

DI / Motion Steiner-Kaltbrunn (23 Mitunterzeichnende) vom 27. April 2011

Den Rechtsbehelf der Aufsichtsbeschwerde verfahrensrechtlich, im Interesse des Anzeigerstatters stärken

Antrag der Regierung vom 17. Mai 2011

Nichteintreten.

Begründung:

Die Möglichkeit zur Erhebung einer Aufsichtsbeschwerde ergibt sich aus dem hierarchischen Aufbau der Verwaltung und orientiert sich an den jeweils damit verbundenen Aufsichtskompetenzen. Die Erhebung einer Aufsichtsbeschwerde ist deshalb auch ohne besondere gesetzliche Grundlage möglich. Im Wesentlichen geht es bei einer Aufsichtsbeschwerde darum, die Aufsichtsbehörde auf einen Sachverhalt aufmerksam zu machen, der ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gebieten könnte. Die Aufsichtsbeschwerde ist als blosser Rechtsbehelf an keine formellen Voraussetzungen gebunden. Die Befugnis zur Aufsichtsbeschwerde hängt nicht von einer besonderen Legitimation ab, insbesondere bedarf es keiner direkten Beziehung zum Gegenstand der Aufsichtsbeschwerde. Die anzeigende Person hat weder eine Frist noch inhaltliche Formvorschriften – wie beispielweise Antrag oder Begründung – bei der Ausarbeitung der Beschwerde zu beachten. Wird einer Aufsichtsbeschwerde keine Folge gegeben, so hat die anzeigende Person nach ständiger Praxis zudem in der Regel keine Kosten zu tragen. Der Formlosigkeit der Aufsichtsbeschwerde entspricht es, dass der anzeigenden Person nicht die Stellung einer Prozesspartei zukommt. Das bedeutet unter anderem, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör – insbesondere was das Recht auf Akteneinsicht anbelangt – eingeschränkt ist. Die Aufsichtsbeschwerde hat sich in der Praxis indessen gleichwohl von ihrem an sich formlosen Charakter bis zu einem gewissen Grad gelöst. In der Praxis der Departemente werden sämtliche Aufsichtsbeschwerden behandelt. Sofern die Aufsichtsbeschwerde nicht offensichtlich aussichtslos oder querulatorisch erscheint, werden entsprechende Sachverhaltsabklärungen vorgenommen. Die anzeigende Person erhält eine Eingangsanzeige und alsdann über die Folgerungen und das Ergebnis der Aufsichtsbehörde Bescheid.

Einzelne Aspekte des Aufsichtsverhältnisses des Kantons gegenüber den Gemeinden sind im Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) ausdrücklich geregelt. Nach Art. 162 GG kann jede Person Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde, eines Gemeinde- oder Zweckverbandes der Aufsichtsbehörde anzeigen (Abs. 1). Die Aufsichtsbehörde stellt der anzeigenden Person eine schriftliche Stellungnahme zu (Abs. 2). Mit Art. 162 Abs. GG hat die anzeigende Person bereits nach geltendem Recht einen Anspruch darauf, auf ihre gegen eine Gemeinde, einen Gemeinde- oder Zweckverband eingereichte Anzeige eine Stellungnahme der Aufsichtsbehörde zu erhalten. Aus der meist als Entscheid erfolgten Stellungnahme sind regelmässig auch die von der Aufsichtsbehörde in die Wege geleiteten Verfahrensschritte und Sachverhaltsabklärungen ersichtlich, sodass die Prüfung des Tätigwerdens der Aufsichtsbehörde im Sinn der anzeigenden Person durchaus möglich ist. Von einer völlig fehlenden Kenntnisnahme über den weiteren Verlauf der angezeigten Angelegenheit kann folglich nicht die Rede sein.

Ergibt sich aus der Stellungnahme der Aufsichtsbehörde, dass einer gestützt auf Art. 162 GG eingereichten Aufsichtsbeschwerde keine Folge gegeben wird, so kann dagegen kein Rechtsmittel ergriffen werden. Dies schliesst die im Gesetz der Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abge-

kürzt VRP) geregelte Rechtsverweigerungsbeschwerde mit ein (Art. 88 bis 93 VRP). Gegen den ablehnenden Bescheid auf eine Aufsichtsbeschwerde ist aber immerhin eine weitere Aufsichtsbeschwerde an die obere Instanz – bei einem Departement wäre dies die Regierung – möglich. Mit der aufsichtsrechtlichen Anzeige an die obere Instanz steht der anzeigenden Person somit bereits nach geltender Rechtslage ein Rechtsbehelf gegen die Untätigkeit der unteren Aufsichtsbehörde zur Verfügung. Eine allenfalls verzögerte Stellungnahme der unteren Aufsichtsbehörde könnte auf diesem Weg angemahnt werden. Inwiefern einer anzeigenden Person das Mittel der Rechtsverweigerungsbeschwerde, nebst dem Nachteil der Beachtung von Form- und Fristenfordernissen sowie der Gefahr möglicher Kostenfolgen, auch wesentliche Vorteile bringen könnte, ist nicht erkennbar, zumal die Rechtsverweigerungsbeschwerde ebenfalls von der Regierung zu entscheiden wäre (Art. 89 Abs. 1 Bst. c VRP).

Der Anwendungsbereich der Aufsichtsbeschwerde ist denkbar weit. Sie kann sich gegen jegliches Verhalten einer Behörde oder Amtsstelle bzw. deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter richten (Art. 162 Abs. 1 GG). Die Anliegen, die der Aufsichtsbehörde im Rahmen der Aufsichtsbeschwerde unterbreitet werden, sind ein Spiegelbild dieser Vielfalt. Eine starre Erledigungsfrist für die Aufsichtsbeschwerde erscheint nicht sachgerecht. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz kennt auch bei Rechtsmittelverfahren keine Maximalfristen für die Bearbeitung. Lediglich für Rechtsmittelverfahren in Bausachen gilt eine Maximalfrist von 21 Wochen (vgl. Motion 42.09.36 «Kürzere Behandlungsdauer und Kostenaufgabe bei Wahl- und Abstimmungsbeschwerden» vom 30. November 2009). Die Praxis zur Rechtsverweigerungsbeschwerde beantwortet die Frage nach der Angemessenheit einer Bearbeitungsdauer anhand der Natur und den Umständen der betreffenden Angelegenheit. Auch die Rechtsverweigerungsbeschwerde orientiert sich somit – mit Ausnahme spezialgesetzlicher Regelungen – nicht an starren Erledigungsfristen, sondern berücksichtigt die konkreten Umstände des Einzelfalls.

Die Verfahrensrechte der anzeigenden Person im Rahmen der Aufsichtsbeschwerde sind bereits hinreichend geschützt. Es besteht diesbezüglich kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.