

Beschluss Nr. 765/2015

Schwyz, 18. August 2015 / ju

Weniger bürokratische Strukturen auf Bezirks- und Gemeindeebene

Beantwortung der Motion M 7/15

1. Wortlaut der Motion

Am 30. März 2015 hat Kantonsrat Christoph Pfister folgende Motion eingereicht:

«Antrag: Der Regierungsrat wird ersucht, das Gemeindeorganisationsgesetz (GOG) und allenfalls das Finanzhaushaltsgesetz für Bezirke und Gemeinden (FHG-BG) dahingehend abzuändern, dass auf Bezirks- und Gemeindeebene die Möglichkeit geschaffen wird, vermehrt Kompetenzen zu delegieren.

Begründung: Die heutige schwyzerische Gesetzgebung lässt es auf Bezirks- und Gemeindeebene nur in einem engen Rahmen zu, Kompetenzen an untergeordnete oder ausgegliederte Stellen zu delegieren. In anderen Kantonen bestehen dagegen weitergehende Delegationsmöglichkeiten. Diese schwyzerische Zurückhaltung ist in der heutigen schnelllebigen Zeit oft nicht mehr sachgerecht; dies insbesondere unter Berücksichtigung der zugenommenen Aufgabenfülle der Gemeinden.

Wenn beispielsweise ein Altersheim als öffentlich-rechtliche Anstalt der Gemeinde ausgestaltet wird, muss die Anstalt eine gewisse Autonomie und Entscheidungsbefugnis haben. Es ist bürokratisch, dass in diesem Fall trotz der Auslagerung beinahe jeder Entscheid (Einstellung/Entlassung von Personal, Ausgaben etc.) formell durch die Gemeindeversammlung oder den Gemeinderat gefällt werden muss.

Es wäre zudem sinnvoll, wenn die Möglichkeit geschaffen würde, dass auf Bezirks- und Gemeindeebene vermehrt Kompetenzen an Kommissionen delegiert werden könnten. Wenn beispielsweise eine Gemeinde ein Grossprojekt realisiert, dann wäre es sinnvoll, dass man der Submissionskommission bis zu einem gewissen Betrag Entscheidungsbefugnisse zuerkennen könnte. Gemäss heutiger Regelung muss jedoch die Submissionskommission jede (noch so kleine) Vergabe vom Gemeinderat absegnen lassen.

Weitergehende Delegationsmöglichkeiten sind heute regelmässig nur dann möglich, wenn die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) eingeführt ist. Die WOV hat sich jedoch auf Bezirks- und Gemeindeebene nicht durchgesetzt und stellt ein Auslaufmodell dar.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Geltende Regelung

Gemäss § 31 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 29. Oktober 1969 (Gemeindeorganisationsgesetz, GOG, SRSZ 152.100) ist der Gemeinderat das vollziehende und verwaltende Organ der Gemeinde. Er vertritt die Gemeinde nach aussen. Diese Bestimmung gilt sinngemäss auch für die Bezirke (§ 3 Abs. 3 GOG). Der Gemeinderat kann seine Aufgaben grundsätzlich weder der ihm übergeordneten Gemeindeversammlung noch den ihm untergeordneten Behörden und Amtsstellen oder gar Dritten übertragen (Friedrich Huwyler, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, Rickenbach/Schwyz 2009, S. 141). Generell stehen ihm alle Befugnisse zu, die nicht durch kantonales oder kommunales Recht einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen sind (§ 31 Abs. 2 GOG). Der Gemeinderat ist grundsätzlich in allen Sachbereichen für die Beschlussfassung zuständig (§§ 35 ff. GOG), er wählt alle erforderlichen Beamten und Angestellten (§ 59 Abs. 1 GOG) und stellt auch die Lehrer an (§ 60 Abs. 1 GOG). Vorsorgliche Verfügungen des Gemeindepräsidenten sind zudem dem Gesamtgemeinderat zur Genehmigung zu unterbreiten (§ 53 Abs. 2 GOG).

Hinsichtlich des kommunalen Finanzhaushaltes übt der Bezirksrat oder der Gemeinderat die Aufsicht aus (§ 40 des Finanzhaushaltsgesetzes für die Bezirke und Gemeinden vom 27. Januar 1994, FHG-BG, SRSZ 153.100). Ihm kommen als Kollegialbehörde vielfältige Zuständigkeiten zu, so u.a. hinsichtlich der Vorlage des Voranschlages, der verschiedenen Kredite und der Rechnung, des Antrages auf Festsetzung des Steuerfusses, aber auch hinsichtlich der Verwaltung des Vermögens und der Ausgabenbeschlüsse.

Das kantonale Gemeindeorganisations- und Finanzhaushaltsrecht geht grundsätzlich von einer starken Konzentration der Entscheidungszuständigkeit bei der Exekutive aus, die letztlich für die Führung des Gemeinwesens auch die Verantwortung trägt. Trotzdem sieht das geltende Recht vor, dass in verschiedenen Sachbereichen Kompetenzdelegationen vorgenommen oder Aufgaben ausgelagert werden können.

2.2 Formen der Kompetenzdelegation und der Auslagerung von Aufgaben

2.2.1 Behörden mit Entscheidungsbefugnissen in bestimmten Sachbereichen

Das kantonale Recht sieht für bestimmte Sachbereiche Behörden mit selbstständigen Entscheidungsbefugnissen vor. In diesen Bereichen ist grundsätzlich keine Zuständigkeit des Gemeinderates gegeben bzw. der Gemeinderat kann sich entlasten. Zu erwähnen sind:

Behörden, die von Gesetzes wegen zwingend sind:

- Fürsorgebehörde für den Bereich der persönlichen und wirtschaftlichen Hilfe (§§ 7 f. des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983, SRSZ 380.100);
- Schulrat für die Belange des Volksschulwesens (§§ 61 ff. des Volksschulgesetzes vom 19. Oktober 2005, VSG, SRSZ 611.210);

Behörden, die fakultativ eingeführt werden können:

- Einbürgerungsbehörde für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts (§ 10 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes vom 20. April 2011, SRSZ 110.100);
- Baukommission als kommunale Baubewilligungsbehörde (§ 76 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987, PBG, SRSZ 400.100).

Die Verbindung zum Gemeinderat wird meist dadurch sichergestellt, dass die jeweilige Behörde von einem Mitglied des Gemeinderates präsidiert wird.

2.2.2 Kompetenzdelegationen

Eine weitere Entlastung des Gemeinderates kann durch eine Kompetenzübertragung an ihm untergeordnete Stellen erfolgen. Zu erwähnen sind:

- Die Wahl der Lehrer kann ganz oder teilweise dem Schulrat oder der Schulleitung übertragen werden (§ 60 Abs. 2 GOG; § 63 Abs. 3 Bst. e VSG);
- Verfügungen in einer Vielzahl gleichartiger Fälle kann eine Kommission im Auftrag des Gemeinderates erlassen (§ 47 Abs. 2 GOG). Es handelt sich dabei meist um Verfügungen über Kausalabgaben, insbesondere im Abfall- oder Gewässerschutzwesen (vgl. EGV-SZ 2006, B 1.3, S. 121);
- Ausgabenbeschlüsse können Organen der Anstalten oder Kommissionen vorbehalten sein oder delegiert werden (§ 40 Bst. h FHG-BG). Insbesondere im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zeigte sich das Bedürfnis, im Rahmen der bewilligten Kredite Vergaben im freihändigen Verfahren an Verwaltungsstellen delegieren zu können. Das kantonale Recht kennt keine Vorgaben und die Gemeinden sind in der Delegation der Vergabekompetenzen grundsätzlich frei (vgl. dazu das Kreisschreiben des Baudepartements an die Gemeinden und Bezirke zur Delegationsbefugnis der Vergabekompetenz im öffentlichen Beschaffungswesen vom 21. Februar 2008). Kompetenzdelegationen von Ausgabenbeschlüssen in anderen Sachbereichen sind ebenfalls möglich, bedürfen aber für deren Rechtsgültigkeit eines ausdrücklichen Beschlusses des Bezirks- bzw. Gemeinderates.

2.2.3 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)

Seit der GOG-Teilrevision vom 24. Juni 2004 können die Gemeinden durch Beschluss der Gemeindeversammlung die Gemeindeverwaltung oder Teile davon versuchsweise den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung unterstellen (§ 65 Abs. 1 GOG). Dabei ist namentlich vorgesehen, dass hinsichtlich der Delegation von Kompetenzen des Gemeinderates von den allgemeinen Vorschriften des GOG abgewichen werden kann. Beschliesst eine Gemeinde, die Gemeindeverwaltung oder Teile davon wirkungsorientiert zu führen, kann der Gemeinderat mit der Erteilung des Leistungsauftrages an einzelne Verwaltungseinheiten eigene Kompetenzen auf die Ausführungsstufe delegieren (§ 13 der Verordnung über die versuchsweise Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den Gemeinden und Bezirken vom 7. Juni 2005, WOV-VO, SRSZ 152.112). Die Delegation kann sich beziehen auf:

- die organisatorische Gliederung;
- die Vornahme von Ausgaben;
- den Erlass von Verfügungen und die Zusicherung von Beiträgen;
- die Vergebung von Aufträgen, Arbeiten und Lieferungen.

Ob es sich bei WOV auf Bezirks- und Gemeindeebene tatsächlich um ein „Auslaufmodell“ handelt, kann nicht abschliessend beurteilt werden, da damit noch zu wenig Erfahrungen bestehen und bisher nur die Gemeinde Freienbach gewisse Verwaltungsteile wirkungsorientiert führt.

2.2.4 Auslagerung von Aufgaben und Zusammenarbeit

Die Gemeinderäte können weiter von Aufgaben entlastet werden, wenn staatliche Tätigkeiten bzw. Verwaltungsaufgaben ausgelagert oder Privaten übertragen werden (vgl. August Mächler, Die Erfüllung von Gemeindeaufgaben durch ausgegliederte Verwaltungseinheiten, in: EGV-SZ 1989, S. 153 ff.). Die Auslagerung von Aufgaben oder die Übertragung von Aufgaben an Private bedürfen immer einer gesetzlichen Grundlage (§ 12 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, KV, SRSZ 100.100), d.h. auf kommunaler Stufe ist ein Beschluss der Gemeindeversammlung oder der Bezirksgemeinde erforderlich. In diesem Beschluss ist u.a. zu regeln, welche Kompetenzen den jeweiligen Organen der Trägerschaft zukommen.

Für die Auslagerung von Aufgaben sind verschiedene Organisationsformen denkbar, in der Praxis kommen vor allem vor:

- unselbstständige und selbstständige Anstalten, wobei bei der unselbstständigen Anstalt die Exekutivfunktion allein dem Gemeinderat zukommt, hingegen bei der selbstständigen Anstalt zahlreiche Delegationsmöglichkeiten bestehen (Beispiel einer selbstständigen Anstalt: Pflegezentrum Seematt, Küssnacht am Rigi);
- Aktiengesellschaften (EW Lachen AG, Sparkasse Schwyz AG, Spital Lachen AG);
- öffentlichrechtliche und privatrechtliche Stiftungen (z.B. Alters- und Pflegeheime).

Bei all diesen Formen der Auslagerung können im jeweiligen Gründungsbeschluss – unter Beachtung des übergeordneten Rechts (z.B. Zuständigkeiten von Generalversammlung und Verwaltungsrat bei einer Aktiengesellschaft) – die Kompetenzen der jeweiligen Organe geregelt werden. Ein Gemeinderat kann sich damit wesentlich entlasten. Wird z.B. ein Altersheim als selbstständige Anstalt führt, kann die Anstellung von Personal an die Leitung der Anstalt delegiert werden.

Öffentliche Aufgaben und damit verbunden Kompetenzen des Gemeinderates können auch privaten Dritten übertragen werden. Eine solche Übertragung erfolgt meist mittels eines Konzessions- oder Leistungsauftrags. Beispiele für Aufgabenübertragungen an Private mit gleichzeitiger Kompetenzdelegation sind:

- Wasser- und Energieversorgung durch Konzessionsverträge mit Korporationen, Wassergenossenschaften, Elektrizitätswerken (§ 38 PBG);
- Spitex und Entlastungsdienst, Mütter- und Väterberatung: Diese Dienstleistungen haben die Gemeinden gemäss §§ 15 und 16 des Gesundheitsgesetzes vom 16. Oktober 2002 (GesG, SRSZ 571.110) zu erbringen. Sie können diese Dienstleistungen, die sie anzubieten haben, vertraglich anderen Gemeinwesen, Organisationen oder Privatpersonen übertragen (§ 3 GesG). Dementsprechend haben die meisten Gemeinwesen diese Aufgaben mittels Leistungsvereinbarungen privaten Organisationen (Spitex-Vereine) oder anderen Gemeinwesen übertragen.
- Jugendförderung, Kinder- und Jugendberatung, Familienergänzende Kinderbetreuung: Diese grundsätzlich staatlichen Aufgaben gemäss §§ 11 ff. des Gesetzes über soziale Einrichtungen vom 28. März 2007 (SEG, SRSZ 380.300) müssen nicht zwingend von der Gemeinde erbracht werden, sondern können und werden gemäss § 7 SEG auch durch andere Gemeinwesen, Organisationen oder Private erfüllt. Dazu sind Leistungsvereinbarungen abzuschliessen (§ 7 Abs. 2 SEG).

Alle erwähnten kommunalen Aufgaben können auch von mehreren Gemeinden zusammen ausgelagert und durch eine eigens dazu gegründete Organisation (z.B. Zweckverband, interkommunale Anstalt oder Aktiengesellschaft) erfüllt werden. Im Vordergrund stehen dabei die Zweckverbände, insbesondere im Bereich der Abwasser- und Abfallbeseitigung. Auch können interkantonale Anstalten und weitere Rechtsformen gegründet werden (z.B. Spital Lachen AG der beiden Bezirke Höfe und March). Durch diese Organisationsformen werden die jeweiligen Gemeinderäte entlastet und Kompetenzen des Gemeinderates gehen auf die entsprechenden Organe über.

2.2.5 Kompetenzdelegation und Aufsicht

Die Darstellung der geltenden Rechtslage mit den Möglichkeiten der bestehenden internen Kompetenzdelegationen und den verschiedenen Rechtsformen für die Erfüllung staatlicher Aufgaben zeigt, dass die Aufgabenerfüllung bereits heute nicht immer zwingend durch das Gemeinwesen selbst erfolgen muss, sondern Entscheidungsbefugnisse in verschiedenen Sachbereichen vom Gemeinderat auf andere Entscheidungsträger übertragen werden können. Zu beachten gilt, dass eine Kompetenzübertragung nur dann Sinn macht, wenn mit der Aufgabeübertragung bzw. Kompetenzdelegation auch ein gewisser Ermessensspielraum verbunden wird, der vom delegierenden Gemeinwesen bzw. Bezirks- oder Gemeinderat auch zu respektieren ist. Kompetenzübertragung und Aufgabenauslagerung bedingen Vertrauen in jene Instanzen oder Verwaltungseinheiten, an die Kompetenzen delegiert oder Aufgaben übertragen werden. Zudem unterstehen ausgelagerte Bereiche und beauftragte Personen der Aufsicht und dem Rechtsschutz der Körperschaft, welche die staatliche Tätigkeit ausgelagert oder übertragen hat (§ 12 Abs. 2 KV).

2.3 Revisionsvorhaben Gemeindeorganisationsgesetz

Der Kantonsrat hat am 25. März 2015 das Gesetzgebungsprogramm 2015–2016 genehmigt. Darin ist eine Totalrevision des GOG vorgesehen, um die Organisation und die politischen Rechte in den Bezirken und Gemeinden zu überprüfen. Der Kantonsrat hat auch die Motion M 7/14

„Keine Verwässerung von kommunalen Initiativen“ in ein Postulat umgewandelt und als solches erheblich erklärt, damit die darin gemachten Überlegungen im Rahmen der Gesamtrevision des GOG geprüft werden. Zwar ist die Einzelinitiative EI 1/14 „Volksrechte stärken, fakultatives Budget- und Steuerfussreferendum auf Gemeinde- und Bezirksstufe ermöglichen“ vom Kantonsrat nicht erheblich erklärt worden, aber auch diese Überlegungen sollen in die Revisionsarbeiten einfließen. Gleich ist mit dem Anliegen der vorliegenden Motion zu verfahren. Die Darstellung der geltenden Rechtslage hat gezeigt, dass der Bezirks- bzw. Gemeinderat in einzelnen Sachbereichen bereits heute Kompetenzen delegieren kann und auch viele kommunale Aufgaben ausgelagert bzw. durch Dritte erfüllt werden können. Diese Möglichkeiten können den Rat schon heute wesentlich entlasten. Im Rahmen der Revision des GOG soll geprüft werden, ob neben den bereits bestehenden Delegationsmöglichkeiten noch weitere Kompetenzdelegationen innerhalb der Gemeindeverwaltungen oder an Kommissionen geschaffen werden sollen. Gleichzeitig muss aber auch geprüft werden, wie sich solche Kompetenzdelegationen und Auslagerungen auf die Führungsverantwortung des Gemeinderates auswirken bzw. mit welchen Instrumenten der Gemeinderat dieselbe weiterhin wahrnehmen kann. Der Regierungsrat ist gewillt, diese Fragen näher zu prüfen, weshalb die Motion in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären ist.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 7/15 in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber