

Interpellation GRÜNE-Fraktion vom 19. Februar 2024

Gemeindeaufsicht überfordert?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 9. April 2024

Die GRÜNE-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 19. Februar 2024 im Anschluss an das Bekanntwerden von Rechtsverletzungen in einzelnen Gemeinden danach, ob die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden und die Oberaufsicht der Regierung ausreichend greifen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Gemeinden sind nach Art. 89 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt. Im Gegenzug stehen die Gemeinden nach Art. 100 KV unter der Aufsicht des Kantons. Die Aufsicht ist im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit beschränkt, während sie sich im Bereich ausserhalb der Gemeindeautonomie zusätzlich auf die Angemessenheit erstreckt.

Die kantonale Aufsicht über die Gemeinden wird allgemein in Art. 155 ff. des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) geregelt.¹ Dabei werden die Regierung, das zuständige Departement sowie weitere Behörden nach Massgabe des Gesetzes als Aufsichtsbehörden genannt. Die Regierung übt die Oberaufsicht aus, d.h. sie greift erst ein, wenn die Aufsicht durch die unteren Instanzen ungenügend erscheint. Die Departemente nehmen die Aufsicht über die Gemeinden gemäss ihrer Sachzuständigkeit nach dem Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3; abgekürzt GeschR) wahr. Die Aufsicht über die Gemeinden erfolgt dementsprechend dezentral durch alle Departemente.

Das Departement des Innern ist zuständig für die Aufsicht über die Gemeinden, soweit nicht andere Departemente dafür zuständig sind (allgemeine Aufsicht).² Diese umfasst im Wesentlichen die Bereiche der Amts- und Haushaltsführung der Gemeinden. Die einzelnen Departemente – im Rahmen seiner Geschäftsbereiche auch das Departement des Innern – sind zuständig für die fachbezogene Aufsicht (Fachaufsicht). So ist beispielsweise das Bildungsdepartement zuständig für die Fachaufsicht im Bereich Volksschule, das Finanzdepartement für den Steuerbereich oder das Bau- und Umweltdepartement für den Sachbereich Bau.

Das zuständige Departement übt nach Art. 158 GG die Aufsicht aus durch Kontrollen, Verfügungen und Weisungen, Genehmigungen und Aufhebung von Verfügungen. Es trifft nach Art. 159 GG Massnahmen zur Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung. Zudem kann jede Person Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde anzeigen (aufsichtsrechtliche Anzeige)³ (Art. 162 Abs. 1 GG) und Stimmberechtigte können gegen Beschlüsse der Bürgerschaft Beschwerde erheben (Abstimmungsbeschwerde nach Art. 163 f. GG).

¹ Daneben gibt es auch Sachbereiche, deren gesetzliche Grundlage spezielle Bestimmungen für die Aufsicht enthalten, wie z.B. der Bereich Grundbuch (Art. 182 Abs.1 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [sGS 911.1]), das Zivilstandswesen (Art. 85 Abs. 1 der eidgenössischen Zivilstandsverordnung [SR 211.112.2]) oder Volksschule (Art. 100 Abs. 1 des Volksschulgesetzes [sGS 213.1]).

² Art. 22 Abs. 1 Bst. c GeschR.

³ Es ist zu beachten, dass die aufsichtsrechtliche Anzeige nur subsidiär zur Anwendung kommt, wenn keine ordentlichen Rechtsmittel offenstehen. Insofern müssen die Instanzen der Aufsicht von jenen der Rechtspflege unterschieden werden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden wird dezentral von allen Departementen wahrgenommen. Der Bedarf an Ressourcen ergibt sich aus der anvisierten Aufsichtsintensität. Durch risikoorientierte Aufsichtsansätze soll mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen eine möglichst grosse Aufsichtswirkung erzielt werden. Insgesamt ist die Regierung – auch wenn punktuell Anpassungsbedarf bestehen kann – von der recht- und zweckmässigen Organisation und Durchführung der Aufsicht über die Gemeinden überzeugt.
2. Die Aufsichtsstellen haben bei der Aufsicht über die Gemeinden die Gemeindeautonomie zu berücksichtigen. Daher gilt intern vor extern, d.h., dass die Gemeinden und damit die gewählten Gemeindebehörden für die rechtmässige Abwicklung der Geschäfte verantwortlich sind. Die kantonale Aufsicht soll nur subsidiär tätig werden. Dabei wirkt sie präventiv (z.B. durch Schulung und Beratung), erkennend oder eingreifend (durch Kontrollen und Weisungen) und gegebenenfalls durch Rechtsmittelentscheide.

Von den Gemeinden werden im Jahr Zehntausende von Geschäften rechtskonform abgewickelt. Die allgemeine Gemeindeaufsicht, die für die Einhaltung des GG und der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (sGS 151.53; abgekürzt FHGV) zuständig ist, beanstandet jedes Jahr rund 200 Gesetzesverstösse. Im Bereich der Volksschule ist der Bildungsrat zuständige Aufsichtsinstanz (Art. 100 des Volksschulgesetzes [sGS 213.1]). Die operative Aufsicht wird im Auftrag des Bildungsrates von der Abteilung Aufsicht und Schulqualität im Amt für Volksschule durchgeführt. Dabei werden jährlich rund 40 Beanstandungen ausgesprochen. Im Zuständigkeitsbereich des Bau- und Umweltdepartementes werden die Gemeinden, gerade im Bereich des Umweltrechts, aber auch beim Bauen ausserhalb Bauzonen, auf festgestellte Missstände hingewiesen und aufgefordert, aktiv zu werden. Hierbei werden in aller Regel gute Erfahrungen gemacht. Hoheitlich wird insbesondere im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Anzeigen sowie mittels Rechtsmittelentscheiden eingegriffen.

Auch wenn die entsprechenden Zahlen nicht durchwegs über alle Fachaufsichten hinweg verfügbar sind, kann davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Gesetzesverstösse im Vergleich zu den rechtskonform abgewickelten Geschäften gering ist. Die Regierung ist der Ansicht, dass die Gemeinden in den allermeisten Fällen das Recht richtig von Amtes wegen anwenden und die Kontrollmechanismen des Kantons (Aufsichtsrecht, Rechtsmittel) greifen.

3. Grundsätzlich sind die Gemeinden und ihre eigenen Kontrollorgane zuständig für die Entdeckung und Beseitigung von Missständen. In einem modernen Aufsichtsverständnis soll die kantonale Aufsicht primär präventiv durch die Ausbildung von Behörden und Verwaltung oder durch die Beratung und durch Auskünfte unterstützen und Verfahren begleiten, sodass aufsichtsrechtliches Eingreifen gar nicht notwendig wird. Entsprechend sind beispielsweise etliche Mitarbeitende verschiedener Departemente bei der Akademie St.Gallen in der Gemeindefachschule engagiert. Darüber hinaus hat auch die tägliche Beratung der Gemeinden durch die kantonalen Fachstellen eine hohe Bedeutung.

Die Gemeinden werden durch die allgemeine Aufsicht gemäss risikoorientiertem Ansatz im Abstand von fünf bis acht Jahren aufsichtsrechtlich geprüft. Die Prüfintervalle hängen von der Beurteilung des Risikos einer Gemeinde ab. Die Länge des Prüfintervals ist neben anderen Aspekten mitbestimmend für den Ressourcenbedarf der aufsichtsrechtlichen Prüfungen. Auch bei kürzeren Aufsichtsintervallen gilt jedoch, «dass die Aufsicht nicht alle

Fehlentwicklungen und Missbräuche einer gemeinderechtlichen Körperschaft völlig verhindern kann»⁴. Insbesondere gilt dies auch für tagesaktuelle Themen in der Zuständigkeit der Gemeinden, in denen Missstände oder Meinungsverschiedenheiten bestehen, die durch die entsprechenden Organe gehandhabt werden müssen. In solchen Fällen kommt allenfalls die reaktive Aufsicht, ausgelöst etwa durch aufsichtsrechtliche Anzeigen, zum Tragen.

Insofern bedarf es einer Abwägung zwischen Aufsichtsintensität und Ressourcenbedarf. Zusammenfassend ist die Regierung der Ansicht, dass die Kombination aus Prüfintervallen und Ressourcenbedarf angemessen ist.

4. Im Bereich der allgemeinen Aufsicht, welche die Amtsführung und den Finanzhaushalt zum Gegenstand hat, wurden die meisten Gesetzesverstösse in den Bereichen Internes Kontrollsystem (IKS), einzelnen Bereichen des Rechnungswesens sowie bezüglich der Kontrollen durch Rat und Geschäftsprüfungskommission (GPK) festgesellt. Diese Bereiche, welche die Eigenkontrolle der Gemeinden betreffen, stellen ein vergleichsweise hohes Risiko dar und werden deshalb gemäss Prüfprogramm auch intensiv geprüft.

Im Bereich der Fachaufsicht gibt es u.a. folgende Einschätzungen:

- Bei der Aufsicht über die Volksschule im Kanton St.Gallen betreffen die meisten Beanstandungen den Bereich des Personalrechts für Volksschul-Lehrpersonen. Dies dürfte auf den Umstand zurückzuführen sein, dass das Personalrecht für Volksschul-Lehrpersonen vor dem Hintergrund des speziellen Berufsauftrags relativ komplex und die Umsetzung bei den kommunalen Volksschulträgern entsprechend fehleranfällig ist.
- Beim Bau- und Umweltdepartement wurden in den vergangenen vier Jahren 27 aufsichtsrechtliche Anzeigen eingereicht. In diesem Zeitraum wurde über 25 Anzeigen befunden, wobei drei Anzeigen (teilweise) Folge geleistet und gegenüber der politischen Gemeinde aufsichtsrechtlich eingeschritten wurde. In den übrigen Fällen war kein aufsichtsrechtliches Einschreiten erforderlich. Die hauptsächliche Kontrolle erfolgt jedoch über das ordentliche Rechtsmittel des Rekurses.
- Das kantonale Steueramt kontrolliert die Gemeindesteuerämter in den Bereichen Organisation, Register und Bezug. Dabei werden die Gemeinden mittels eines Vierjahresrhythmus systematisch überprüft. Die dabei festgestellten Beanstandungen betreffen meist Einzelfälle, die umgehend korrigiert werden können. Zudem werden seit dem Jahr 2020 alle Gemeinden mit Fokus auf deliktische Handlungen überprüft. Gesamthaft betrachtet kann den Gemeindesteuerämtern in den letzten Jahren ein gutes Resultat attestiert werden.

- 5./6. Eine systematische Erhebung interkantonaler Unterschiede über alle Aufsichtsbereiche des Kantons ist nicht verfügbar. Jedoch haben sowohl die allgemeine Aufsicht als auch die Fachaufsichten die Risiken der Verletzung gesetzlicher Vorschriften, die Abwehrmöglichkeiten von Betroffenen, die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung durch die Aufsicht und die Verfügbarkeit von Ressourcen zur Aufsicht inhaltlich zu beurteilen und gegeneinander abzuwägen. Entsprechend wird die angemessene Aufsichtsintensität festgelegt und werden die dafür notwendigen Ressourcen zugewiesen. So gibt es Bereiche mit intensiver Aufsicht durch Kontrollen, aber auch Bereiche, in denen die Aufsicht durch Beratung und Rechtsmittel stattfindet (z.B. Sozialhilfe, öffentliches Beschaffungswesen).

⁴ Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen, Minimalanforderungen an die Aufsicht, St.Gallen 2001, S. 2.

7. Gemäss Art. 100 GG sind Behördemitglieder, zu denen auch die Mitglieder der Räte der Gemeinden zählen, nach Massgabe der Gesetzgebung strafrechtlich verantwortlich. Zu ständig für die Erhebung einer Strafklage sind der Rat, die Geschäftsprüfungskommission oder das Parlament. Ersatzweise kann die Regierung anstelle der Gemeinden handeln, wenn erhebliche Gemeindeinteressen tangiert sind.

Wichtig für den Kanton ist, dass strafrechtlich relevante Vorkommnisse zur Anzeige gebracht werden. Im Fall einer Verurteilung ist zu prüfen, ob die Ausübung der amtlichen Funktion noch möglich ist oder ob die Wiederholungsgefahr zu gross ist. Dies obliegt der Gemeinde, die kantonale Aufsicht kann allenfalls beratend tätig sein.

8. Aufgrund der vielfältigen und anspruchsvollen Tätigkeiten der Gemeinden sind in die Aufsicht über die Gemeinden neben dem Departement des Innern auch sämtliche andere Departemente involviert. Nach Ansicht des Departementes des Innern besteht punktuell die Notwendigkeit einer Klärung von Zuständigkeiten zwischen den Departementen sowie zwischen allgemeiner Aufsicht und Fachaufsicht.