

DI / Einfache Anfrage Keller-Gätzi-Wittenbach / Stöckling-Rapperswil-Jona / Schuler-Mosnang vom 3. April 2025

Wie gelingt den St.Galler Gemeinden die öffentliche Aufgabenerfüllung auch in der Zukunft?

Antwort der Regierung vom 24. Juni 2025

Ruth Keller-Gätzi-Wittenbach, Martin Stöckling-Rapperswil-Jona und Ruben Schuler-Mosnang erkundigen sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 3. April 2025 nach der Art und Weise sowie dem Umfang der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden bei der Erfüllung von kommunalen Aufgaben, nach dem Beizug von externen Dienstleistenden, entsprechenden Hürden und möglichen Erleichterungen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

In den vergangenen Jahren haben die Anforderungen an die kommunale Aufgabenerfüllung insbesondere in Bezug auf Komplexität und fachliche Spezialisierung zugenommen. Gleichzeitig sehen sich viele Gemeinden mit begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen konfrontiert. Vor diesem Hintergrund gewinnt die gemeindeübergreifende Erbringung öffentlicher Aufgaben für grössere Einzugsgebiete weiter an Bedeutung.

Die Regierung hat bislang den Schwerpunkt auf die Optimierung der kommunalen Strukturen gelegt. Gemeindevereinigungen und andere strukturverändernde Massnahmen sollen dabei stets von den Gemeinden selbst ausgehen und nicht vom Kanton vorgegeben werden. Diese Politik hat zur Weiterentwicklung der Gemeindestrukturen geführt, wobei durchaus noch weiteres Potenzial hierfür besteht. Inzwischen stehen jedoch auch grössere Gemeinden vor zunehmenden Herausforderungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Vor diesem Hintergrund erachtet die Regierung die interkommunale Zusammenarbeit zusätzlich zur Optimierung der Strukturen als zentralen Pfeiler zur nachhaltigen Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Ist der Regierung bekannt, wie viele der 75 St.Galler Gemeinden Leistungsvereinbarungen mit anderen Gemeinden haben und wie viele solcher Vereinbarungen jede Gemeinde mit anderen hat?*

In einer vom Verband St.Galler Gemeindepräsidien durchgeführten Umfrage, an der sich 73 der 75 politischen Gemeinden beteiligten, gaben 10 Gemeinden an, dass sie (neben einer Vereinbarung zur Unterbringung von Asylsuchenden) keine weiteren Leistungsvereinbarungen mit anderen Gemeinden oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften haben, entsprechend verfügen 63 Gemeinden ihren eigenen Angaben nach über entsprechende Leistungsvereinbarungen.

2. *Ist der Regierung bekannt, wie viele Gemeinden öffentliche Aufgaben aufgrund des Fachkräftemangels an private Personen oder Unternehmen im Auftragsverhältnis vergeben haben?*

Die Ergebnisse der Umfrage des VSGP zeigen, dass rund ein Drittel der Gemeinden bereits solche externen Aufträge vergeben hat.

3. *Ist der Regierung bekannt, welche kommunalen Ämter und welche Aufgaben besonders von Auslagerungen durch Leistungsvereinbarungen sowie Auftragsverhältnissen betroffen sind?*

Im Zivilstandswesen ist die Zusammenarbeit flächendeckend durch übergeordnetes Recht vorgegeben. Ebenfalls hat sich im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes sowie bei der Unterbringung von Asylsuchenden eine flächendeckende gemeindeübergreifende Zusammenarbeit auf vertraglicher Grundlage etabliert. Leistungsvereinbarungen sind zudem besonders verbreitet in den Bereichen Grundbuch (23 Gemeinden) und Betreuungswesen (12 Gemeinden). Auch in den Bereichen Abfallentsorgung, Bildung, Bau, Landwirtschaft, Feuerschutz, Kultur sowie Sozial-, Jugend- und Familienberatung ist die Zusammenarbeit weit verbreitet, wobei hier verschiedene Zusammenarbeitsformen bestehen. In den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung bestehen vielfach Zweckverbände, zum Teil bestehen aber bei der Strom- und Wasserversorgung noch kleinere Strukturen innerhalb der Gemeinden (Korporationen).

Auftragsverhältnisse sind besonders häufig anzutreffen in den Bereichen Rechtsberatung, Ingenieurwesen, Beurteilung von Baugesuchen sowie zur Klärung von Fragen dazu. Verschiedene Gemeinden greifen zur Überbrückung von Personalengpässen jeweils kurzfristig auf externe Dienstleistungsunternehmen zurück. Weitere Auftragserteilungen erfolgen bei vereinzelt Gemeinden auch im Sicherheitsbereich, wobei auch dies damit zusammenhängen könnte, dass zu wenig qualifiziertes Personal zu finden ist. Diese Auslagerung hoheitlicher Aufgaben an Private wird jedoch als kritisch betrachtet.

4. *Gibt es aktuell regulatorische Hürden oder Fehlanreize bezüglich Auslagerungen oder bezüglich gemeindeübergreifender Dienstleistungszentren?*

Die Auslagerung von Aufgaben mit Entscheidungskompetenz oder deren Übertragung an ein gemeinsames Dienstleistungszentrum bedeutet für die beteiligten Gemeinden einen teilweisen Verlust an direkter demokratischer Kontrolle. Je nach gewählter Form der Zusammenarbeit sind die Mitwirkungsrechte der Bürgerschaft unterschiedlich ausgestaltet. Entsprechend unterliegt beispielsweise der Beitritt zu einem Zweckverband oder die Gründung eines selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmens dem obligatorischen oder fakultativen Referendum. Diese demokratischen Hürden sind aus Sicht der Regierung gerechtfertigt, da sie sicherstellen, dass die Bürgerschaft über wesentliche Veränderungen in der Aufgabenerfüllung mitbestimmen kann.

Das Gemeindegesetz (sGS 151.2) bietet neben der Zusammenarbeit auf vertraglicher Grundlage eine breite Palette von Rechtsformen für die interkommunale Zusammenarbeit oder die Bildung eines gemeinsamen Dienstleistungszentrums an, namentlich den Zweckverband, den Gemeindeverband und das selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmen. Daneben erlaubt das Gemeindegesetz auch die Zusammenarbeit auf privatrechtlicher Grundlage wie z.B. als Verein.

Diese Vielfalt ermöglicht es den Gemeinden, die für ihre spezifischen Bedürfnisse und Aufgabenstellungen passenden Formen der Zusammenarbeit zu wählen. Die Wahl der Rechtsform erfordert eine sorgfältige Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile. Jedoch besteht auch die Möglichkeit, dass keine der zur Verfügung stehenden Zusammenarbeitsformen als passend erachtet wird, weil die Vorgaben die Ausgestaltung des Dienstleistungszentrums einschränken bzw. dessen Weiterentwicklung behindern können. Beispielsweise könnte der Zweckverband für ein Dienstleistungszentrum geeignet erscheinen. Sobald sich die Zusammenarbeit aber über mehrere Sachbereiche ausdehnt, entspricht diese Form nicht mehr den Vorgaben. Anstelle des Zweckverbands müsste die Zusam-

menarbeit dann in einem Gemeindeverband erfolgen, der aber hinsichtlich Mitwirkung der Bürgerschaft ganz anders ausgestaltet ist. Insofern können diese Vorgaben allenfalls die Zusammenarbeit erschweren.

Die Regelungen sollen aus Sicht der Regierung die Innovationsfähigkeit der Gemeinden nicht unnötig bremsen. Angesichts wachsender Anforderungen braucht es Raum für neue, flexible Kooperationsformen. Wo bestehende Verfahren oder Vorgaben Innovation behindern, will die Regierung gezielte Anpassungen des Gemeindegesetzes prüfen.

Es ist zudem zu beachten, dass die Auslagerung von Aufgaben an externe Dienstleister mit dem Verlust interner Synergien verbunden sein kann. Werden verwandte Aufgaben nicht gemeinsam durch eine zentrale Stelle bearbeitet, steigt nicht nur der Koordinationsaufwand – es kann auch zu Effizienzverlusten bei der fachlichen Bearbeitung kommen, da mehr Schnittstellen entstehen, mehrere Personen einbezogen werden müssen oder zusätzliche Abstimmungen erforderlich sind. Solche Fragmentierungen führen mitunter zu längeren Bearbeitungszeiten und höheren Gesamtkosten, die in der Regel von den Bürgerinnen und Bürgern bzw. den Gesuchstellenden getragen werden müssen. In diesem Zusammenhang können wirtschaftliche Fehlanreize entstehen, wenn externe Lösungen zwar kurzfristig personelle Engpässe überbrücken oder fehlendes internes Fachwissen ersetzen, langfristig jedoch zu einer teureren und weniger integrierten Aufgabenerfüllung führen.

5. *Wie kann die Regierung die Zusammenarbeit verschiedener Gemeinden erleichtern?*

Die Regierung verfolgt mit der vorgesehenen Schwerpunktplanung 2025–2035 auch das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Gemeinden nachhaltig zu stärken. Dabei sollen sowohl strukturelle Aspekte als auch Kooperationsmöglichkeiten vertieft analysiert werden. Im Zentrum steht die Frage, wie Gemeinden angesichts demografischer, technologischer und finanzieller Herausforderungen auch künftig ihre Aufgaben verlässlich wahrnehmen können.

In diesem Rahmen wird geprüft, ob und wie das Gemeindegesetz weiterentwickelt werden kann, um eine bedürfnisgerechte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zu erleichtern. Der Fokus liegt dabei auf praxistauglichen, schlanken Regelungen, die bestehende Hürden abbauen, ohne die kommunale Autonomie und die demokratische Legitimation einzuschränken.