Der Rat kann dringliche oder gebundene Ausgaben ohne Kredit tätigen (Art. 118 GG). Als gebunden werden Mehrausgaben als Folge der Teuerung und für Gegenstände, in denen kein grösserer Ermessensbereich gegeben ist, betrachtet.

### ~~*Grundstücke des Finanzvermögens*~~

~~Der Gesetzgeber hat in diesem Bereich eine neue Aufgabenteilung vorgesehen. Grundsätzlich soll für Finanzanlagen der Rat zuständig sein, da es sich um Transaktionen ohne finanzielle Auswirkungen auf die Steuerlast handelt. Ohne Regelung in der Gemeindeordnung ist gemäss dem Willen des Gesetzgebers allein der Gemeinderat für den Erwerb und die Veräusserung von Grundstücken des Finanzvermögens zuständig. Die neue Gemeindeordnung verzichtet deshalb auf eine Festlegung von Beträgen bei den Grundstücken des Finanzvermögens, da es sich um reine Finanzanlagen handelt.~~



### *3. Weiteres Vorgehen*

Die neue Gemeindeordnung untersteht einer öffentlichen Vernehmlassung. Der Gemeinderat lädt die Flawilerinnen und Flawiler ein, sich bis zum 31. Dezember 2010 zum vorliegenden Entwurf zu äussern.

Für den Erlass der Gemeindeordnung ist gemäss Gemeindegesetz die Bürgerversammlung zuständig. Es ist vorgesehen, die Gemeindeordnung zur Beschlussfassung an der nächsten ordentlichen Bürgerversammlung vom 29. März 2011 vorzulegen. Es können zu jedem Artikel einzeln Anträge gestellt werden.

Flawil, 2. November 2010

**Gemeinderat Flawil**  
[www.flawil.ch](http://www.flawil.ch)