

„Aus Position der Stärke nach aussen treten“

Josiane Weder aus Diepoldsau-Schmitter hat in einer Bachelorarbeit an der Uni St. Gallen einen Vergleich der rechtlichen Grundlagen der Ortsgemeinden im Kanton St. Gallen und im Kanton Bern angestellt. Dabei stellt sich heraus, dass die Legitimität der Ortsgemeinden im Kanton St. Gallen stärker in Frage gestellt ist als im Kanton Bern.



Josiane Weder am Computer.

Es ist ein nüchterner Satz, der allerdings einiges an Brisanz in sich trägt: „Die Regierung stellt die Aufhebung der Ortsgemeinden fest, welche die Voraussetzungen nach Absatz 1 dieser Bestimmung nicht erfüllen. Rechte und Pflichten gehen an die politische Gemeinde über.“ Enthalten ist der Satz in der St. Galler Kantonsverfassung. Konkret handelt es sich um Artikel 123, Absatz 2. Der Abschnitt bedeutet, dass der Regierungsrat eine Ortsgemeinde, welche die in der Kantonsverfassung vorgeschriebenen Aufgaben gemeinnütziger, kultureller oder anderer Natur im öffentlichen Interesse (Artikel 93 und Artikel 123, Absatz 1) nicht erfüllt und über kein Vermögen verfügt, auflösen kann. Josiane Weder bezeichnet diese Bestimmung als Auflösungsnorm. Eine Norm, welche die St. Galler Ortsgemeinden verpflichtet, ihre Existenz nicht primär als historisch gewachsen und gegeben zu betrachten, sondern diese zu legitimieren. Und zwar durch Leistung. „Die Ortsgemeinden haben im Kanton St. Gallen auch heute noch eine Daseinsberechtigung“, sagt die Studentin, „aber nur wenn sie über finanzielle Ressourcen verfügen und somit die kulturellen und gemeinnützigen Aufgaben erfüllen können.“

Keine Auflösungsnorm im Kanton Bern

Eine derartige Auflösungsnorm existiert in der Verfassung des Kantons Bern nicht. Die Existenzberechtigung der Berner Bürgergemeinden ist politisch nicht in Frage gestellt. Eine Erkenntnis, die in der Bachelorarbeit „Die gegenwärtigen Aufgaben der Bürgergemeinde – Ein Vergleich zwischen den Kantonen St. Gallen und Bern“ von Josiane Weder enthalten ist. Sie stellt in der Bachelorarbeit an der Uni St. Gallen einen Rechtsvergleich der Ortsgemeinden der beiden Kantone an. Das Nichtvorhandensein der Auflösungsnorm in der Berner Kantonsverfassung ist ein Indiz, dass die Bürgergemeinden im

Kanton Bern einen höheren Stellenwert genießen als die Ortsgemeinden im Kanton St. Gallen, obwohl der Auftrag im Grundsatz der gleiche ist. „Der Einsatz zugunsten der Allgemeinheit“, sagt Josiane Weder. Die Unterschiede liegen in den Details. Während im Kanton St. Gallen der Begriff Allgemeinheit, bei dem die Nichtbürgerinnen und Nichtbürger inbegriffen sind, strikt ausgelegt wird, sind im Kanton Bern Ausnahmen für die Bürgerinnen und Bürger einer Ortsgemeinde möglich. Ein Beispiel ist der Bürgernutzen, eine Art Gewohnheitsrecht. Die Abgabe einer bestimmten Menge Brennholz oder die Auszahlung eines festgeschriebenen Betrags an die (erwachsenen) Bürgerinnen und Bürger einer Ortsgemeinde ist im Kanton Bern nach wie vor erlaubt. „Im Kanton St. Gallen ist der Bürgernutzen formell abgeschafft worden“, sagt Josiane Weder. Unterschiede treten auch beim Einbürgerungswesen auf. Während im Kanton St. Gallen eine Person, die sich in einer Politischen Gemeinde einbürgern lässt, automatisch Bürgerin oder Bürger der Ortsgemeinde wird, läuft der Prozess im Kanton Bern mehrstufig ab. Eine ausländische Person muss sich zuerst in der Politischen Gemeinde einbürgern lassen, also zuerst Schweizerin oder Schweizer werden, und kann erst dann einen Antrag auf Einbürgerung bei der Bürgergemeinde stellen. Eine wesentliche Differenz gibt es auch bei der Sozialhilfe (früher Fürsorge). Während im Kanton St. Gallen die Ortsgemeinden die Sozialhilfe komplett an die Politischen Gemeinden abgetreten haben, besteht im Kanton Bern eine Beitragspflicht für die Bürgergemeinden. Sie sind gesetzlich verpflichtet, die Sozialhilfe für ihre Bürgerinnen und Bürger selbst zu übernehmen oder einen Beitrag an das leistende Gemeinwesen zu zahlen.

Kantonsverfassung und Gemeindegesetz

Bei ihrer Bachelorarbeit stützt sich Josiane Weder im Wesentlichen auf die Verfassung und das Gemeindegesetz der jeweiligen Kantone. Doch auch historische Fakten sowie Erkenntnisse aus Botschaften des Regierungsrates zu den Ortsgemeinden aus jüngerer Vergangenheit fließen mit ein. Dass sich die 21jährige Studentin entschied, sich bei ihrer Bachelorarbeit an der Uni mit den Ortsgemeinden auseinanderzusetzen, ist auch auf eine familiäre Prägung zurückzuführen. Ihr Vater Bruno Spirig präsidiert die Ortsgemeinde Schmitter. Aus diesem Grund war es naheliegend, sich den Ortsgemeinden anzunehmen, als sie ein juristisch abhandelbares Thema suchte. Die vertiefte Auseinandersetzung lässt die Studentin der Rechtswissenschaften mit Wirtschaftswissenschaften (Law and Economics) ein für die Ortsgemeinden erfreuliches Fazit ziehen. Die Ortsgemeinden seien in den Gemeinden verankert, erbrächten vielfältige Leistungen und bereicherten das lokale Geschehen, sagt Josiane Weder. „Die Ortsgemeinden können aus einer Position der Stärke nach aussen treten.“ Eine auf der Arbeit und den Leistungen basierende Stärke, die der Bevölkerung aber durchaus noch etwas stärker näher gebracht werden könne. Eine Aussage ganz im Sinn von Heini Senn, Präsident des Verband St. Galler Ortsgemeinden, den Josiane Weder für die Bachelorarbeit interviewte. Auch der VSGOG-Präsident plädiert dafür, die Bedeutung der Ortsgemeinden in der Bevölkerung noch nachdrücklicher zu verankern. (ph)



Die Delegierten in der Mehrzweckhalle in Kobelwald.

Nicht euphorisch, aber verhalten optimistisch

An der Generalversammlung des VSGOG in Kobelwald zeigte sich, dass der St. Galler Verband und der Schweizer Verband nach einem Eklat im Jahr 2017 wieder einen Schritt aufeinander zugehen. Der VSGOG wird wieder ein Mitglied in den SVBK-Vorstand delegieren.

Für vorbehaltlosen Optimismus oder gar Euphorie ist es zu früh, verhaltene Zuversicht ist hingegen angezeigt. Dies liess VSGOG-Präsident Heini Senn an der Generalversammlung vom 14. April 2018 in Kobelwald durchblicken. Er war im Jahr 2017 aus dem Vorstand des Schweizer Verband für Bürgergemeinden und Korporationen (SVBK) ausgetreten, weil er sich mit der Untätigkeit des nationalen Verbands nicht mehr abfinden wollte und der SVBK-Vorstand ein von ihm vorgeschlagenes Massnahmenpaket mit Verbesserungsvorschlägen ohne vertiefte Prüfung ablehnte. Der Austritt führte zu verhärteten Fronten zwischen dem VSGOG und dem SVBK.

Aussprache mit SVBK

Die verhärteten Fronten weichen sich nun etwas auf. Der Grund ist eine Aussprache zwischen Vertretern der beiden Verbände im November 2017. Die Kritik des VSGOG am SVBK, die beim Treffen erneut vorgebracht wurde, wie Norbert Hodel an der GV sagte, hat dazu beigetragen, dass SVBK-Präsident Rudolf Grüniger – ein Verfechter des Status Quo - an der SVBK-GV vom 8. Juni 2018 in Fribourg zurücktritt und durch Georges Schmid ersetzt wird. Wie Hodel, der mit Albert Glaus, Georges Hutter und Hans Sturzenegger die VSGOG-Delegation bei der Sitzung bildete, weiter ausführte, hat der SVBK-Vorstand die Arbeitsgruppe „Zukunft SVBK“ eingesetzt, die Vorschläge für Massnahmen und Handlungsfelder zur Zukunft des SVBK erarbeiten wird. Ziel des Strukturprüfungsprozesses ist es, den SVBK für die Zukunft fit zu machen, damit er für seine Mitglieder einen bedürfnisgerechten Nutzen erzielen und die Interessen seiner Mitglieder gegen aussen vertreten kann. Themen, die von der Arbeitsgruppe behandelt werden, sind u.a.: Künftige Rolle des SVBK, Prozesse (Partizipation der Mitglieder), Profil Geschäftsstelle und Mitgliederstruktur. Der VSGOG hat nach Ansicht von Hodel einen Stein ins Rollen gebracht, der nicht nur dazu führt, „dass beim SVBK etwas gehen wird“, sondern auch dazu, dass sich der Präsident der

Ortsgemeinde Wil an der GV im Sommer in den SVBK-Vorstand als offizieller Delegierter des Kantons St. Gallen - notabene ein Gründungsmitglied des SVBK - wählen lassen wird. Trotz dieser ersten Schritte haben die VSGOG-Delegierten das letzte Wort. Sie entscheiden an der GV 2019 in Flums über den Verbleib im oder den Austritt aus dem SVBK.

Zukunft VSGOG und Ortsgemeinden

Auch der VSGOG setzt sich im Jahr 2018 mit seiner Zukunft und derjenigen der Ortsgemeinden auseinander. Senn liess an der letzten Vorstandssitzung des Jahres 2017 zur Überraschung seiner Vorstandskollegen seine 5-jährige Tätigkeit als VSGOG-Präsident Revue passieren. Folge der (kritischen) Kurzanalyse ist ein Workshop, an dem die Vorstandsmitglieder im Mai 2018 Weiterentwicklungsmöglichkeiten für den VSGOG und für die Ortsgemeinden suchen und diskutieren.

Die finanzielle Situation des VSGOG präsentiert sich erfreulich. Senn konnte vor 210 Vertreterinnen und Vertretern von 66 Mitgliedsgemeinden für das Jahr 2017 einen Ertragsüberschuss von 13'314 Franken vorweisen. Dieser ist im Besonderen auf einen ausserordentlichen Ertrag von 7'908 Franken zurückzuführen, der durch das Nichtausschöpfen der Rückstellung von 15'000 Franken als Defizitgarantie für die SVBK-GV in St. Gallen entstand. Das Budget 2018 schliesst mit einem prognostizierten Aufwandüberschuss von 10'000 Franken. Hauptgrund ist ein Betrag von 15'000 Franken, der für Schulungskosten aufgewendet wird. Der VSGOG übernimmt für eine Person pro Ortsgemeinde, die im Jahr 2018 die drei Praxismodule RMSG besucht, die Gebühr von jeweils 100 Franken.



Andreas Ammann

Gastgeber Andreas Ammann (Präsident Ortsgemeinde Holzrhode Kobelwald) stellte die Ortsgemeinde kurz vor. Auch der Gemeindepräsident von Oberriet, Rolf Huber, sagte ein paar Worte. Alexander Gulde, (neuer) Leiter des Amt für Gemeinden St. Gallen, überbrachte eine Grussadresse und Kantonsplaner Ueli Strauss-Gallmann referierte gemeinsam mit Kantonsrat Jürg Bereuter über das revidierte kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG). (ph)



„Die Umsetzung von RMSG ist keine Hexerei“

Auf den 1. Januar 2019 müssen alle Ortsgemeinden die Buchhaltung auf RMSG umstellen. Gian Hohl, beim Amt für Gemeinden in St. Gallen für die Umsetzung zuständig, beantwortet einige wichtige Fragen.



Gian Hohl

Bei RMSG (Rechnungsmodell St. Gallen) handelt es sich um eine neue Rechnungslegung für die St. Galler Gemeinden. Dabei werden die HRM2-Fachempfehlungen der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz eingehalten. Mit RMSG wird die betriebliche Sicht in der Rechnungslegung gestärkt. Die Kernstücke sind eine Vereinheitlichung der Rechnungslegung von Bund, Kantonen und Gemeinden, eine verbesserte und logischere Darstellung der funktionalen und volkswirtschaftlichen Gliederung sowie eine offene Darstellung der finanziellen Reserven der Gemeinden.

Welchen Nutzen bringt die Umstellung?

Gian Hohl: Allen Beteiligten im Projekt RMSG war es ein grosses Anliegen, dass RMSG für die Gemeinden einen echten Mehrwert und Nutzen stiftet, indem es als tägliches Arbeitsinstrument eine transparente Informationsgrundlage für die finanzielle Führung der Gemeinden schafft. So bringt RMSG viele Vereinfachungen im Sinn einer pragmatischen Umsetzung. Das sind zum Beispiel die Möglichkeit zum Einsatz von Branchen- und KMU-Kontenplänen für spezifische Aufgabebereiche, vereinfachende Varianten der Ausgestaltung der Elemente des RMSG (keine Pflicht zur Erstellung einer Geldflussrechnung für die meisten Ortsgemeinden) oder auch die Standards zur materiellen Harmonisierung (u.a. Anlagekategorien, Abschreibungsdauern, Aktivierungsgrenzen).

Welche Arbeiten müssen vorgenommen werden?

Gian Hohl: In den Kassierämtern der Ortsgemeinden sind folgende Arbeiten vorzunehmen: Überführung des bisherigen HRM1-Kontenrahmens in den neuen, RMSG-konformen Kontenrahmen, Einführung einer Anlagenbuchhaltung für die Finanz- und Sachanlagen des Finanzvermögens und für das Verwaltungsvermögen, Neubewertung des Finanzvermögens und der Rückstellungen. Die Ortsgemeinde kann zudem beschliessen, das Verwaltungsvermögen einmalig teilweise oder vollständig neu zu bewerten.

Wie hoch ist der Zeitaufwand?

Gian Hohl: Es ist nicht einfach, den zusätzlichen Aufwand für eine Ortsgemeinde pauschal zu beziffern. Er hängt stark von der Ausgangslage ab: Welches Wissen ist bei den Fachkräften vorhanden? Mit welchen Instrumenten arbeitet die Gemeinde aktuell? Wie gross sind die notwendigen Anpassungen in der Informatik? Diese Faktoren beeinflussen den Aufwand, den die neuen Vorgaben verursachen. Grundsätzlich lässt sich abschätzen, dass die Umstellung auf die neuen Vorgaben bei allen Gemeinden einen nicht unerheblichen Mehraufwand mit sich bringen wird. Je nach Ausgangslage wird dieser Initialaufwand mit eigenen Ressourcen bewältigt werden können oder es werden externe Ressourcen beigezogen. Der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass der anschliessende laufende Betrieb gegenüber heute ohne zusätzliche Ressourcen bewältigt werden kann.

Welche Kosten verursacht RMSG?

Gian Hohl: Bei den zu erwartenden Kosten ist zwischen den Einführungs- und den Betriebskosten zu unterscheiden. Die Einführung wird bei allen Beteiligten zu Mehraufwand führen, dürfte jedoch mit den vorhandenen Ressourcen bewältigt werden können, sofern die entsprechenden organisatorischen Massnahmen frühzeitig getroffen werden. Die Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass im Betrieb mit keinen nennenswerten Mehraufwänden zu rechnen ist.

Auf was müssen Ortsgemeinden im Speziellen achten?

Gian Hohl: Es ist wichtig, frühzeitig mit dem IT-Anbieter Kontakt aufzunehmen und die Ressourcenplanung vorzunehmen.

Sie begleiten Pilotgemeinden bei der Umstellung. Welche Erfahrungen haben Sie bisher gemacht?

Gian Hohl: Die Umsetzung von RMSG ist keine „Hexerei“, aber sie sollte in allen Bereichen (Personal, IT, Arbeitsabläufe usw.) gut geplant werden. Die Umsetzung von RMSG bindet vor allem die personellen Ressourcen einer Finanzverwaltung. Insbesondere in der Übergangsphase (erstes RMSG-Budget und erster RMSG-Abschluss) wird wesentlich mehr Zeit benötigt als im bisher gewohnten Umfang. Die Informatik spielt bei der Einführung von RMSG eine wichtige Rolle. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in sämtlichen Programmen (z.B. Lohn, Debitoren usw.) die neuen Konten der Bilanz und Erfolgsrechnung eingerichtet werden müssen. Ist RMSG seriös eingeführt, die neuen Abläufe und die Softwarefunktionen korrekt umgesetzt, bleibt der Umfang der täglichen Belastung gleich hoch wie er bei HMR1 war. Aus diesem Grund wird eine seriöse Ressourcenplanung (wer macht wann was?) empfohlen. Ferner ist es hilfreich, die Umstellungsarbeiten in weniger arbeitsintensiven Phasen (z.B. Juni/Juli/November) einzuplanen.

Bei Fragen: An wen können sich Personen, die bei den Ortsgemeinden für die Buchhaltung zuständig sind, wenden?

Gian Hohl: Bei Fragen steht den Ortsgemeinden der zuständige Revisor beratend zur Seite. Auch die Kassierinnen und Kassiere der Pilotgemeinden stehen für Auskünfte zur Verfügung.

Mit welchen Konsequenzen müssen Ortsgemeinden rechnen, die die Buchhaltung auf den 1. Januar 2019 nicht umstellen?

Gian Hohl: Sollte das Amt für Gemeinden feststellen, dass eine Gemeinde ihren Finanzhaushalt nicht auf RMSG umstellt, wird der entsprechenden Gemeinde gestützt auf Art. 159 Gemeindegesetz eine Nachfrist zur Umsetzung gesetzt. (ph)

Informationen: www.rm.sg.ch

Wichtiges Datum 2019

27. April 2019 Generalversammlung in Flums

Nächste Ausgabe

August 2018

Eingabe Beiträge: bis 15. Juli 2018

Kontaktadresse: kontakt@ortsgemeinden-sg.ch

Herausgeber: Verband St. Galler Ortsgemeinden, Wil