



---

# Motion „Änderung der Gemeindeordnung“ (3. Nachtrag Gemeindeordnung)

## 1. Motion

Am 2. Dezember 2008 hat die FLiG-Fraktion, vertreten durch Claudia Meier-Uffer, die Motion „Änderung der Gemeindeordnung“ eingereicht. Diese Motion ist von 28 Mitgliedern des Parlamentes unterzeichnet. Mit der Motion wird eine Änderung der Gemeindeordnung beabsichtigt. Die Gemeindeordnung soll neu einen Artikel über die Unvereinbarkeit bestimmter Ämter enthalten.

## 2. Begründung der Motion

Bei den Erneuerungswahlen im September 2008 haben die Schlagworte Doppelmandate, Ämterkumulation und Gewaltentrennung zu Diskussionen geführt. Es hat sich die Frage gestellt, ob ein Mitglied des Stadtparlamentes gleichzeitig Mitglied des Schulrates sein kann. Das St. Galler Gemeindegesetz umschreibt in Art. 97 die Unvereinbarkeit von gewissen Tätigkeiten mit einer Einsitznahme im Gemeindeparlament:

*„Die Mitglieder des Rates, der Ratsschreiber und weitere leitende Gemeindebeamte dürfen dem Gemeindeparlament nicht angehören.*

*Die Gemeindeordnung kann weitere Beamte und Angestellte der Gemeinde von der Mitgliedschaft beim Parlament ausschliessen.“*

Um künftig Diskussionen um Personen zu vermeiden, soll eine Änderung der Gemeindeordnung erlassen werden, welche einen Artikel über die Unvereinbarkeit bestimmter Ämter vorsieht. Der Stadtrat unterbreitet den nachfolgenden Bericht und Antrag.

## 3. Heutige Rechtslage

### 3.1 Kantonsverfassung (in Kraft ab 1.1.2003)

*„Art. 58 Gemeindeparlament*

*Dem Gemeindeparlament gehören nicht an:*

- a) die oder der Ratsvorsitzende und die Mitglieder des Rates sowie die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber;*
- b) die durch Gemeindeordnung bezeichneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung.“*

### 3.2 Kantoniales Gemeindegesetz (vom 23. August 1979)

*„Art. 97 Unvereinbarkeiten*

*Die Mitglieder des Rates, der Ratsschreiber und weitere leitende Gemeindebeamte dürfen dem Parlament nicht angehören.*

*Die Gemeindeordnung kann weitere Beamte und Angestellte der Gemeinde von der Mitgliedschaft beim Parlament ausschliessen.“*

Die Bestimmung von Art. 97 Gemeindegesetz ist seit dem Inkrafttreten der neuen (ranghöheren) Kantonsverfassung am 1. Januar 2003 überholt, soweit sie dieser widerspricht. Es gilt seither einzig die Bestimmung von Art. 58 Kantonsverfassung.

### 3.3 Gemeindeordnung Gossau (vom 10. Dezember 1998)

Die Gemeindeordnung kennt keine Ausschlussgründe für das Stadtparlament. Somit gelten die Bestimmungen von Art. 58 Kantonsverfassung.

#### **4. Erfahrungen mit der fehlenden Unvereinbarkeits-Regelung**

Die Parlamentswahlen 2000 und 2004 sind mit den in Ziffer 3 erwähnten Regelungen durchgeführt worden, ohne dass Schwierigkeiten entstanden sind. Im Parlament hatten während der Periode 2001-2008 auch städtische Mitarbeitende Einsitz, zum Teil solche aus der Verwaltung, zum Teil solche aus der Lehrerschaft.

Bei den Erneuerungswahlen im Herbst 2008 hat sich eine neue Fragestellung ergeben. Ein Kandidat wurde gleichzeitig als Mitglied des Schulrates und als Mitglied des Stadtparlamentes gewählt. Er übt seit Anfang 2009 diese beiden Funktionen aus. Die heutige Rechtslage lässt ein solches Doppelmandat zu. Der Schulrat ist eine stadträtliche Kommission und somit kein eigenständiges Exekutivorgan (Art. 167 Gemeindegesetz).

In der politischen Diskussion ist indessen die Frage aufgeworfen worden, ob ein solches Doppelmandat im Lichte der Forderung nach Gewaltenteilung zu bestehen vermag. Weiter ist auch die Frage erhoben worden, ob eine Lehrperson mit Schulleitungsfunktion als „Leitender Gemeindebeamter“ im Sinne von Art.97 Gemeindegesetz zu betrachten ist und somit aufgrund übergeordneten Rechts dem Parlament nicht angehören darf.

#### **5. Künftige Rechtslage**

##### **5.1 Kantonsverfassung** (in Kraft ab 1.1.2003)

Es ist keine Änderung absehbar.

##### **5.2 Kantonales Gemeindegesetz** (Revision 2009)

Das Kantonale Gemeindegesetz ist in Total-Revision. Der Kantonsrat hat am 17. Februar 2009 der neuen Fassung in der Schlussabstimmung zugestimmt. Die Referendumsfrist gegen das Gesetz ist am 20. April 2009 unbenützt abgelaufen. Es ist davon auszugehen, dass die Bestimmungen im Verlauf des Jahres 2009 in Kraft treten werden.

Für die Beantwortung der vorliegenden Motion ist deshalb folgende, neue Bestimmung des Gemeindegesetzes von Bedeutung:

*„Art. 59 Unvereinbarkeiten (neu)*

*Die Mitglieder des Rates und die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber sowie weiteres leitendes Verwaltungspersonal gehören dem Parlament nicht an.*

*Die Gemeindeordnung kann weiteres Verwaltungspersonal von der Mitgliedschaft im Parlament ausschliessen.“*

Für die weitere Bearbeitung der Motion wird auf diese Gesetzesbestimmung abgestützt, obwohl sie bei Einreichung der Motion noch nicht in Kraft ist.

##### **5.3 Gemeindeordnung Gossau** (3. Nachtrag)

Im 3. Nachtrag zur Gemeindeordnung ist die Unvereinbarkeitsregelung auf die Gossauer Bedürfnisse abzustimmen.

#### **6. Formulierung der Unvereinbarkeiten**

##### **6.1 Mitglieder Schulrat**

Die Kantonsverfassung als auch die (neue) Formulierung des Gemeindegesetzes beschränken die Unvereinbarkeiten im Stadtparlament einzig auf das Verwaltungspersonal. Übrige Funktionen oder Mandatsträger, insbesondere Mitglieder des Schulrates, sind nicht erwähnt. Daraus lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

1. Wörtliche Auslegung: Der Gesetzgeber verbietet es den Gemeinden, weitere Unvereinbarkeiten zu regeln. Mitglieder des Schulrates könnten im Parlament Einsitz nehmen, wenn sie für beide Ämter gewählt wurden.
2. Sinngemässe Auslegung: Es gibt im Kanton St.Gallen zwei Einheitsgemeinden, welche gleichzeitig einen Schulrat und ein Stadtparlament haben, nämlich Wil und Gossau. Es ist denkbar und sogar wahrscheinlich, dass der Gesetzgeber diese Ausnahmesituation bei der Formulierung der Unvereinbarkeitsregelung nicht beachtet hat, und somit eine Gesetzeslücke vorliegt.

Die zweitgenannte Auslegung dürfte eher zutreffen. Somit ist die Stadt Gossau frei, gleichzeitige Mandate im Schulrat und im Stadtparlament zuzulassen, oder diese zu untersagen. Gemäss Gemeindeordnung der Stadt Wil dürfen Mitglieder des Schulrates nicht dem Stadtparlament angehören.

## **6.2 Personal der Stadt**

### **6.2.1 Personalkategorien**

Die Kantonsverfassung verwendet bei der Umschreibung der Unvereinbarkeiten den Begriff „Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung“, das Gemeindegesetz redet von „Verwaltungspersonal“.

Im allgemeinen Sprachgebrauch werden diese beiden Begriffe für administrativ tätiges Personal verwendet. So werden insbesondere Lehrkräfte in der Regel als pädagogisches Personal, und nicht als Verwaltungspersonal bezeichnet. Die verwendeten Begriffe lassen die Auslegung zu, dass Lehrkräfte nicht vom Stadtparlament ausgeschlossen werden sollen. Die Unvereinbarkeiten konzentrieren sich auf Personal der Kernverwaltung. Ob nun Schulleitungspersonen als Verwaltungspersonal oder als pädagogisches Personal zu betrachten ist, wäre zu definieren, indem diese ausdrücklich erwähnt werden.

### **6.2.1 Personalfunktionen**

Konzentrieren sich die Unvereinbarkeiten auf das Personal der Kernverwaltung, verbleibt zu definieren, ab welcher Funktionsstufe eine Unvereinbarkeit als Parlamentsmitglied gegeben ist.

Die Kantonsverfassung (Art. 58) lässt hier breiten Spielraum. In der Gemeindeordnung kann frei bestimmt werden, welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung nicht dem Stadtparlament angehören dürfen. Hingegen ist nach Art. 57 Gemeindegesetz das „leitende“ Verwaltungspersonal von der Einsitznahme im Stadtparlament ausgeschlossen.

Um den Begriff „leitend“ zu umschreiben, kann das Personalreglement vom 6. Oktober 1999 herangezogen werden. Gemäss Art. 5 Personalreglement wählt der Stadtrat die Amtsleitungen. Diese direkt vom Stadtrat gewählten Personen könnten als Leitungspersonen bezeichnet werden. Damit wäre der Personenkreis klar umgrenzt („die vom Stadtrat gewählten Amtsleitungen“).

Andererseits könnte eine Ausdehnung auf weitere oder auf alle Mitarbeitendenkategorien diskutiert werden. Alternativ ist denkbar, die Unvereinbarkeit auf jene Personen zu beschränken, welche fachlich und/oder administrativ/disziplinarisch direkt einem Stadratsmitglied unterstehen. Dies würde u.a. Schulleitungspersonen mit umfassen. Der Stadtrat bevorzugt letztere Variante.

## **6.3 Formulierungsvorschlag für 3. Nachtrag**

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen schlägt der Stadtrat folgende Formulierung vor:

Art. 28a Gemeindeordnung (neu)

### **Unvereinbarkeiten**

*Dem Stadtparlament gehören nicht an:*

- a) *die Mitglieder des Stadtrates und des Schulrates;*
- b) *der Stadtschreiber oder die Stadtschreiberin;*
- c) *die unmittelbar einem Mitglied des Stadtrates unterstehenden Mitarbeitenden, namentlich Amtsleitungen und Schulleitungen.*

## **7. Verfahren**

Für den Erlass des 3. Nachtrags zur Gemeindeordnung ist das Stadtparlament zuständig. Stimmt das Stadtparlament zu, ist der Nachtrag der Volksabstimmung zu unterbreiten (Art. 9 Gemeindeordnung).

### 8. Inhalt des 3. Nachtrags Gemeindeordnung

Gemeindeordnung vom 10. Dezember 1998	Vorschlag Stadtrat für Neuformulierung
Keine Regelung	<p>Art. 28a  <b><u>Unvereinbarkeiten</u></b></p> <p>Dem Stadtparlament gehören nicht an:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <u>die Mitglieder des Stadtrates und des Schulrates;</u></li> <li>b) <u>der Stadtschreiber oder die Stadtschreiberin;</u></li> <li>c) <u>die unmittelbar einem Mitglied des Stadtrates unterstehenden Mitarbeitenden, namentlich Amtsleitungen und Schulleitungen.</u></li> </ul>
	<p>Art. 54c  <b><u>In-Kraft-Treten</u></b></p> <p>Der Stadtrat bestimmt das In-Kraft-Treten des 3. Nachtrages.</p>

#### Antrag

Der 3. Nachtrag zur Gemeindeordnung wird erlassen.

#### Stadtrat

#### Beilage

Motion