

Vorlage an den Grossen Gemeinderat

vom 11. Februar 2003

Nr. 2935

Gemeindeordnung

Erlass einer neuen Gemeindeordnung

1 Einleitung

Auf den 1. Januar 2003 ist die neue Kantonsverfassung vom 27. November 2000 (KV) in Kraft getreten. Sie macht eine Anpassung der städtischen Gemeindeordnung vom 14. Februar 1984 erforderlich. Neu zu fassen sind namentlich die Bestimmungen über die Einbürgerung. Bereits zuvor sind wesentliche Änderungen im Bereich des kantonalen Gemeinderechts erfolgt. Durch diese ist die geltende Gemeindeordnung in einzelnen Punkten überholt. Für die Gemeindeordnung sind zudem Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet worden, die vorher nicht bestanden haben. Gleiches gilt für Änderungen des kantonalen Gesetzes über Referendum und Initiative oder für die zur Zeit laufende Änderung des kantonalen Gesetzes über die Urnenabstimmungen.

Wird ein Revisionsverfahren zur Anpassung der Gemeindeordnung an das geänderte kantonale Recht in die Wege geleitet, so ist gleichzeitig zu prüfen, ob neue Weichenstellungen im „autonomen Bereich“ der Gemeindeordnung vorgenommen werden sollen. In einem zentralen Aspekt, nämlich jenem des New Public Management und der damit einhergehenden institutionellen Änderungen, ist diese Debatte bereits im Jahr 2001 im Rahmen der Vorlage „Die Modernisierung der Stadtverwaltung St.Gallen“ geführt worden. Der vorliegende Revisionsentwurf greift diese einlässliche Diskussion nicht mehr neu auf, sondern schliesst an deren Ergebnisse an.

Der Inhalt des Revisionsentwurfs weist folgende Schwerpunkte auf:

- Reformen im Bereich des Parlaments durch Neufestlegung der Parlamentsgrösse auf 50 Mitglieder, Einführung der neuen Bezeichnung Stadtparlament, flexiblere Regelung für die parlamentarischen Kommissionen und früheren Einbezug der Geschäftsprüfungskommission in den Budgetprozess



- Einführung einer flexibleren Regelung für die Verwaltungsorganisation durch Verankerung von fünf Direktionen, deren Geschäftsbereich in der Gemeindeordnung im Einzelnen offen bleibt
- Schaffung einer flexibleren öffentlichrechtlichen Struktur für die städtischen Unternehmen
- Straffung der Bestimmungen über die Schulen
- Überarbeitung der Finanzkompetenzen von Stadtrat und Stadtparlament mit Anpassung an die Teuerung und Schaffung einer besonderen Kompetenzordnung für Liegenschaften im Finanzvermögen
- Schaffung einer Ombudsstelle
- redaktionelle Anpassung der Gemeindeordnung an geändertes kantonales Recht und geschlechtsneutrale Formulierung.

Mit dem vorliegenden Revisionsentwurf wird nicht lediglich eine Teilrevision der geltenden Gemeindeordnung vorgenommen. Vorgelegt wird eine totalrevidierte neue Gemeindeordnung. Inhaltlich hätten die vorgeschlagenen Änderungen zwar auch im Rahmen einer Teilrevision erfolgen können, weil keine materiell völlig neuen Grundlagen für die Organisation und Tätigkeit der Stadt gelegt werden. Weil gesamthaft zahlreiche Bestimmungen von der formellen und materiellen Überarbeitung erfasst werden, drängt sich die Totalrevision gleichwohl auf. Diese stellt jedoch mehr eine „formelle Totalrevision“ als eine „materielle Totalrevision“ dar, gleich wie das bei der Totalrevision von 1984 der Fall gewesen ist.

Im Folgenden sollen vorerst die Schwerpunkte der Revision dargestellt werden. Auch in anderen Bereichen sollen Änderungen vorgenommen werden, die Anlass zur Diskussion geben können. Auf diese Punkte wird bei der Kommentierung der einzelnen Bestimmungen eingegangen.

2 Erläuterung der Schwerpunkte der Revision

2.1 Stadtparlament

Bei den Regelungen über das Stadtparlament nimmt die Revisionsvorlage zwei Punkte wieder auf, die bereits bei Erlass der geltenden Gemeindeordnung von 1984 diskutiert worden sind: Bezeichnung und Grösse des Stadtparlaments.



Das Stadtparlament trug bis zum Inkrafttreten der geltenden Gemeindeordnung vom 14. Februar 1984 die Bezeichnung „Gemeinderat“. Diese Terminologie musste wegen des neuen Gemeindegesetzes geändert werden, das die Bezeichnung Gemeinderat nur noch für die Exekutive vorsah. Der Entscheid fiel damals auf die Bezeichnung „Grosser Gemeinderat“, obwohl auch diese - namentlich weil gar kein „kleiner Gemeinderat“ besteht - nicht voll zu befriedigen vermochte. Mittlerweile hat sich der Name Grosser Gemeinderat eingebürgert. Die Revisionsvorlage schlägt heute gleichwohl die Einführung der Bezeichnung „Stadtparlament“ vor. War es im Jahre 1984 noch einzig das Gemeindegesetz, das die Bezeichnung „Parlament“ verwendete, so ist dieser Begriff heute für die kommunale Volksvertretung auch in der Kantonsverfassung verankert. Es kommt hinzu, dass die Organe der Stadt St.Gallen mit Ausnahme des Grossen Gemeinderats den Namensbestandteil „Stadt“ tragen: Stadtrat, Stadtpräsident oder Stadtpräsidentin. Die Bezeichnung „Stadt“ sollte auch im Namen der städtischen Volksvertretung zum Ausdruck kommen. Das kann am besten durch die neue, der Terminologie der Kantonsverfassung entsprechende Bezeichnung „Stadtparlament“ erreicht werden.

Im Rahmen der Totalrevision von 1984 wurde auch die Grösse des Stadtparlaments erörtert. Der Vorentwurf hatte noch eine Reduktion von 63 auf 60 Mitglieder vorgesehen. Dieser Vorschlag wurde in der Revisionsvorlage aber fallen gelassen, nicht zuletzt deswegen, weil eine Reduktion von 63 auf 60 Mitglieder materiell keine grossen Auswirkungen gehabt hätte. Im heutigen Zeitpunkt rechtfertigt es sich, diese Diskussion erneut aufzunehmen. Gleich wie im Jahr 1984 ist festzustellen, dass die Stadt St.Gallen ein relativ grosses, wenn auch – absolut und relativ – durchaus nicht das grösste Parlament der schweizerischen Städte hat.

Die grössten Schweizer Städte – ohne die Stadt Basel, die wegen der gemeinsamen Organisation von Stadt und Kanton nicht vergleichbar ist – kennen folgende Parlamentsgrössen:

	Mitglieder
Zürich	125
Genf	80
Bern	80
Lausanne	100
Winterthur	60
St.Gallen	63



Luzern	48
Biel	60
Thun	40

Massgebend können jedoch nicht die absoluten Zahlen sein. Aussagekräftiger ist das Verhältnis zwischen Einwohnerzahl und Parlamentsgrösse. Hier lässt sich folgende Grundregel feststellen: Je grösser eine Stadt ist, desto mehr Einwohner entfallen auf einen Parlamentssitz; je kleiner eine Stadt ist, desto weniger Einwohner entfallen auf einen Parlamentssitz. Geordnet nach dem Verhältnis Parlamentssitz pro darauf entfallende Einwohnerzahl ergibt sich folgendes Bild:

	Einwohner und Einwohnerinnen / Parlamentssitz
Zürich	2'906
Genf	2'224
Bern	1'607
Winterthur	1'508
Lausanne	1'241
Luzern	1'239
St.Gallen	1'152
Thun	1'009
Biel	810

Der Revisionsentwurf sieht vor, die Grösse des Stadtparlaments der Stadt St.Gallen neu auf 50 Mitglieder festzulegen (Art. 18¹). Dabei ergibt sich eine Verhältniszahl von einem Parlamentssitz auf 1'452 Einwohner und Einwohnerinnen. Die Stadt St.Gallen käme damit auf den fünften Platz zu liegen. Für die Festlegung der Parlamentsgrösse können jedoch nicht blosse Zahlenvergleiche massgebend sein. Es geht nicht um den blossen Nachvollzug von andernorts bestehenden Grössen. Vielmehr ist danach zu fragen, ob die Aufgaben des Stadtparlaments mit der bestehenden oder einer anderen Grösse am besten erfüllt werden

¹ Bestimmungen der geltenden Gemeindeordnung werden mit dem Zusatz GO, Bestimmungen des Revisionsentwurfs mit der blossen Artikelzahl zitiert.



können. In dieser Hinsicht lässt sich vorab eine allgemeine, in Politik und Wirtschaft zu beobachtende Tendenz zur Verkleinerung von Leitungsgremien feststellen. Es fällt den politischen Parteien zudem zunehmend schwerer, für ein politisches Mandat eine genügende Anzahl von interessierten Persönlichkeiten zu finden, die über den zeitlichen Freiraum zur Ausübung des Mandats verfügen. Die grosse Zahl von Rücktritten während der Amtsdauer – sie belief sich in der letzten Amtsdauer auf 23, in der laufenden Amtsdauer bereits wieder auf 7 – legt davon ein beredtes Zeugnis ab. Von einer Verkleinerung der Parlamentsgrösse wäre trotz dieser Feststellungen abzuraten, wenn diese Massnahme dazu führen würde, dass die Belastung aus dem Mandat für die weniger zahlreichen Mitglieder untragbar würde. Das ist jedoch aus verschiedenen Gründen nicht der Fall. Durch die Verkleinerung des Parlaments lässt sich nicht nur die Arbeit im Parlament selber, sondern auch in den ebenfalls verkleinerten Kommissionen effizienter gestalten. Es ist darüber hinaus eine Tatsache, dass zahlreiche Aufgaben, die früher Gemeindeaufgaben waren, auf den Kanton übergegangen sind. Teilweise bestehen kommunale Entscheidungsbefugnisse nicht mehr in der gleichen Masse wie früher. Diese Entwicklung hat nicht nur Auswirkungen auf den kommunalen Zuständigkeitsbereich als ganzen. Sie führt gleichzeitig zu einem reduzierten Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich des Parlaments. Es ist auch unter diesem Blickwinkel gerechtfertigt, die Grösse des Stadtparlaments neu auf 50 Mitglieder festzulegen. Diese Grösse wird für die Geltungsdauer der neuen Gemeindeordnung eine gute Grundlage für eine effiziente Parlamentsarbeit bilden.

Auch die vorgesehene Straffung der Bestimmungen, welche der Revisionsentwurf für das Stadtparlament vorsieht (z.B. im Bereich der parlamentarischen Kommissionen), wird es im Rahmen des kantonalen Gemeindegesetzes erlauben, Anpassungen flexibel auf der Stufe des Geschäftsreglements des Stadtparlaments vorzunehmen.

In letzter Zeit ist mehrfach das Anliegen zum Ausdruck gebracht worden, die Geschäftsprüfungskommission früher in den Budgetprozess einzubeziehen. Neu soll deshalb in der Gemeindeordnung festgehalten werden, dass die Geschäftsprüfungskommission frühzeitig über den Inhalt der Planungen und Richtlinien zur Erstellung des Voranschlags informiert wird. Damit soll sichergestellt werden, dass die Geschäftsprüfungskommission ihre gesetzliche Aufgabe wirksam erfüllen kann.



2.2 Verwaltungsorganisation

2.2.1 Gemeindeordnung

Die Verwaltungsorganisation soll eine wirksame und kostengünstige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ermöglichen. Auf der obersten, politischen Leitungsebene muss darüber hinaus Gewähr bestehen, dass den einzelnen Mitgliedern der Exekutive nach Umfang und Bedeutung der ihnen übertragenen Aufgaben das gleiche Gewicht zukommt. Das Kollegialprinzip, nach welchem die Mitglieder der Exekutive als Kollegium entscheiden, setzt diese Gleichheit der Stellung der Mitglieder voraus. Die Verwaltungsorganisation muss in der Lage sein, sich Veränderungen in den politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten zeitgerecht anzupassen. Diesen Anforderungen entspricht es nicht, wenn die Gemeindeordnung die Verwaltungsorganisation selber umschreibt. Änderungen könnten nur nach Durchführung einer obligatorischen Volksabstimmung vorgenommen werden. Die geltende Gemeindeordnung hat dieses Dilemma so zu umgehen versucht, dass zwar sieben Verwaltungsabteilungen mit ihren Sachbereichen aufgezählt werden. Dem Stadtrat bleibt es aber überlassen, die Bildung und Zuweisung der Dienststellen zu bestimmen. Damit fixiert die Gemeindeordnung im Grunde genommen nur ein verhältnismässig abstraktes Gerüst, ohne die konkreten Organisationsfragen vorweg zu nehmen. Gleichwohl werden selbst durch dieses abstrakte Gerüst Festlegungen getroffen, die einzelne Lösungen ohne Durchführung einer obligatorischen Volksabstimmung verunmöglichen.

Der Revisionsentwurf enthält deshalb an Stelle der bisherigen Aufzählung von sieben Verwaltungsabteilungen mit pauschal bestimmten Zuständigkeitsbereichen nur noch den Grundsatz, dass der Stadtrat die Stadtverwaltung in fünf Direktionen zu gliedern hat. Mit der Wahl der neuen Bezeichnung „Direktionen“ statt der bisherigen Bezeichnung „Verwaltungsabteilungen“ wird zugleich zum Ausdruck gebracht, dass die Zuständigkeitsbereiche nicht in jedem Fall aus eigentlichen Verwaltungs- oder Linienaufgaben bestehen müssen. Grundsätzlich ist auch die Schaffung einer Präsidialdirektion möglich, in welcher unter Beachtung des Kollegialprinzips (lediglich formelle, nicht jedoch materielle politische Führungsaufgabe) klassische Leitungs- und Querschnittsfunktionen zusammengefasst werden (vgl. zur Beurteilung der Zweckmässigkeit einer solchen Präsidialdirektion aber unten, Abschnitt 2.2.2). Die Umschreibung der Zuständigkeitsbereiche soll aber nicht ersatzlos aus der Gemeindeordnung gestrichen werden. Vielmehr soll in der Gemeindeordnung verankert werden, nach welchen Grundsätzen der Stadtrat diese



Zuständigkeitsbereiche festzulegen hat. So wird in Art. 43 ausdrücklich gesagt, dass der Stadtrat bei der Gliederung der Stadtverwaltung sicherzustellen hat, dass:

1. die Gliederung der Stadtverwaltung eine wirksame und kostengünstige Erfüllung der städtischen Aufgaben ermöglicht;
2. den Direktionen nach Umfang und Bedeutung der Aufgaben das gleiche Gewicht zukommt.

Dieses Vorgehen entspricht denn auch der Regelung des kantonalen Gemeindegesetzes, nach welchem die Organisation der Verwaltung zu den unübertragbaren Aufgaben der Exekutive gehört (Art. 136 lit. c GG). Auch die Kantonsverfassung und die Bundesverfassung enthalten keine Umschreibungen der Aufgaben der Departemente. Dies ist sowohl auf der Ebene des kantonalen als auch des Bundesrechts der Exekutive übertragen.

2.2.2 Umsetzung der Verwaltungsorganisation

In zwei erheblich erklärten Postulaten wird Auskunft darüber verlangt, nach welchen Kriterien der Stadtrat die Verwaltungsorganisation vornehmen will. Zur Sprache gebracht wird insbesondere die Schaffung eines Präsidialdepartements. Im Hinblick auf die Optimierung der Verwaltungsstrukturen hat der Stadtrat im Mai 2002 einen externen Experten mit der Prüfung organisatorischer Fragen beauftragt. Die nachfolgenden Ausführungen stehen im Einklang mit den Ergebnissen dieser Prüfung. Sie bringen die grundsätzlichen Absichten des Stadtrats zum Ausdruck. Sie sind jedoch noch nicht als endgültig zu erachten. Vor der definitiven Beschlussfassung und der Änderung des Geschäftsreglements des Stadtrats, in welchem die Zuständigkeitsbereiche der bisherigen Verwaltungsabteilungen und deren Dienststellen festgelegt werden, soll das im städtischen Personalrecht vorgesehene Mitwirkungsverfahren durchgeführt werden, indem namentlich die Personalverbände und die Dienststellen zur Vernehmlassung zu den verwaltungsorganisatorischen Änderungen eingeladen werden.

Präsidialdepartement

Die zentralen Kriterien für die oberste Gliederung der Stadtverwaltung sollen neu in der Gemeindeordnung (Art. 43) formuliert werden. Sie sind im vorgehenden Abschnitt 2.2.1 dargestellt worden. Die neu vorgeschlagene Bestimmung lässt grundsätzlich auch die



Schaffung einer Präsidialdirektion zu, soweit sich diese an die Vorgaben des Kollegialprinzips und an den Grundsatz des gleichen Gewichts der Aufgaben der einzelnen Direktionen hält. Mit der Idee eines Präsidialdepartements ist indes häufig – vielleicht allzu stark geprägt durch die neu eingeführte Amtsbezeichnung „Stadtpräsident“ oder gar durch ausländische präsidiale Regierungssysteme – die Vorstellung verbunden, dass der Vorsteher oder die Vorsteherin des Präsidialdepartements inhaltlich und materiell eine herausgehobene Leitungsfunktion zu erfüllen habe. Eine solche Vorstellung ist mit dem Kollegialprinzip nicht vereinbar. Sie geht zu weit und lässt sich rechtlich nicht realisieren. Einem Präsidialdepartement kann im Rahmen des Kollegialprinzips nur eine formelle und nicht eine materielle, politische Führungsaufgabe zukommen.

Die Schaffung eines reinen Präsidialdepartements wäre aber auch bei Beachtung dieser Vorgabe nicht empfehlenswert. Die Situation in der Stadt St.Gallen unterscheidet sich von jener in grösseren Städten, in denen die Anzahl der Exekutivmitglieder grösser ist. In solchen Verhältnissen ist einerseits der Koordinationsbedarf grösser, andererseits ist es sachlich eher möglich, einem Departement lediglich Querschnittsaufgaben zuzuweisen und die eigentlichen Verwaltungsaufgaben auf die übrigen Departemente zu verteilen. Namentlich wäre der Gedanke, eine Präsidialdirektion unter Abspaltung des Bereichs Finanzen zu bilden, in der Stadt St.Gallen nicht realisierbar. Angesichts der heute bestehenden Aufgabenbereiche könnte keine Verwaltungsabteilung ein derart umfangreiches Ressort zusätzlich übernehmen. Auch ausgleichende Entlastungen wären wegen der bestehenden Sachzusammenhänge nicht im erforderlichen Ausmass möglich. Die Situation in der Stadt St.Gallen unterscheidet sich auf der andern Seite aber auch von jener in kleineren Gemeinden, in denen sehr oft ein hauptamtlicher Gemeindepräsident oder eine hauptamtliche Gemeindepräsidentin und nebenamtliche Ratsmitglieder zusammen wirken.

Ein reines Präsidialdepartement wäre auch unter dem Aspekt der effizienten Verwaltungsführung mit Skepsis zu beurteilen. Die städtische Verwaltungsstruktur versucht bewusst, mit möglichst wenigen Stabsstellen auszukommen. Die notwendigen Koordinationsaufgaben werden durch den gezielten Einsatz von Projektorganisationen auf möglichst einfache Weise erfüllt. Mit einem reinen Präsidialdepartement und der Verschiebung von Stabsstellen und Dienststellen mit Querschnittsaufgaben in dieses Departement würde der Koordinationsaufwand beträchtlich erhöht. Es erscheint sinnvoller, Dienststellen mit Querschnittsaufgaben in jenen Organisationseinheiten anzusiedeln, zu denen sie sachlich die engsten Beziehungen haben.



Verwaltungsstrukturen

Als Kriterien für die Bewertung verschiedener möglicher Verwaltungsstrukturen wurden zu Händen des beigezogenen Experten die folgenden Anforderungen an eine moderne Verwaltung formuliert:

- Kompetenz
(hohe Fachkompetenz, Fähigkeit zu gesamtheitlicher Betrachtung)
- Effizienz
(flache Hierarchien; geringer Koordinationsaufwand; zielorientierte Führung)
- Bürgerfreundlichkeit
(leichte Erreichbarkeit; Konzentration auf einen einzigen Ansprechpartner; klare und transparente Zuständigkeiten)
- Kostengünstigkeit
(Nutzung von Synergien; flexibler Einsatz der Ressourcen).

Auf der Grundlage dieser Kriterien sollen die fünf Direktionen gebildet, einzelne wichtige Aufgaben organisatorisch stärker zusammengefasst und verschiedene Koordinationsaufgaben verstärkt werden. Im Folgenden können lediglich die Hauptzüge der in Aussicht genommenen Änderungen in der Verwaltungsorganisation, nicht jedoch Abgrenzungen in Einzelheiten dargestellt werden.

a) Bildung der fünf Direktionen

Die bereits dargestellte Neuregelung in der Gemeindeordnung führt erstmals seit 1924 wieder dazu, dass die Zahl der Mitglieder des Stadtrates und die Zahl der Verwaltungsabteilungen (Direktionen) übereinstimmen. Diese Übereinstimmung wird erzielt durch eine Zusammenlegung der bisherigen Verwaltung der Sozialen Dienste und der Polizeiverwaltung in eine „Direktion Sicherheit und Soziales“ sowie durch eine Zusammenlegung der bisherigen Verwaltung des Innern und der Finanzverwaltung in eine „Direktion Inneres und Finanzen“. Jede dieser Direktionen wird nur noch ein einziges Direktionssekretariat als allgemeine Stabsstelle der Verwaltungseinheit aufweisen. Die weiteren Verwaltungsabteilungen werden - entsprechend ihren bisherigen Zuständigkeitsbereichen – zu den Direktionen „Schule und Sport“, „Bau und Planung“ sowie „Technische Betriebe“.

Durch den bereits begründeten Verzicht auf die Schaffung einer reinen Präsidialdirektion ist es nach wie vor möglich, dass der Stadtpräsident oder die Stadtpräsidentin grundsätzlich



jede der fünf Direktionen führen kann. Die Wahl als Stadtpräsident bzw. Stadtpräsidentin hat deshalb auch in Zukunft nicht zugleich die Wahl in eine bestimmte Direktion zur Folge, wie das bei der Schaffung einer eigentlichen Präsidialdirektion der Fall wäre. In der Vergangenheit war das Stadtpräsidium jedoch immer mit den Zuständigkeitsbereichen Inneres und Finanzen verbunden. Dies und die mit dem Bereich Finanzen zusammenhängende Querschnittsfunktion hat dieses Ressort wenn nicht formell, so doch faktisch einem Präsidialdepartement angenähert. Neu sollen in diese Direktion auch die Kulturförderung und die bisherige Stabsstelle Wirtschaftsförderung und Wohnortmarketing integriert werden. Verzichtet wird auf die Schaffung eines speziellen, von der Direktionseinteilung losgelösten Präsidialstabes. Die Stadtkanzlei als allgemeine Stabsstelle des Stadtrates und das Direktionsekretariat der Direktion, welcher der Stadtpräsident oder die Stadtpräsidentin vorsteht, decken diese Aufgabe in ausreichendem Masse ab. Insbesondere Fragen der gesamtstädtischen Kommunikation sollen weiterhin in der Stadtkanzlei betreut werden.

b) Ausrichtung der Strukturen auf neue Aufgaben

Verstärkte organisatorische Gewichtung gesellschaftlicher Fragen

Das öffentliche Gemeinwesen ist vermehrt aufgerufen, sich mit gesellschaftlichen Fragen auseinanderzusetzen und Lösungen zu gesellschaftlichen Problemen zu erarbeiten. Entsprechend der zunehmenden Bedeutung gesellschaftlicher Fragen sollen Verwaltungsstellen mit besonderen Kompetenzen in diesen Bereichen einerseits in der Direktion Sicherheit und Soziales stärker gebündelt werden; andererseits soll eine eigentliche Fachstelle Gesellschaftsfragen in dieser Direktion geschaffen werden. In der Direktion Sicherheit und Soziales sollen demnach künftig Aufgabenbereiche wie die Prävention, Subventionsleistungen im Sozialbereich und die Integration von Ausländern und Ausländerinnen zusammengefasst werden. In der gleichen Direktion werden neu die Zuständigkeit für die Kommission für Frauenfragen und das Jugendsekretariat angesiedelt. Damit wird zusammen mit der bereits bestehenden Kommission für Alters- und Behindertenfragen ein eigentliches Kompetenzzentrum für Gesellschaftsfragen gebildet.

Konzentration der familienergänzenden Betreuungsangebote in der Direktion Schule und Sport

Die familienergänzenden Betreuungsangebote (Kinderkrippen und Kinderhorte), die heute zwischen der Schulverwaltung und der Verwaltung der Sozialen Dienste aufgeteilt sind, sollen neu in der Direktion Schule und Sport zusammengefasst werden. Damit wird einerseits für den Bereich der familienergänzenden Betreuungsangebote ein analoger



Schwerpunkt in der Direktion Schule und Sport geschaffen. Andererseits wird die Entlastung der Direktion Sicherheit und Soziales bewirkt, die auf Grund des neugeschaffenen Zuständigkeitsschwerpunktes im Bereich der Gesellschaftsfragen erforderlich wird.

c) Verstärkung der Koordinationsinstrumente

Aufwertung des Aufgabenbereichs Stadtplanung in der Direktion Bau und Planung

In den Aufgabenbereich Stadtplanung, der heute Teil des Abteilungssekretariats der Bauverwaltung bildet, sind im Jahre 2002 die Regionalplanung und die Planungskoordination eingegliedert worden. Erst kürzlich wurde zudem die Natur- und Landschaftsplanung beigelegt. Künftig sollen an der gleichen Stelle auch Quartierprojekte bearbeitet werden. Damit werden die räumlichen Planungsaufgaben an einem einzigen Ort zusammengefasst. Entsprechend dieser Konzentration der Aufgaben soll der Bereich Stadtplanung auch organisatorisch aufgewertet und als eigene Dienststelle in der Direktion Bau und Planung ausgestaltet werden.

Welche Strukturen über die räumlichen Planungsaufgaben hinaus im Zusammenhang mit der regionalen Zusammenarbeit – wie sie als Schwerpunkt in den aktuellen Legislaturzielen vorgezeichnet sind – geschaffen werden müssen, kann heute noch nicht abschliessend beurteilt werden. Durch den Neuen Finanzausgleich des Bundes, das neue kantonale Finanzausgleichsgesetz und eine kantonale Agglomerationspolitik werden in nächster Zeit neue, ganz wesentlich verbesserte Voraussetzungen geschaffen.

Aufbau einer Fachstelle für Controlling

Das bisherige Controlling und die betriebswirtschaftlichen/organisatorischen Kapazitäten sollen im Finanzamt ausgebaut werden. Damit sollen die Effizienz der Stadtverwaltung gestärkt und die Koordination im Controllingprozess verbessert werden. Grundsätzlich sollen aber die Controllingaufgaben weiterhin dezentral in den Dienststellen und Direktionssekretariaten wahrgenommen werden. Das Finanzamt wird vor allem unterstützend und koordinierend wirken. Durch die Verbindung der drei Ressourcendienste Finanzen / Informatik / Personal innerhalb der Direktion Inneres und Finanzen lassen sich wertvolle Synergien erzielen. In der Vergangenheit hat sich immer wieder gezeigt, dass diese drei Bereiche in allen wichtigen organisatorischen und betrieblichen Fragen eng zusammen wirken müssen.



Bündelung der Koordinationsfunktion im Bereich des Verkehrs in der Direktion Bau und Planung

Im Bereich des Verkehrs soll die Koordinationsfunktion sowohl für den Individual- als auch für den öffentlichen Verkehr in der Direktion Bau und Planung (Tiefbauamt) gebündelt werden. Hier sollen für den Bereich öffentlichen Verkehr Angebote der Ersteller geprüft werden. Dies ermöglicht es, Besteller- und Erstellerfunktion im Bereich des öffentlichen Verkehrs im gebotenen Mass auseinander zu halten.

Konzentration der städtischen Vertretungen in Unternehmungen des Versorgungsbereichs bei der Direktion Technische Betriebe

Der Vorstand der Technischen Betriebe vertritt die Stadt bereits heute in mehreren Verwaltungsräten von Unternehmungen des Versorgungs- und Verkehrsbereichs (Elektrizität-, Erdgas-, Wasser-, Bahnunternehmungen). Diese Aufgabe soll noch stärker bei der Direktion Technische Betriebe konzentriert werden. Das heisst, dass der Finanzvorstand in Zukunft nicht mehr zusätzlich Einsitz in Verwaltungsräten von Energieunternehmungen nehmen wird, und dass auch der Verwaltungsratssitz bei der VRSG auf den Vorstand oder die Direktion Technische Betriebe übergehen soll. Sache des Stadtpräsidenten oder der Stadtpräsidentin wird aus Gründen des Standortmarketings allerdings auch in Zukunft das Präsidium der Olma Messen St.Gallen bleiben.

Zusammenfassung

Mit den dargestellten Massnahmen, die wie erwähnt nur in den Hauptzügen und ohne Detailabgrenzungen dargestellt werden können, lassen sich im Bereich der Verwaltungsorganisation verschiedene wichtige Ziele erreichen. Einerseits werden wichtige Aufgabenbereiche stärker konzentriert und gleichzeitig verschiedene Querschnittsfunktionen verstärkt. Die Massnahmen erfolgen jedoch nicht zentral in einem Präsidialdepartement, sondern verteilt in den Direktionen, welche zu den entsprechenden Sachaufgaben den engsten Zusammenhang aufweisen. Mit diesem Vorgehen wird nicht nur unnötiger Koordinationsaufwand vermieden, sondern zugleich die unter der Herrschaft des Kollegialprinzips unabdingbare Forderung der gleichgewichtigen Aufgabenverteilung unter die Mitglieder der Exekutive erreicht. Der Ausgleich der Belastungen kann im Übrigen flexibel ergänzt werden durch die Berücksichtigung bzw. Zuweisung der Mandate und Vertretungen der Stadt in übergeordneten kantonalen und regionalen Gremien sowie in Unternehmungen, an denen die Stadt beteiligt ist oder die Aufgaben für die Stadt erfüllen.



2.3 Unternehmen

Im Rahmen der Debatte um die Privatisierung städtischer Unternehmen ist als Argument gegen die Überführung in eine privatrechtliche Rechtsform unter anderem geltend gemacht worden, dass sich für die Unternehmen auch im Rahmen des öffentlichen Rechts eine flexible und zweckmässige Organisationsstruktur schaffen lasse. Das Gemeindegesetz sieht vor, dass die Gemeindeordnung einzelne Verwaltungszweige als organisatorisch selbständige Unternehmen bezeichnen kann. Für die Befugnisse von Bürgerschaft, Parlament und Rat kann die allgemeine Zuständigkeitsordnung angewendet werden. Diese Lösung besteht unter der geltenden Gemeindeordnung. Das Gemeindegesetz ermöglicht es aber auch, die Zuständigkeitsordnung auf der Ebene der Gemeindeordnung besonders zu regeln (Art. 193 GG). Im Rahmen der letzten Revision des Gemeindegesetzes ist zusätzlich die Möglichkeit geschaffen worden, den Erlass der Gebührentarife für die Unternehmen in die Kompetenz des Rates zu legen (Art. 99 lit. d GG). Von dieser Möglichkeit soll in der neuen Gemeindeordnung Gebrauch gemacht werden. Sie erlaubt es, schnell auf veränderte Marktgegebenheiten einzugehen. In diesem Zusammenhang muss selbstverständlich die Frage gestellt werden, ob mit der neuen Kompetenzregelung nicht eine unnötige Schwächung des Parlaments verbunden sei. Ein solcher Eindruck mag auf den ersten Blick entstehen. Er ist jedoch nicht zutreffend. Das Gemeindegesetz schreibt vor, dass die näheren Regelungen über die Unternehmen in einem rechtsetzenden Reglement zu treffen sind. Dieses muss auch die Grundsätze über die Finanzierung enthalten (Art. 193 und 195 GG). Die strategischen Weichenstellungen für die Unternehmen werden demnach auf der Ebene der Rechtsetzung gelegt. Der Ausgestaltung dieser Grundlagen für die Unternehmen ist in Zukunft vermehrte Beachtung zu schenken. Dass Einflussnahme und Entscheidungen zu solchen reglementarischen Grundlagen auf Parlamentsebene möglich sind, haben die Arbeiten in der Spezialkommission Ausgliederung der Sankt Galler Stadtwerke gezeigt. Auf die dort erarbeiteten Entwürfe kann aufgebaut werden. Keine Einschränkung wird sodann bei der Ausgabenkompetenz des Parlaments im Bereich der Unternehmen vorgenommen. Die Einführung einer besonderen, über die ordentliche Ausgabenkompetenz des Stadtrates hinausgehende Kompetenzgrenze für Investitionen im Bereich der Unternehmen wurde geprüft. Auf die Einfügung einer solchen besonderen Investitionskompetenz in den Revisionsentwurf wurde jedoch verzichtet, obwohl dies ein flexibles und zeitgerechtes Handeln der Unternehmen zweifellos begünstigt hätte. Bleibt es bei der bisherigen Ausgabenkompetenz des Parlaments im Bereich der Unternehmen, so bedeutet dies, dass die massgebenden Entscheide über den Unternehmensaufwand nach wie vor beim Parlament bleiben. Die Gebührentarife haben sich nach den Unternehmensgrundsätzen und den Ausgabenbeschlüssen zu richten, über welche das Parlament entscheidet. Die Höhe



und die Abstufung der Gebührentarife ergibt sich weitgehend aus diesen Entscheidungen. Auf der Ebene der Gebührentarife geht es darum, die in den Unternehmensreglementen festgelegten Vorgaben flexibel und zeitgerecht umzusetzen. Es ist deshalb zweckmässig, wenn mit Bezug auf die Festlegung der Unternehmensstrategie und ihrer Durchführung eine Aufteilung der Kompetenzen zwischen Parlament und Rat vorgenommen wird.

2.4 Schulen

Der Revisionsentwurf fasst die Bestimmungen über die Schulen und den Schulrat wesentlich kürzer als die bisherige Gemeindeordnung. Er hält nach wie vor fest, dass der Stadtrat unter Vorbehalt der Befugnisse des Schulrats, des Stadtparlaments und der Bürgerschaft die städtischen Schulen führt und dass der Schulrat die Schulen beaufsichtigt und betreut (Art. 53; 55). Darin kommt der nach dem kantonalen Gemeindegesetz geltende Grundsatz zum Ausdruck, dass in Einheitsgemeinden (politische Gemeinden, die eine Volksschule führen) der Rat für die Schulverwaltung und der Schulrat für die unmittelbare Führung der Schule nach den Vorschriften des kantonalen Rechts zuständig ist (Art. 166; 168 GG). Die einzelnen Kompetenzen des Schulrats werden im Revisionsentwurf nicht mehr aufgeführt. Hierfür wird auf die Schulordnung verwiesen, welche die Aufgaben des Schulrats im Rahmen des kantonalen Rechts zu regeln hat (Art. 55). Werden die Kompetenzen des Schulrats in der Gemeindeordnung normiert, so lassen sich diese nur durch eine Revision der Gemeindeordnung ändern, für welche eine obligatorische Volksabstimmung durchzuführen ist. Für eine Verankerung auf dieser Stufe besteht heute keine Notwendigkeit mehr. Bei Erlass der geltenden Gemeindeordnung von 1984 waren für den Bereich des Schulwesens weitgehend neue Regelungen zu treffen. Grösse und Wahlart des Schulrats selber standen zur Diskussion. Der Schulrat, der bis anhin ein parlamentsähnliches Gremium dargestellt hatte, wurde neu eine Verwaltungskommission mit 41 Mitgliedern. Bei einer vorgängig durchgeführten Grundsatzabstimmung war der Entscheid getroffen worden, den Schulrat weiterhin in einer Volkswahl zu bestellen. In der Zwischenzeit hat sich die vom kantonalen Recht vorgegebene Aufgabenteilung eingespielt. In einer Teilrevision der Gemeindeordnung von 1994 ist zudem die Wahl des Schulrats durch das Parlament eingeführt und die Grösse des Schulrats auf elf Mitglieder festgelegt worden. Es lässt sich schon aus diesen Gründen rechtfertigen, die Aufgaben des Schulrats künftig – abgesehen vom allgemeinen Grundsatz – auf der Stufe der Schulordnung zu regeln. Die Schulordnung ist gleich wie die Gemeindeordnung vom Stadtparlament zu erlassen. Sie untersteht jedoch nicht dem obligatorischen, sondern lediglich dem fakultativen Referendum. Mit dieser Vereinfachung ist keine Einschränkung der Kompetenzen des Schulrats beabsichtigt. Die heute in der Schulordnung enthaltene Regelung, die der



bisherigen Regelung in der Gemeindeordnung entspricht, erfährt durch die vorliegende Revision der Gemeindeordnung keine Änderung. In Aussicht stehen jedoch Änderungen der kantonalen Gesetzgebung im Bereich des Schulwesens. Das spricht zusätzlich dafür, die einlässliche Regelung der Aufgaben des Schulrats nicht mehr auf der Stufe der Gemeindeordnung, sondern auf der Stufe der Schulordnung vorzunehmen. Andernfalls wäre zur Anpassung der Gemeindeordnung an geändertes kantonales Recht möglicherweise schon in naher Zukunft eine obligatorische Volksabstimmung durchzuführen.

2.5 Finanzkompetenzen

Die Ausgestaltung der Finanzkompetenzen ist gesamthaft in tabellarischer Form im Anhang zur Gemeindeordnung zusammengefasst. Im Einzelnen ist dazu Folgendes auszuführen.

Die geltende Gemeindeordnung vom 14. Februar 1984 ist auf den 1. Januar 1985 in Kraft getreten. Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens bis Ende November 2002 ist eine Teuerung von 41.7 % aufgelaufen. Berechnet man die Teuerung ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung der Gemeindeordnung im Grossen Gemeinderat, so beträgt sie 46.1 %. Die Revisionsvorlage sieht deshalb als Grundsatz eine Anhebung der Kompetenzgrenzen für den Stadtrat, das Stadtparlament und das fakultative Referendum um 50 % vor. Damit wird die aufgelaufene Teuerung ausgeglichen und in geringfügigem Masse überkompensiert. Das rechtfertigt sich nicht zuletzt deswegen, weil davon ausgegangen werden darf, dass die neue Gemeindeordnung – gleich wie die geltende vom 14. Februar 1984 – wiederum über einen längeren Zeitraum Bestand haben wird. Nicht verändert werden die Kompetenzgrenzen für das obligatorische Ausgabenreferendum, die im Jahre 1999 durch eine separate Revision um das Zweieinhalbfache, nämlich auf 15'000'000 Franken für einmalige und 1'500'000 Franken für wiederkehrende Ausgaben angehoben worden sind. Nicht angehoben werden sodann die Kompetenzgrenzen bei den Liegenschaftsgeschäften, da sich die Preisentwicklung auf dem Grundstücksmarkt nicht mit der allgemeinen Entwicklung der Konsumentenpreise vergleichen lässt. Im heutigen Zeitpunkt ist eine Anhebung der 1985 beschlossenen Kompetenzgrenzen nicht gerechtfertigt. Über das Mass der Teuerung hinaus erhöht wurde die Kompetenzgrenze für die Erteilung von Darlehen und die Übernahme von Beteiligungen durch den Stadtrat, da sich diese Kompetenz nicht auf Ausgaben, sondern auf Anlagen bezieht. Sie kann nur dann Anwendung finden, wenn die entsprechenden Darlehen und Beteiligungen hinsichtlich Sicherheit und Ertrag den üblichen kaufmännischen Grundsätzen entsprechen.

Neu vorgeschlagen wird eine besondere Kompetenzregelung für die Erneuerung und den Ausbau von städtischen Liegenschaften des Finanzvermögens, wenn aus den Liegenschaf-



ten ein den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen entsprechender Ertrag erzielt werden kann (Art. 41 Ziff. 4; 32 Ziff.9; 7 Ziff. 11). Ist diese Voraussetzung erfüllt, so stellen solche Aufwendungen finanzrechtlich und wirtschaftlich nicht Ausgaben, sondern Anlagen dar. Es rechtfertigt sich, für diese Anlagen in Liegenschaften des Finanzvermögens die gleiche Regelung vorzusehen, welche die Gemeindeordnung für die ebenfalls als Anlagen geltenden Darlehen und Beteiligungen kennt.

Die geltende Gemeindeordnung enthält eine Umschreibung der neuen und gebundenen Ausgaben, die den allgemeinen Grundsätzen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entspricht (Art. 63 GO). Auch dem kantonalen Gemeindegesetz liegt dieser allgemeine Begriff der neuen bzw. gebundenen Ausgabe zu Grunde. In der Praxis der Stadt St.Gallen sind Ausgaben, die nach diesen Grundsätzen als gebunden gelten würden, häufig gleichwohl wie neue Ausgaben behandelt worden. Künftig soll konsequent nach den allgemeinen Grundsätzen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vorgegangen werden. Um die teilweise Praxisänderung zu legitimieren, wird dies im Revisionsentwurf eigens zum Ausdruck gebracht (Art. 62).

2.6 Ombudsstelle

Der Revisionsentwurf sieht eine Ombudsstelle vor (Art. 57). Damit wird der Auftrag erfüllt, den der Grosse Gemeinderat am 19. November 2002 mit der Erheblicherklärung der entsprechenden Motion erteilt hat. In der Gemeindeordnung soll einerseits der Zuständigkeitsbereich der Ombudsperson geregelt werden. Andererseits wird – entsprechend dem allgemeinen Verständnis dieser Institution – festgelegt, welche Befugnisse der Ombudsperson zustehen. Die Einzelheiten sind auf der Stufe eines vom Stadtparlament zu erlassenden, rechtsetzenden Reglements zu ordnen.

Die Regelung in der Gemeindeordnung erfolgt in einem eigenen Abschnitt, womit die Unabhängigkeit der Ombudsperson von Stadtrat und Stadtverwaltung zum Ausdruck gebracht wird. Die Ombudsperson soll Beanstandungen Privater gegen die Stadtverwaltung und die städtischen Schulen prüfen (Art. 57 Abs. 1 Ziff. 1). Mit dem Begriff Stadtverwaltung sind alle Stellen gemeint, die öffentliche Aufgaben der Stadt erfüllen, ohne Rücksicht auf die Organisationsform (z.B. Aufgabenerfüllung durch eine Privatperson im Bereich des Bestattungswesens oder durch die Ortsbürgergemeinde im Bereich des Einbürgerungsverfahrens). Mit der Erwähnung der Schulen wird klargestellt, dass sich die Zuständigkeit der Ombudsperson auch auf diesen Bereich erstreckt. Die Ombudsperson soll sich aber nicht nur mit Beanstandungen Privater gegen die Stadtverwaltung befassen können. Sie soll auch für Beschwerden des Verwaltungspersonals, die das Arbeitsverhältnis betreffen, zuständig



sein. Die Befugnisse der Ombudsperson sind so umschrieben, wie es bei diesen in der Schweiz bestehenden Beschwerdestellen üblich ist: Die Ombudsperson kann die erforderlichen Abklärungen treffen. Sie kann vollumfänglich in die bestehenden Akten Einsicht nehmen, schriftliche Auskunft der Verwaltung einholen oder Mitarbeitende der Verwaltung, eingeschlossen die zuständigen Mitglieder des Stadtrats, zur Angelegenheit befragen. Selbstverständlich untersteht die Ombudsperson dabei dem Amtsgeheimnis. Die Ombudsperson kann auf Grund der von ihr als erforderlich erachteten Abklärungen Rat erteilen, Vorschläge für eine einvernehmliche Lösung machen oder nötigenfalls eine schriftliche Empfehlung zu Handen der zuständigen Behörde erlassen. Mit dieser Umschreibung ist zugleich gesagt, dass es der Ombudsperson verwehrt ist, den Verwaltungsstellen verbindliche Weisungen zu erteilen oder gar selbständig Verfügungen zu treffen oder zu ändern.

Die Einzelheiten sind in einem besonderen rechtsetzenden Reglement zu regeln. Dazu gehört der für diese Institution selbstverständliche Grundsatz, dass die Ombudsperson unentgeltlich in Anspruch genommen werden kann. Im Einzelnen zu regeln sind die Bereiche, die nicht in die Zuständigkeit der Ombudsperson fallen (Geschäftsführung von Stadtparlament und Vermittler oder Vermittlerin; Rechtsmittelverfahren). Zu regeln ist das Recht auf Stellungnahme der beteiligten Stellen und die Art und Weise, wie ihnen die Ergebnisse der Abklärungen zur Kenntnis gebracht werden. Zu regeln sind auch die Organisation der Ombudsstelle, Unvereinbarkeitsbestimmungen und die Berichterstattung an das Stadtparlament.

Der Revisionsentwurf hält fest, dass die Wahl der Ombudsperson und der Stellvertretung in der Kompetenz des Stadtparlaments liegt. Das Gleiche gilt für die Festsetzung der Besoldung oder Entschädigung. Festgehalten wird auch, dass das Stadtparlament den Geschäftsbericht der Ombudsperson abnimmt. Das Nähere zur Abnahme des Geschäftsberichts, namentlich die persönliche Anwesenheit der Ombudsperson und die Auskunfterteilung bei der Beratung des Geschäftsberichts, wird das Stadtparlament in seinem Geschäftsreglement festzulegen haben.

Es ist davon auszugehen, dass personell vorerst mindestens ein halbes Pensum erforderlich sein wird und dass die Ombudsperson über ein von der Verwaltung unabhängiges Sekretariat verfügen muss. Der Revisionsentwurf lässt offen, ob die Ombudsperson in einem festen Dienstverhältnis mit der erforderlichen Sekretariatsausstattung angestellt wird, wie das bei den in der Schweiz bereits bestehenden Ombudspersonen der Fall ist, oder ob sie ihre Tätigkeit im Auftragsverhältnis mit entsprechender Entschädigung ausübt. Die Entschädigung wird sich an der Einstufung für die Leitung von Dienststellen bzw. an den Honoraren für anwaltliche Tätigkeit orientieren müssen. Die erste Lösung entspricht eher der besonderen Stellung der Institution. Solange das Pensum der Ombudsperson gering ist,



spricht für die zweite Lösung wohl die Kostengünstigkeit. Bei ihr wird jedoch ein besonderes Augenmerk darauf zu richten sein, dass die sonstige berufliche Tätigkeit der Ombudsperson die Aufgabe nicht beeinträchtigt, zwischen Privaten, Verwaltungspersonal und Verwaltung in vertrauenswürdiger und unabhängiger Weise zu vermitteln.

Der Stadtrat hat bereits in der Vorlage zur Erheblicherklärung der Motion dargelegt, dass die Erfahrungen mit verwaltungsunabhängigen Ombudsstellen positiv sind. Mittlerweile existieren Ombudsleute nicht nur für die öffentliche Verwaltung. Es besteht kaum eine Branche der Wirtschaft, die nicht eine Ombudsperson beschäftigt. Selbst private Ombudsleute bieten sich an. Trotz des Erfolgs dieser Institution gibt es aber auch Gründe, die gegen die Einführung einer Ombudsstelle sprechen. So ist die Schaffung einer Ombudsstelle in jüngster Zeit sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene aus der grundsätzlichen Überlegung abgelehnt worden, dass bürgerfreundliches Verhalten eine Aufgabe aller Verwaltungsstellen ist und nicht an eine Ombudsstelle delegiert werden soll. Die Mitarbeitenden der Verwaltung sehen es als ihre Aufgabe an, auf Anliegen der Bürger und Bürgerinnen, auf Probleme oder Konflikte kooperativ und ernsthaft einzugehen. Die Mitarbeitenden werden in einem solchen Verhalten, das Bestandteil des von der Stadt befürworteten zweiseitigen Kommunikationsverständnisses ist, auch zunehmend geschult. In einer Stadt mit der Grössenordnung von St.Gallen ist es den Einwohnern und Einwohnerinnen zudem jederzeit möglich, sich direkt an die politischen Vorgesetzten der Verwaltung zu wenden, wenn sie sich von einer Verwaltungsstelle unkorrekt behandelt fühlen. Auch die einzelnen Mitglieder des Parlaments verstehen sich durchaus als „Ombudsleute“ für die Bürger und Bürgerinnen. Festzustellen ist auch, dass sich die Tätigkeit der Ombudspersonen in verhältnismässig starkem Masse auf Bereiche erstreckt, die rechtlich einlässlich geregelt sind und in denen in besonderen Verfahren entschieden wird. So beschlägt die Tätigkeit der Ombudsstellen nach einer neueren Studie (vgl. Karine Siegwart, Ombudsstellen und Mediation, in ZBI 2002, 569) insbesondere folgende Bereiche: Konflikte im verwaltungsinternen Arbeitsverhältnis; Steuerrechnungen; Lärm; Schulkonflikte (Schulgeld, Zuteilung, verwaltungsinterne Konflikte); Sozialhilfe- oder Zusatzleistungen; interkulturelle Konflikte (Liegenschaftenverwaltung, verwaltungsinterne Arbeitsverhältnisse, Einwohnerdienst und Polizei). Man kann sich fragen, ob hier nicht Doppelspurigkeiten geschaffen werden. Wie der Stadtrat bereits in der Vorlage zur Erheblicherklärung der Motion ausgeführt hat, wird beim Entscheid über die Schaffung einer parlamentarischen Ombudsstelle letztlich ausschlaggebend sein, ob der Nutzen, der sich aus dieser Einrichtung ergibt, die dabei entstehenden zusätzlichen Kosten rechtfertigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt St.Gallen das Gemeinwesen mit der geringsten Bevölkerungszahl wäre, das eine parlamentarische Ombudsstelle einführen würde, wie sie heute in drei Kantonen (Zürich, Basel-Stadt, Basel-Landschaft) und drei Städten (Zürich, Bern, Winterthur) besteht.



2.7 Redaktionelle Überarbeitung der Gemeindeordnung und sprachneutrale Formulierung

Beim Erlass der geltenden Gemeindeordnung von 1984 liessen sich der Grosse Gemeinderat und der Stadtrat vom Gedanken leiten, dass die Gemeindeordnung ein verständliches und leicht lesbares Bild der Organisation und der Kompetenzordnung der Stadt St.Gallen vermitteln solle. Verzichtet wurde nicht nur auf unnötige Wiederholungen des kantonalen Rechts in der Gemeindeordnung, sondern auch auf die Verankerung materieller Bestimmungen über die Ziele der städtischen Politik. Das hat sich bewährt. Die geltende Gemeindeordnung ist in ihren Regelungen und in ihrem Erscheinungsbild – mit Ausnahme der nicht geschlechtsneutralen Sprache – weitgehend zweckmässig und modern geblieben. Die Zahl der erforderlich werdenden redaktionellen Anpassungen ist deshalb verhältnismässig bescheiden.

Der Revisionsentwurf bleibt dieser bewährten Rechtsetzungstechnik treu. Was den Verzicht auf materielle Bestimmungen über die Ziele der städtischen Politik betrifft, so lässt sich das heute um so eher rechtfertigen, als einerseits die neue Kantonsverfassung einen einlässlichen Katalog von Staatszielen enthält, welche für Kanton und Gemeinden gelten, und anderseits das – neu in der Gemeindeordnung verankerte – Leitbild der Stadt St.Gallen die städtischen Zielvorstellungen umschreibt.

Im Rahmen der redaktionellen Überarbeitung der Gemeindeordnung werden inhaltliche und terminologische Anpassungen an das geänderte kantonale Gemeinderecht vorgenommen. So sind heute die Bestimmungen über das Wahlverfahren von Stadtparlament und Stadtrat (Art. 18 Abs. 2 und 36 Abs. 2 GO) entbehrlich, weil die neue Kantonsverfassung eine solche Regelung enthält. Die in der Gemeindeordnung enthaltene Bestimmung über die Anmeldung und Einreichung von Initiativen (Art. 10 GO) muss geändert werden, weil das kantonale Gesetz über Referendum und Initiative seit dem 1. April 1997 eine neue Regelung enthält und vorsieht, dass die Zulässigkeit von Initiativen vor Beginn der Unterschriftensammlung durch den Rat zu prüfen ist. Das seit dem 1. Januar 2001 in Kraft stehende Nachtragsgesetz zum Gemeindegesetz hat die frühere Bezeichnung „Stadtammann“ durch die Bezeichnung „Stadtpräsident“ bzw. „Stadtpräsidentin“ ersetzt. Die Gemeindeordnung ist diesen und weiteren Änderungen des kantonalen Rechts bisher nicht angepasst worden. Das soll durch die vorliegende Revision geschehen.

Die geltende Gemeindeordnung ist – anders als die seit 1997 beschlossenen Erlasse der Stadt St.Gallen - noch nicht geschlechtsneutral formuliert. Der Revisionsentwurf verwendet bei Amtsbezeichnungen durchgehend die männliche und die weibliche Form, soweit nicht neutrale Formulierungen eingesetzt werden können. Unverändert blieb einzig die



hergebrachte Bezeichnung „Bürgerschaft“, die auch in der neuen, sprachlich ebenfalls angepassten Kantonsverfassung weiterhin Verwendung findet.

Der Revisionsentwurf nimmt sodann im Sinne einer redaktionellen Anpassung Vereinfachungen bei Regelungen vor, die 1984 neu waren und deshalb Aufnahme in die Gemeindeordnung fanden, heute jedoch keine Verankerung in der städtischen Grundordnung mehr rechtfertigen. Zu erwähnen sind etwa die Regelungen über die parlamentarischen Kommissionen (Art. 22 und 29 GO) oder die Bestimmung, dass das Stadtparlament über Motionen und Postulate Beschluss fasst (Art. 35 Ziff. 5 GO). Zum Bereich der redaktionellen Vereinfachung gehört auch die Kürzung der Bestimmungen über die Schulen und die Zuständigkeiten des Schulrats (Art. 52 ff. GO). Diese Regelungen werden jedoch, da sie einen grösseren Umfang einnehmen, gesondert dargestellt.

3 Artikelweise Kommentierung

Im Folgenden werden die im Vergleich zur geltenden Gemeindeordnung geänderten Bestimmungen artikelweise dargestellt. Vereinzelt wird auch auf Bestimmungen hingewiesen, bei denen auf eine an sich mögliche Änderung verzichtet worden ist (z.B. Art. 7: Verzicht auf eine Regelung für die Veräusserung von Mehrheitsbeteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen). Nicht eingegangen wird auf Änderungen, die nur untergeordneter sprachlicher Natur ohne materielle Bedeutung sind (z.B. Ingress; Art. 5 Ziff. 1: „Initiativen“ statt „Initiativen aus ihrer Mitte“). Soweit die gleichen redaktionellen Änderungen mehrfach vorzunehmen sind, werden sie lediglich beim ersten Auftreten erwähnt (z.B. Bezeichnung „Stadtparlament“). Auf geschlechtsneutrale Formulierungen wird in der Regel nicht besonders hingewiesen.

3.1 1. Titel: Allgemeines

Art. 1

Die neue Kantonsverfassung erwähnt ausdrücklich, dass die Stadt St.Gallen die Hauptstadt des Kantons ist. Dieser Vorschlag ist im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur KV von der Stadt St.Gallen selber gemacht worden. Es rechtfertigt sich deshalb, eine gleichartige Bestimmung in die Gemeindeordnung (Art. 1 Abs. 1) aufzunehmen.

In Art. 1 Abs. 2 ist der Begriff „Staat“ durch „Kanton“ ersetzt worden. „Staat“ bezeichnet nach der Terminologie der neuen Kantonsverfassung die Gesamtheit von Kanton und



Gemeinden (vgl. z.B. Art. 9 ff. KV). In Art. 1 Abs. 2 sind vom Kanton zugewiesene Aufgaben gemeint.

Art. 1 Abs. 3 bringt wie bisher zum Ausdruck, dass die Stadt St.Gallen mit anderen Gemeinwesen und Privaten zusammenarbeitet, wenn es der zweckmässigen und wirtschaftlichen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben dient. Diese Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Gemeinwesen und Privaten ist heute aktueller denn je. Die neue Kantonsverfassung hat insbesondere die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden aufgegriffen (Art. 96 f. KV). Sie sieht namentlich vor, dass die kantonale Gesetzgebung Instrumente vorsehen kann, die einsetzbar sind, wenn eine gebotene Zusammenarbeit unterbleibt. Bereits heute regelt das kantonale Gemeindegesetz Formen und Verfahren der Zusammenarbeit. Auch allfällige Ergänzungen oder Änderungen werden auf dieser Stufe vorzunehmen sein.

Art. 2

Bei der Aufzählung der Organe der Stadt St. Gallen erscheint erstmals die neue Bezeichnung „Stadtparlament“ (vgl. dazu Abschnitt 2.1). Die Bezeichnung „Bürgerschaft“ wird in Übereinstimmung mit der neuen KV (vgl. 95 KV) beibehalten, obwohl sie im Lichte sprachlicher Gleichbehandlung nicht ganz lupenrein ist.

3.2 2. Titel: Bürgerschaft

Art. 4

Abs. 1 Ziff. 2 und 3

Die geltende Gemeindeordnung enthält nach wie vor die Bezeichnung „Stadtammann“, obwohl das Gemeindegesetz auf den 1. Januar 2001 die Bezeichnung „Stadtpräsident“ oder „Stadtpräsidentin“ eingeführt hat. Eine Anpassung ist bis jetzt nicht vorgenommen worden. Die Durchführung einer obligatorischen Volksabstimmung zum Nachvollzug dieser terminologischen Änderung hätte sich nicht gerechtfertigt. Mit der jetzigen Revision wird die Anpassung nachgeholt. Gleichzeitig wird die Bestimmung geschlechtsneutral formuliert. Eine geschlechtsneutrale Formulierung wird auch in Ziff. 3 vorgenommen.

Abs. 2

Die Regierung hat dem Kantonsrat ein V. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Urnenabstimmungen (UAG) unterbreitet. Das Gesetz hat bisher stille Wahlen nur für die



Bezirksbehörden zugelassen. Nach dem heutigen Stand der Gesetzesberatungen soll die stille Wahl für Ständerat und Regierung sowie für Gemeindebehörden im zweiten Wahlgang möglich sein. Einer besonderen Regelung in der Gemeindeordnung bedarf es nicht. Weder eine Einschränkung noch eine Ausdehnung wären zulässig.

Der Gemeinde steht es jedoch zu, in der Gemeindeordnung die stille Wahl für Vermittler / Vermittlerin sowie für deren Stellvertreter / Stellvertreterin im ersten und zweiten Wahlgang vorzusehen. Von dieser Möglichkeit ist Gebrauch zu machen. Um in der Gemeindeordnung nicht ein irreführendes Bild über die Möglichkeit der stillen Wahl entstehen zu lassen, ist – obwohl dies materiell nicht notwendig wäre – auch zum Ausdruck zu bringen, dass die stille Wahl für die Mitglieder des Stadtrats sowie den Stadtpräsidenten oder die Stadtpräsidentin im zweiten Wahlgang möglich ist.

Die Bestimmung muss je nach Ausgang des kantonalen Gesetzgebungsverfahrens noch geändert werden.

Art. 6

Nach der Regelung des Gemeindegesetzes kann ein Drittel der Mitglieder des Parlaments einen dem fakultativen Referendum unterliegenden Beschluss dem obligatorischen Referendum unterstellen (Art. 111 Abs. 2 GG). In Art. 6 Ziff. 4 ist das erforderliche Quorum wegen der Reduktion der Parlamentsgrösse von 21 auf 17 Mitglieder herabgesetzt.

Art. 7

In Ziff. 1 wurde die Einschränkung „ausgenommen Gebührentarife“ gestrichen. Dieser Vorbehalt hat keine Bedeutung mehr, wenn – wie in Art. 45 Abs. 2 vorgesehen – die Kompetenz zum Erlass der Gebührentarife für die Unternehmen beim Stadtrat liegt.

Die Änderungen der Beträge in Ziff. 6 a und b, 7 und 14, sind Folge der Anpassung der Finanzkompetenzen an die Teuerung (vgl. Abschnitt 22). Die Kompetenz im Bereich der Darlehen und Beteiligungen (Ziff. 12), wo Anlagen in Frage stehen, ist stärker erhöht.

Ziff. 11 verankert die neue Kompetenz im Bereich der städtischen Liegenschaften im Finanzvermögen. Weil auch diese Kompetenz finanzrechtlich eine Anlage betrifft, ist der gleiche Betrag wie bei Darlehen und Beteiligungen vorgesehen. Soweit bei der Erneuerung städtischer Liegenschaften gebundene Ausgaben anfallen, findet nicht Ziff. 11 Anwendung. Die Bewilligung gebundener Ausgaben richtet sich nach Art. 40 Ziff. 4 und 62.

Die Ziff. 8 – 10 sind redaktionell vereinfacht. Die für die Grundstücksgeschäfte massgebenden Werte sind in den Haushaltsbestimmungen (Art. 65) zusammengefasst.



Die Änderungen im Bereich der Finanzkompetenzen sind gesamthaft vorne in Ziff. 2.5 dargestellt.

Die Gemeindeordnung kann die Veräusserung von Mehrheitsbeteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen dem Referendum unterstellen. Ohne solche Bestimmung entscheidet das Parlament über die Veräusserung abschliessend, sofern es die Veräusserung nicht im Einzelfall dem Referendum unterstellt (vgl. Art. 99m^{bis} GG). Der Revisionsentwurf enthält keine generelle Regelung. Darauf kann verzichtet werden, weil die Stadt heute gar keine Mehrheitsbeteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen besitzt.

Art. 10

Die bisherige Regelung über die Anmeldung und Einreichung von Initiativen entspricht dem kantonalen Gesetz über Referendum und Initiative nicht mehr. Eine Initiative ist nach dem geänderten kantonalen Recht vorerst dem Stadtrat zur Prüfung der Zulässigkeit (formelle Voraussetzungen und inhaltliche Rechtmässigkeit) einzureichen. Innerhalb eines Monats nach Rechtskraft des Entscheids über die Zulässigkeit ist die Initiative bei der Stadtkanzlei zur Unterschriftensammlung anzumelden. Sie ist mit der erforderlichen Zahl von Unterschriften innerhalb von drei Monaten nach der publizierten Anmeldung einzureichen. Art. 10 ist in diesem Sinne neu gefasst.

Art. 15

Das kantonale Gesetz über Referendum und Initiative enthält seit 1997 Bestimmungen über den Inhalt des erläuternden Berichts zu den Abstimmungsvorlagen, die auch für die Gemeinden massgebend sind (Art. 1^{bis} und 1^{ter} RIG). Die bisher in der Gemeindeordnung enthaltene Bestimmung, die der kantonalen Regelung nicht in vollem Umfang entspricht, sondern teilweise weniger weit geht, kann deshalb gestrichen werden. Eine Wiederholung des kantonalen Rechts ist nicht erforderlich.

Art. 16

Die Bestimmung wurde im Jahre 1984 in die Gemeindeordnung eingefügt, weil damals neu ein gesamtstädtisches Stimmbüro geschaffen wurde. Heute kann die Bestimmung vereinfacht werden, weil bereits das kantonale Recht eine entsprechende Regelung enthält.



3.3 3. Titel: Stadtparlament

Art. 18

In der Bestimmung wird neu festgelegt, dass das Stadtparlament aus 50 Mitgliedern besteht (vgl. Abschnitt 2.1). Der bisherige Absatz 2, der das Wahlverfahren für das Stadtparlament festlegte, konnte entfallen, weil die neue Kantonsverfassung die Wahlart des kommunalen Parlaments regelt (Art. 40 Abs. 1 KV).

Art. 20

Abs. 1

Die Personenbezeichnungen sind geschlechtsneutral formuliert worden. Die Bestimmung ist zudem zur besseren Lesbarkeit in Ziffern gegliedert.

Abs. 2

Die Gemeindeordnung bestimmte bisher, dass das Präsidium die Sitzungen des Parlaments vorbereitet und der Präsident die Verhandlungen leitet. Diese Regelung entspricht der Rechtswirklichkeit nicht. Sie wäre auch kaum praktikabel. Neu wird deshalb bestimmt, dass der Präsident oder die Präsidentin die Sitzungen vorbereitet und die Verhandlungen leitet.

Art. 21

Das erforderliche Quorum für die Bildung einer Fraktion wird bei fünf Mitgliedern belassen, auch wenn die Parlamentsgrösse reduziert worden ist. Rein rechnerisch wäre gemessen an der Reduktion der Parlamentsgrösse zwar eine Reduktion des Quorums auf vier ausgewiesen. Es rechtfertigt sich jedoch, die bisherige Zahl beizubehalten. Dies nicht zuletzt, um sicherzustellen, dass die Fraktionen ausreichend gross sind, um in den ständigen parlamentarischen Kommissionen mitwirken zu können. Es muss zudem nicht angenommen werden, dass die heute bestehenden Fraktionen diesen Status künftig nicht mehr erreichen könnten.

Art. 22

Das kantonale Gemeindegesetz sieht zwingend eine Geschäftsprüfungskommission vor und umschreibt deren Aufgaben. Die Gemeindeordnung hat die Zahl der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission festzulegen. Sie kann überdies eine Liegenschaftskommission vorsehen, die über die Zustimmung zu Grundstücksgeschäften beschliesst. Die



geltende Gemeindeordnung enthält nicht nur die obligatorischen Bestimmungen für diese beiden Kommissionen. Sie legt auch fest, dass das Stadtparlament eine Bau-, eine Werk- und eine Bildungskommission zu bestellen hat und dass es im Geschäftsreglement weitere ständige Kommissionen vorsehen kann. Die Einsetzung einer Bildungskommission ist in der obligatorischen Volksabstimmung von 25. September 1994 zusammen mit Änderungen der Schulbehördenorganisation beschlossen worden. Heute ist es nicht mehr zweckmässig, die ständigen parlamentarischen Kommissionen – soweit dies nicht auf Grund des kantonalen Rechts erforderlich ist – in der Gemeindeordnung aufzuzählen. Die Schaffung und Aufhebung parlamentarischer Kommissionen soll in die abschliessende Kompetenz des Parlaments gelegt werden. Erweisen sich auf Grund der Geschäftslast Änderungen im Bestand der ständigen Kommissionen erforderlich oder erscheint eine neue organisatorische Lösung wünschbar, so kann dies ohne obligatorische Volksabstimmung durch eine Revision des Geschäftsreglements geschehen. Das Geschäftsreglement hat schon bisher die Zuständigkeiten dieser Kommissionen umschrieben.

Art. 23

Die Mitgliederzahl der Geschäftsprüfungskommission wird entsprechend der Reduktion der Parlamentsgrösse von elf auf neun Mitglieder herabgesetzt. Eine Kommission mit elf Mitgliedern wäre gemessen an der Mitgliederzahl des ganzen Parlaments zu gross. Der Aufgabenbereich der Geschäftsprüfungskommission ist vom kantonalen Recht vorgegeben und bleibt in der Revisionsvorlage unverändert. Neu soll in der Gemeindeordnung festgehalten werden, dass die Geschäftsprüfungskommission frühzeitig über den Inhalt der Planungen und Richtlinien zur Erstellung des Voranschlags informiert wird. Damit soll sichergestellt werden, dass die Geschäftsprüfungskommission ihre gesetzliche Aufgabe wirksam erfüllen kann.

Art. 24

Die Liegenschaftenkommission soll ungeachtet der Reduktion der Parlamentsgrösse weiterhin aus sieben Mitgliedern bestehen und es soll für die Zustimmung zu Liegenschaftsgeschäften weiterhin ein Quorum von fünf Stimmen erforderlich sein. Grund für diese spezielle Regelung ist die besondere Stellung der Liegenschaftenkommission. Diese besitzt als einzige Kommission eine abschliessende Entscheidbefugnis. Stimmt sie in den von der Gemeindeordnung festgelegten Kompetenzgrenzen einem Beschluss des Stadtrats über den Kauf, Verkauf oder Tausch eines Grundstücks oder die Erteilung eines Baurechts zu, so wird das Geschäft definitiv. Die Sache geht nur an das Plenum des Stadtparlaments, wenn die Liegenschaftenkommission ihre Zustimmung verweigert. Würde



die Kommission entsprechend der Reduktion der Parlamentsgrösse auf fünf Mitglieder verkleinert und lediglich noch eine Mehrheit von drei Stimmen verlangt, so wäre kein genügend abgesichertes Entscheidungsverfahren mehr gewährleistet.

Art. 25

Das Quorum für die Einberufung des Stadtparlaments wird auf 12 Mitglieder herabgesetzt. Diese Herabsetzung ist Folge der Reduktion der Parlamentsgrösse auf 50 Mitglieder.

Art. 26

Die geltende Gemeindeordnung verlangt, dass die Vorlagen des Stadtrats über die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen Aufschluss geben und die Gründe darlegen, die zur Ablehnung anderer Lösungen geführt haben. Diese Bestimmung ist dahin gehend zu ergänzen, dass die Vorlagen des Stadtrats auch die finanziellen Folgen darstellen sollen. Eine solche Norm findet sich auch im Finanzreglement. Die Vorlagen des Stadtrates enthalten denn auch regelmässig derartige Ausführungen.

Bisheriger Art. 28

Nicht mehr enthalten ist im Revisionsentwurf die bisherige Bestimmung über den Beizug von Sachverständigen zu den Beratungen des Stadtparlaments. Diese Bestimmung ist sachlich nicht erforderlich. Weder das Stadtparlament noch der Stadtrat sind darauf angewiesen, zu den Verhandlungen Sachverständige beizuziehen. Die Bestimmung ist denn auch toter Buchstabe geblieben. Weiterhin möglich ist selbstverständlich die Anhörung von Sachverständigen im Rahmen der Kommissionsberatungen.

Art. 29

Die geltende Gemeindeordnung regelt die parlamentarischen Vorstösse der Motion und des Postulats und verweist für die übrigen Vorstösse, namentlich Interpellation und Einfache Anfrage, auf das Geschäftsreglement. Mit diesen übrigen Vorstössen sind diejenigen gemeint, die auf das Verhältnis zwischen den beiden Gewalten, im Gegensatz zu Motion und Postulat, ohne Einfluss sind. In der neuen Bestimmung soll klarer zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich bei den übrigen Vorstössen um jene handelt, bei denen es lediglich um die Auskunfterteilung und nicht um verbindliche Aufträge in der Sache geht.



Art. 30

Die Ziff. 1 und 3 sind lediglich redaktionell überarbeitet. Materielle Änderungen sind damit nicht verbunden.

Gestrichen wurde die bisherige Kompetenz des Stadtparlaments zur Wahl des Stellvertreters bzw. der Stellvertreterin des Stadtpräsidenten oder der Stadtpräsidentin (Art. 32 Ziff. 5 GO). Das Gemeindegesetz überlässt es der Gemeindeordnung, diese Wahlkompetenz beim Rat oder beim Parlament anzusiedeln. Die mit dem Amt verbundenen Aufgaben gehen nicht über die reine Stellvertretung bei Abwesenheiten hinaus. Sie rechtfertigen die Wahl durch das Stadtparlament nicht, abgesehen davon, dass ein Verzicht auf diese sprachlich überaus schwerfällige Wahlkompetenz auch redaktionell nicht unangelegen kommt.

In Ziff. 6 wird neu die Kompetenz des Parlaments zur Wahl der Ombudsperson und deren Stellvertretung aufgeführt.

Art. 31

In Art. 31 ist die bisherige Kompetenz des Stadtparlaments zum Erlass der Gebührentarife für die städtischen Unternehmen gestrichen worden (vgl. Abschnitt 2.3). Die Kompetenz des Parlaments zum Erlass der Unternehmensreglemente, in welchen die Grundsätze über die Unternehmen und die Grundlagen für die Finanzierung der Unternehmen geregelt werden, ergibt sich aus Ziff. 2.

Art. 32

Ziff. 3

In den Kompetenzbereich des Stadtparlaments gehört neu auch die Festlegung der Besoldung oder Entschädigung der Ombudsperson und deren Stellvertretung. Die Bestimmung lässt offen, ob die Ombudsperson in einem Dienstverhältnis zur Stadt stehen wird oder im Auftragsverhältnis tätig werden soll.

Ziff. 5

Bisher war die Kompetenz des Stadtparlaments bei Zusatzkrediten zu Verpflichtungskrediten nicht nur dann gegeben, wenn der Zusatzkredit höher als 100'000 Franken war, sondern auch, wenn er einen Viertel des ursprünglichen Verpflichtungskredits überstieg (Art. 34 Ziff. 5 GO). Damit hätten dem Stadtparlament bei kleineren Verpflichtungskrediten schon geringfügige Zusatzkredite unterbreitet werden müssen. Das hat sich in der Praxis als unzweckmässig erwiesen. Auf eine entsprechende Vorlage wurde deshalb auf Grund einer Abmachung mit der Geschäftsprüfungskommission zu Gunsten einer blossen Orientierung



verzichtet. Im Revisionsentwurf wird die relative Bestimmung gestrichen und nur noch eine absolute Kompetenzgrenze verankert. Diese ist wie die anderen Ausgabenkompetenzen erhöht.

Ziff. 6 - 8

Die Bestimmungen sind redaktionell vereinfacht und die massgebenden Werte im Titel Haushalt in Art. 65 zusammengefasst worden.

Ziff. 9

Die neu geschaffene Finanzkompetenz bei Erneuerung und Ausbau von Liegenschaften des Finanzvermögens gilt auch für das Stadtparlament und wird neu bei dessen Befugnissen im Bereich Haushalt, Finanz- und Grundstücksgeschäfte aufgeführt. Die Kompetenzgrenze ist gleich festgelegt wie bei den Darlehen und Beteiligungen (Ziff. 10), die finanzrechtlich ebenfalls Anlagen sind.

Art. 33

Nach der geltenden Gemeindeordnung hatte der Grosse Gemeinderat die von den Ortsbürgergemeinden beschlossenen Bürgerrechtsaufnahmen zu genehmigen (Art. 35 Ziff. 4 GO). Die neue KV enthält für die Einbürgerung eine neue Regelung. Die Räte der politischen Gemeinde und der zuständigen Ortsgemeinden haben einen paritätisch zusammengesetzten Einbürgerungsrat zu bilden, welcher dem Parlament Antrag für die ordentlichen Einbürgerungen stellt. Das Parlament der politischen Gemeinde entscheidet auf Antrag des zuständigen Einbürgerungsrats über die Erteilung des Gemeinde- und Ortsbürgerrechts (Art. 103 f. KV). Art. 33 des Revisionsentwurfs stellt diese neue Rechtslage dar. In der Stadt St.Gallen sind entsprechend der Zahl der bestehenden Ortsgemeinden vier Einbürgerungsräte gebildet worden, die dem Stadtparlament für die je in Frage stehenden Bürgerrechtserteilungen Antrag stellen.

Art. 34

In der Bestimmung wird die Beschlussfassung über Motionen und Postulate (Art. 35 Ziff. 5 GO) nicht mehr erwähnt. Es ist selbstverständlich, dass das Stadtparlament über die Vorstösse aus seiner Mitte beschliesst. Die bisherige Kompetenz zur Bestätigung von Bürgerrechtsaufnahmen (Art. 35 Ziff. 4 GO) bildet – mit geändertem Inhalt – neu Gegenstand eines eigenen Artikels (Art. 33).



Ziff. 1

Bei den Kompetenzen des Stadtparlaments wird neu das Leitbild der Stadt St.Gallen erwähnt, das Grundlage und Rahmen für die städtische Planung bildet und entsprechend auch in der Bestimmung über die Planung (Art. 47) verankert wird.

Ziff. 3

Die Ombudsperson hat ihren Geschäftsbericht direkt dem Stadtparlament zu erstatten. Die Beschlussfassung des Stadtparlaments über diesen Geschäftsbericht wird neu unter den Aufsichtskompetenzen des Stadtparlaments erwähnt (Art. 34 Ziff. 2). Das Stadtparlament wird in seinem Geschäftsreglement zu ordnen haben, wie die entsprechende Beratung vor sich gehen soll. Es wird anordnen können, dass die Ombudsperson den Geschäftsbericht vor dem Stadtparlament persönlich vertritt und Auskunft erteilt.

Ziff. 6

Die Kompetenzgrenze bei Strassen-Vernehmlassungen ist gleich wie die Kompetenzgrenzen bei Ausgaben an die Teuerung angepasst worden.

3.4 4. Titel: Stadtrat und Verwaltung

Art. 35

Der bisherige Art. 36 Abs. 2 GO, der das Wahlverfahren für den Stadtrat festlegte, konnte entfallen, weil die neue Kantonsverfassung die Wahlart regelt (Art. 40 Abs. 3 KV).

Im kantonalen Urnenabstimmungsgesetz soll neu vorgesehen werden, dass der Rat gleichzeitig mit dem Parlament gewählt wird, wenn die Gemeindeordnung keine abweichende Regelung enthält. Von dieser Möglichkeit zur Abweichung soll kein Gebrauch gemacht werden. Die Zusammenlegung der beiden Wahlen strafft den st.gallischen „Wahlmarathon“ zum Vorteil für Stimmberechtigte und politische Parteien. Mit der bisherigen Staffelung der Wahlgänge war die Erwartung verbunden, dass bei der Wahl der Exekutive auf das Ergebnis der vorangegangenen Parlamentswahl reagiert werden könne. Diese Erwartung hat sich in der Praxis nicht erfüllt.

Art. 40

Die in Art. 40 aufgeführten Ausgabenkompetenzen sind an die Teuerung angepasst (vgl. vorne Ziff 2.5).



Ziff. 3

Bisher war die Kompetenz des Stadtrats bei Zusatzkrediten zu Verpflichtungskrediten nur unter der kumulativen Voraussetzung gegeben, dass der Zusatzkredit einen Viertel des ursprüngliche Verpflichtungskredits nicht überstieg und nicht höher als 100'000 Franken war (Art. 41 Ziff. 3 GO). Damit hätten dem Stadtparlament bei kleineren Verpflichtungskrediten schon geringfügige Zusatzkredite unterbreitet werden müssen. Das hat sich in der Praxis als unzweckmässig erwiesen. Auf eine entsprechende Vorlage wurde deshalb auf Grund einer Abmachung mit der Geschäftsprüfungskommission verzichtet. Das Parlament wurde lediglich in der Rechnungsablage kurz orientiert. Im Revisionsentwurf wird die relative Bestimmung gestrichen und nur noch eine absolute Kompetenzgrenze verankert.

Ziff. 4

Gemäss Art. 179 GG kann der Rat gebundene Ausgaben ohne Kredit tätigen. Die geltende Gemeindeordnung hält fest, dass das Parlament über gebundene Ausgaben orientiert wird (Art. 41 Ziff. 4 GO). In der Vergangenheit ist das Parlament bei gebundenen Ausgaben im Betrag von Fr. 200'000 – Fr. 1'000'000 im Rahmen der Rechnungsablage orientiert worden. Gebundenen Ausgaben, die den Betrag einer Million überstiegen, wurden mit einer eigenen Vorlage unterbreitet, grundsätzlich gleich, wie dies bei neuen Ausgaben geschieht. Damit wurden neue und grössere gebundene Ausgaben zu Unrecht verfahrensmässig praktisch gleich behandelt. Diese Praxis hatte zur Folge, dass für grössere gebundene Ausgaben – wegen des im Wesentlichen gleichen Aufwands – immer häufiger das ordentliche Kreditbewilligungsverfahren eingeschlagen wurde. Neu wird in der Gemeindeordnung verankert, dass die Orientierung des Stadtparlaments in jedem Fall mit der Ablage der Jahresrechnung erfolgt. Damit ist die Voraussetzung für ein Vorgehen geschaffen, das mit der Regelung des Gemeindegesetzes in Einklang steht.

Art. 41

Ziff. 1 – 3

Die Bestimmungen sind redaktionell vereinfacht und die massgebenden Werte im Titel Haushalt in Art. 65 zusammengefasst worden.

Ziff. 4

In Ziff. 4 ist die neu geschaffene Finanzkompetenz bei Erneuerung und Ausbau von Liegenschaften des Finanzvermögens aufgeführt (vgl. vorne 2.5). Die Kompetenzgrenze ist gleich festgelegt wie jene bei Darlehen und Beteiligungen (Ziff. 5), die finanzrechtlich ebenfalls Anlagen sind.



Art. 43

Die Bestimmung zählt im Gegensatz zur früheren Regelung (Art. 44 GO) nicht mehr die einzelnen Verwaltungsabteilungen mit ihren Sachbereichen auf. Die Revisionsvorlage verzichtet darauf in Übereinstimmung mit der Regelung des Gemeindegesetzes. An Stelle dieser Sachumschreibungen werden in der Gemeindeordnung die Kriterien genannt, die bei der Bildung dieser Organisationseinheiten zu beachten sind. Neu wird nicht mehr von Verwaltungsabteilungen, sondern von Direktionen gesprochen. Damit könnte eine Direktion auch zur Hauptsache mit Querschnittsaufgaben ausgestattet und als Präsidialabteilung ausgestaltet werden (vgl. dazu jedoch die Ausführungen in Abschnitt 2.2).

Art. 44

In der Bestimmung werden die Stabsstellen nicht mehr erwähnt. Es ist nicht erforderlich, deren Bestand und Zuordnung auf der Stufe der Gemeindeordnung zu regeln. Mit dem neuen Wortlaut ist es möglich, Stabsstellen wie bisher direkt dem Stadtrat zuzuordnen oder eine andere organisatorische Lösung zu wählen.

Art. 45

Abs. 1

Das Gemeindegesetz bestimmt, dass einzelne Verwaltungszweige organisatorisch selbständig als Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit geführt werden können (unselbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen; Art. 193 Abs. 1 GG). Bisher begnügte sich die Gemeindeordnung mit der Regelung, dass einzelne Verwaltungszweige durch Reglement als Unternehmen ausgestaltet werden können (Art. 46 GO). Diese allgemeine Formulierung erschien als ausreichend, weil für die Unternehmen keine besondere Kompetenzordnung getroffen wurde. Nachdem der Erlass von Gebührentarifen für die städtischen Unternehmen nunmehr in die Kompetenz des Stadtrats gelegt wird, ist es erforderlich, die einzelnen städtischen Unternehmen (Kehrichtverbrennungsanlage; Stadtwerke; Verkehrsbetriebe) in der Gemeindeordnung selber zu nennen (vgl. zur Regelung der Unternehmen auch vorne, Abschnitt 23).

Abs. 2

Das Gemeindegesetz liess in seiner früheren, bei Erlass der geltenden Gemeindeordnung massgeblichen Fassung Beteiligungen an öffentlich- oder privatrechtlichen Unternehmen zur Erfüllung „wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Aufgaben“ zu. Diese Umschreibung ist in der Zwischenzeit geändert worden. In der Revisionsvorlage wird übereinstimmend mit der



neuen Formulierung festgelegt, dass sich die Stadt zur Erfüllung „öffentlicher“ Aufgaben an öffentlich- oder privatrechtlichen Unternehmen beteiligen kann.

Art. 47

Die bisherige Bestimmung verlangte im Sinne der früheren Planungsgläubigkeit eine umfassende und koordinierte Planung in allen Bereichen der Stadtverwaltung. Neu wird – einem realistischen Verständnis der Planung entsprechend – eine zweckmässige Planung durch den Stadtrat verlangt. Ausdrücklich hervorgehoben wird jedoch, dass die Planung sowohl Aufgaben als auch Finanzen umfassen und im Rahmen des städtischen Leitbilds erfolgen soll. Ein bestimmtes Planungsmodell (Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung) wird damit aber nicht verankert. Die Gemeindeordnung soll die Organisation der Behörden und deren Aufgaben regeln, nicht wissenschaftliche Modelle oder Theorien verankern. Die konkreten Festlegungen über die Planung sind im Rahmen, der durch das Gemeindegesetz und die Gemeindeordnung vorgegeben wird, auf der Stufe des Planungsreglements zu treffen.

Art. 48

Seit 1993 unterbreitet der Stadtrat dem Parlament zu Beginn der Amtsdauer einen Bericht über seine Legislaturziele. Diese Instrument ist eingelebt und soll in der neuen Gemeindeordnung verankert werden. Gleichzeitig wird festgehalten, dass der Bericht nicht nur die Ziele für die neue Amtsdauer enthalten soll. Der Bericht hat auch darzustellen, in wie weit die Legislaturziele der abgelaufenen Amtsdauer erreicht worden sind. Das Stadtparlament diskutiert den Bericht. Weil es sich dabei um die Legislaturziele des Stadtrats handelt, fasst das Stadtparlament dazu jedoch keinen Zustimmungs-, Änderungs- oder Ablehnungsbeschluss. Andernfalls hätte sich das Parlament für die Legislatur selber zu binden. Das ist in der Praxis nicht denkbar.

Art. 49

Neu wird eine Verbindung zwischen Geschäftsbericht und Legislaturzielen hergestellt, indem der Stadtrat im Geschäftsbericht immer auch über den Stand der Legislaturziele berichten soll.



Art. 50

Mit dem städtischen Kommunikationskonzept vom 21. März 2000 ist der Schritt von der Information der Öffentlichkeit durch die Behörden zur gesamtheitlichen, zweiseitigen Kommunikation gemacht worden. Dies wird neu auch auf der Stufe der Gemeindeordnung zum Ausdruck gebracht.

Art. 51

Es wäre wünschbar, wenn amtliche Publikationen wenigstens in Teilbereichen auf elektronischem Wege statt wie bisher durch öffentlichen Anschlag und Veröffentlichung in den gedruckten Medien erfolgen könnten. Das kantonale Recht lässt dies heute jedoch noch nicht zu, sondern verlangt, dass die Gemeindeordnung als amtliches Publikationsorgan eine oder mehrere Zeitungen oder ein Mitteilungsblatt, das allen Haushalten zugestellt wird, zu bestimmen hat. Die heutige Bestimmung wird deshalb unverändert belassen.

3.5 5. Titel: Schulen

Die Art. 52 – 56 enthalten, wie in Abschnitt 2.4 dargestellt, die gekürzten Bestimmungen über die Schulen und die Aufgaben des Schulrats. Es kann auf jene Ausführungen verwiesen werden. Im Einzelnen ist zu den Bestimmungen Folgendes auszuführen:

Art. 52

Art. 52 verankert nur den Grundsatz, dass die Stadt öffentliche Volksschulen sowie die von der Gesetzgebung vorgeschriebenen Schulen und Institutionen führt und dass sie weitere Schulen und ähnliche Institutionen führen oder sich daran beteiligen kann. Dies hat durch eine Regelung in der Schulordnung zu geschehen. Art. 52 Abs. 3 verweist für die Einzelheiten – wie die geltende Gemeindeordnung – auf diesen Erlass. Die bisher in Art. 59 GO enthaltene Bestimmung ist neu in Art. 52 Abs. 3 aufgeführt.

Art. 53

Die Bestimmung über die Aufgaben des Stadtrats im Schulwesen ist unverändert. Gestrichen wurde lediglich der Vorbehalt der Zuständigkeiten der Berufsschulkommission, der seit der Kantonalisierung der Berufsschulen gegenstandslos ist.



Art. 54

Die Bestimmung über die Zusammensetzung des Schulrats ist an die neue Regelung über die Verwaltungsorganisation angepasst. Weil die Gemeindeordnung die einzelnen Direktionen nicht mehr selber umschreibt, ist auch Art. 54 zu ändern. Neu wird bestimmt, dass der Schulrat von dem für die Schulen zuständigen Mitglied des Stadtrats präsidiert wird. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden. Die Grösse des Schulrats muss in der Gemeindeordnung geregelt werden. Das Gemeindegesetz lässt eine Regelung auf der Stufe der Schulordnung nicht zu (Art. 167 Abs. 2 GG).

Art. 55

Der Revision hält gleich wie die geltende Gemeindeordnung als allgemeinen Grundsatz fest, dass der Schulrat die städtischen Schulen beaufsichtigt und betreut. Im Begriff städtische Schulen sind auch die in der Schulordnung geregelten weiteren Institutionen enthalten. Die Aufgabe des Schulrats ist mit der Wendung „Beaufsichtigung und Betreuung“ sehr allgemein umschrieben. Die Schulordnung hat die Aufgaben des Schulrats, für welche das Gemeindegesetz im Gegensatz zur Mitgliederzahl des Schulrats nicht die Verankerung in der Gemeindeordnung verlangt (Art. 168 Abs. 3 GG), im Rahmen des kantonalen Rechts näher zu regeln. Im heutigen Zeitpunkt sind das die Aufgaben, die zur „unmittelbaren Führung der Schule“ gehören (Art. 168 Abs. 1 GG). Es steht dem Schulrat auf Grund des kantonalen Rechts auch zu, dem Stadtrat in Schulangelegenheiten, für welche die Bürgerschaft oder das Parlament zuständig sind, Antrag zu stellen. Der Schulrat hat überdies von Gesetzes wegen selbständige Befugnisse im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege (Art. 168bis GG). Die Neufassung von Art. 55 bewirkt keine materielle Änderung bei den Kompetenzen des Schulrats. Die bestehende Schulordnung gilt weiterhin. Sofern das kantonale Recht die Zuständigkeitsordnung im Bereich des Schulwesens ändern sollte, liesse sich die Anpassung jedoch durch eine Revision der Schulordnung vornehmen. Eine Revision der Gemeindeordnung, die eine obligatorische Volksabstimmung verlangen würde, müsste nicht durchgeführt werden. Die Formulierung „Beaufsichtigung und Betreuung der städtischen Schulen“ ist genügend weit gefasst.

Art. 56

Das Volksschulgesetz sieht vor, dass an den Sitzungen von Schulrat und Kommissionen mit schulrätlichen Befugnissen ein Vertreter oder eine Vertreterin der Lehrerschaft teilnimmt, wenn die Gemeindeordnung keine weitergehende Regelung trifft. Die geltende Gemeindeordnung sieht die Mitsprache von zwei Vertretern oder Vertreterinnen der Lehrerschaft vor. Weil im Bereich des Schulwesens keine materielle Änderungen



vorgenommen werden sollen, ist die Bestimmung über die erweiterte Mitsprache weiterhin in die Gemeindeordnung aufzunehmen.

3.6 6. Titel: Ombudsperson

Art. 57

Art. 57 enthält gemäss dem erteilten Motionsauftrag den Entwurf für eine Bestimmung über die Ombudsperson. Für die Kommentierung dieser Bestimmung, die wegen der besonderen Stellung der Ombudsperson in einem eigenen Titel aufgeführt ist, kann auf die Ausführungen in Abschnitt 2.6 verwiesen werden.

3.7 7. Titel: Haushalt

Art. 59

Der Revisionsentwurf hält neu fest, dass die Haushaltsführung der Versicherungskasse im Rahmen des Bundesrechts durch Reglement geordnet wird. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Kompetenzregelung der Gemeindeordnung für den Bereich der Versicherungskasse – etwa beim Kauf oder Verkauf von Liegenschaften oder bei Beschlüssen über Bauvorhaben – nicht anwendbar ist. Massgebend sind die Bestimmungen des Reglements über die Versicherungskasse, das die entsprechenden Kompetenzen in Übereinstimmung mit dem BVG in die Hand des paritätischen Organs legt. Diese Einschränkung der ordentlichen Kompetenzregelung soll in der Gemeindeordnung zum Ausdruck kommen. Die Klärung ist auch für den Verkehr mit den Grundbuchämtern erwünscht.

Art. 62

Die Begriffe neue und gebundene Ausgabe sind ein Gegensatzpaar. Das Bundesgericht hat in einer reichhaltigen Rechtsprechung konkretisiert, welche Ausgaben neu und welche gebunden sind. Die vom Bundesgericht entwickelten Grundsätze finden Anwendung, wenn das kantonale Recht keine abweichende Regelung enthält. Eine solche abweichende Regelung besteht im Kanton St.Gallen nicht. Das st.gallische Gemeindegesetz geht von einer Begriffsumschreibung aus, die auf den allgemeinen Grundsätzen der bundesgerichtlichen Rechtssprechung beruht. Das gleiche gilt für die bisherige Gemeindeordnung (Art. 63 GO). Wie bereits in den Abschnitten 2.5 und 3.4 (Kommentierung von Art. 40 Ziff. 4)



dargelegt worden ist, hat sich die städtische Praxis nicht vollständig in Einklang mit diesen Grundsätzen bewegt. Ausgaben sind nicht selten auch dann wie neue Ausgaben behandelt worden, wenn sie nach den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsprechung an sich gebunden waren. Grund dafür war nicht zuletzt die Praxis, dass das Parlament bei grösseren gebundenen Ausgaben im Rahmen einer selbständigen Vorlage informiert wurde. Wie bei Art. 40 Ziff. 4 dargelegt, soll das Stadtparlament über gebundene Ausgaben künftig ausschliesslich im Zusammenhang mit der Ablage der Jahresrechnung informiert werden. Damit wird die Voraussetzung für ein Vorgehen geschaffen, das mit der Regelung des Gemeindegesetzes in Einklang steht. Die konsequente Anwendung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei der Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben könnte an sich auf Grund der bestehenden Bestimmung vorgenommen werden. Um die neue Praxis zusätzlich zu legitimieren, rechtfertigt sich jedoch die Vornahme einer Änderung in der Gemeindeordnung. Das gilt auch deshalb, weil sich die reichhaltige Praxis ohnehin kaum in einer kurzen Bestimmung darstellen lässt. Der bisherige Art. 63 GO hat zwar die Hauptfälle gebundener Ausgaben dargestellt. In der Praxis sind jedoch häufig Sonderfälle zu beurteilen. Darauf vermag eine kurzgefasste Bestimmung in der Regel keine Antwort zu geben.

Art. 65

Die Bestimmung fasst die bei Grundstücksgeschäften massgebenden Werte in einem Artikel zusammen. In der geltenden Gemeindeordnung sind die Werte mehrfach, bei den Kompetenzen des Stadtrats, des Parlaments und der Bürgerschaft, aufgezählt. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden.

3.8 7. Titel: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 66 und 67

Art. 66 legt als Übergangsbestimmung fest, dass die städtischen Behörden für die Amtsdauer 2005 – 2008 nach der neuen Gemeindeordnung gewählt werden. Die Wahlen der Gemeindebehörden finden im Jahr 2004 statt. Die entsprechende Bestimmung (Art. 66) muss deshalb bereits vor dem 1. Januar 2005, auf welchen die neue Gemeindeordnung in Kraft treten soll, in Vollzug gesetzt werden. Art. 67 Abs. 3 erteilt dem Stadtrat die entsprechende Ermächtigung.



Die Anwendung der neuen Gemeindeordnung auf die im Jahr 2004 durchzuführenden Wahlen bedeutet dabei im Einzelnen:

- Wahl des Stadtparlaments mit 50 Mitgliedern (Art. 18)
- Gemeinsame Wahl von Stadtparlament und Stadtrat (Verzicht auf abweichende Regelung in neuer Gemeindeordnung)
- Möglichkeit der stillen Wahl von Vermittler / Vermittlerin und Stellvertreter / Stellvertreterin im ersten und zweiten Wahlgang (Art. 4 Abs. 2). Die Möglichkeit der stillen Wahl von Stadtrat sowie Stadtpräsident oder Stadtpräsidentin im zweiten Wahlgang besteht unmittelbar auf Grund des geänderten Urnenabstimmungsgesetzes.

4 Anträge

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Es wird eine neue Gemeindeordnung gemäss beiliegendem Entwurf erlassen.
2. Die Motion „Schaffung einer Ombudsstelle für die städtische Verwaltung“ wird als erledigt am Protokoll abgeschrieben.
3. Die Postulate „Strategische Neuorganisation der Verwaltung“ und „Strategische Ausrichtung Neuorganisation der Verwaltung“ werden als erledigt am Protokoll abgeschrieben.
4. Es wird festgestellt, dass Ziff. 1 gemäss Art. 6 Ziff. 1 GO dem obligatorischen Referendum untersteht.

Der Stadtpräsident:
Christen

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Entwurf der neuen Gemeindeordnung
Geltende Gemeindeordnung vom 14. Februar 1984

