

# **Regierungsratsbeschluss**

vom 17. Mai 2011

Nr. 2011/1033

## **Beschwerdeentscheid SVP Ortspartei, Kappel, gegen die Einwohnergemeinde Kappel betreffend Falschauszahlung von Parteibeiträgen an die Parteien im Jahr 2009**

---

### **1. Ausgangslage**

#### 1.1 Vorgeschichte

Die Einwohnergemeinde Kappel zahlt Beiträge an die Parteien aus (bis anhin 1'000 Franken pro Jahr und Gemeinderatsmitglied bzw. 500 Franken pro Halbjahr). Die Beiträge wurden jeweils nach den Neuwahlen aufgrund der Wahlergebnisse neu festgelegt und im gleichen Jahr für die zweite Hälfte des laufenden Jahres und die erste Hälfte des folgenden Jahres (amtsperiodengerecht) ausbezahlt. Mit Beginn der laufenden Amtsperiode (ab 1. Juni 2009) fand gestützt auf eine Revision der Gemeindeordnung eine Verkleinerung des Gemeinderates von neun auf sieben Mitglieder statt. Eine Überprüfung der Auszahlungsmodalitäten der Parteibeiträge durch den neuen Finanzverwalter zeigte, dass diese nicht korrekt seien. Daher werden die Parteibeiträge ab der neuen Legislaturperiode neu nach Kalenderjahr ausbezahlt. Im Jahr 2008 betrug die Höhe der Parteibeiträge 9'000 Franken, nämlich 2'000 Franken für den Verein pro Kappel, 2'000 Franken für die FDP Kappel, 2'000 Franken für die Sozialdemokraten und 3'000 Franken für die CVP Kappel. Im Jahr 2009 wurden insgesamt 8'000 Franken an Parteibeiträge bezahlt. Die Auszahlung wurde wie folgt vorgenommen: 2'500 Franken an die CVP Kappel (bis Mitte Jahr 3 Personen, ab Mitte Jahr 2 Personen), 1'500 Franken an die FDP Kappel (bis Mitte Jahr 2 Personen, ab Mitte Jahr 1 Person), 1'500 Franken an die Sozialdemokraten (bis Mitte Jahr 2 Personen, ab Mitte Jahr 1 Person), 1'000 Franken an den Verein pro Kappel (bis Mitte Jahr 2 Personen), 1'000 Franken an die Zukunft Kappel (ab Mitte Jahr 2 Personen) und 500 Franken an die SVP Kreispartei (ab Mitte Jahr 1 Person).

#### 1.2 Beschwerde

Am 10. Januar 2011 reicht die Schweizerische Volkspartei Ortspartei Kappel (fortan Beschwerdeführerin) Beschwerde ein gegen den Gemeindepräsidenten und den Verwaltungsleiter der Einwohnergemeinde Kappel in Sachen Falschauszahlung von Gemeindebeiträgen an die Parteien im Jahr 2009. Sie beantragt erstens die Rückforderung oder Verrechnung mit der nächsten Auszahlung der im Jahr 2009 zuviel bezahlten Parteibeiträge an die CVP, SP, FDP im Totalbetrag von 3'500 Franken. Zweitens seien die dem Verein pro Kappel im Jahr 2009 zuviel bezahlten 1'000 Franken zurückzufordern. Drittens seien die Verfahrenskosten durch die Gemeinde Kappel zu tragen. Als Begründung führt sie namentlich an, aufgrund der Änderung des Auszahlungsmodus im Jahr 2009 seien den Parteien CVP, SP, FDP und dem Verein pro Kappel ein halber Jahresbeitrag zusätzlich überwiesen worden. Diese Parteien hätten für das erste halbe Jahr 2009 nochmals einen Beitrag erhalten, welchen sie bereits im Jahr 2008 als Vorbezug (amtsperiodengerecht) erhalten hatten. Im Übrigen

weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass auf ein Beschwerdeverfahren verzichtet werden könne, wenn die Gemeinde bereit sei, die Anträge 1 und 2 bilateral zu akzeptieren und umzusetzen. Andernfalls werde an der Beschwerde festgehalten.

### 1.3 Vernehmlassung

Am 17. Februar 2011 reicht die Einwohnergemeinde Kappel (anschliessend Beschwerdegegnerin) eine Vernehmlassung ein. Sie beantragt die Abweisung der Beschwerde sowie eine Aufwandsentschädigung. Der Gemeinderat habe anlässlich der Budgetberatung entschieden, die Parteibeiträge 2009 aufgrund der Reduktion der Anzahl Gemeinderäte anders zu handhaben. Die Budgetierung und Auszahlung der Beiträge würden in die Kompetenz des Gemeinderates fallen. Der Gemeinderat sei offensichtlich zum Entscheid gekommen, beim Wechsel auf die jährliche Auszahlung die bisherigen Parteien nicht schlechter, sondern besser zu stellen und ihnen als Dank für die geleistete Arbeit einen zusätzlichen halben Jahresbeitrag auszubezahlen. Dies sei insofern nicht stossend gewesen, als dass es zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar gewesen sei, dass andere Parteien in den Gemeinderat gewählt würden. Zudem hätte der die Beschwerde mitunterzeichnende ehemalige Finanzverwalter der Einwohnergemeinde die Kenntnis und Möglichkeit gehabt, an der Gemeindeversammlung auf diesen Punkt hinzuweisen. Dies habe er nicht getan. Der Gemeinderat sehe keinen Grund, von seinem Entscheid abzuweichen.

### 1.4 Weiterer Schriftenwechsel

Mit Eingabe vom 28. Februar 2011 führt die Beschwerdeführerin zusätzlich aus, dass in der Vernehmlassung der Gemeinde eine neue Variante zu lesen sei. Ihnen sei nicht bekannt, dass der Gemeinderat explizit den Beschluss gefasst habe, den bestehenden Parteien im Jahr 2009 einen zusätzlichen Beitrag auszurichten. Auch die Beschwerdegegnerin reichte am 10. März 2011 eine weitere Stellungnahme ein.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in ihren Rechtsschriften wird – soweit entscheidrelevant – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. Im Übrigen wird auf die Akten verwiesen.

## 2. Erwägungen

### 2.1 Aufsichtsbeschwerde

#### 2.1.1 Rechtliche Grundlage der Aufsichtsbeschwerde

Die Institution der Aufsichtsbeschwerde ist Ausfluss der Aufsichtskompetenz des Regierungsrates über die Gemeinden (vgl. §§ 206 ff. GG). Um seine Aufsichtskompetenz wahrnehmen zu können, ist der Regierungsrat darauf angewiesen, nicht nur durch die von Amtes wegen vorgenommenen Aufsichtsmassnahmen zu agieren, sondern auch von den Bürgerinnen und Bürgern direkt auf Fehler oder Missstände aufmerksam gemacht zu werden. Die Aufsichtsbeschwerde ist deshalb explizit in § 211 Abs. 1 GG verankert. Danach kann jede Person und jede staatliche Amtsstelle beim Regierungsrat Aufsichtsbeschwerde einreichen, wenn die Gemeindeverwaltung oder der Finanzhaushalt mangelhaft geführt werden.

Die Behandlung einer Aufsichtsbeschwerde ist an keine formellen Voraussetzungen geknüpft. Die Aufsichtsbeschwerde ist weder frist- noch formgebunden und kann von jedermann erhoben werden. Eine

persönliche Betroffenheit ist nicht erforderlich (vgl. dazu Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, N 1845 f.).

### 2.1.2 Natur der Aufsichtsbeschwerde und Umfang der Aufsichtskompetenz im Gemeindegewesen

Bei der Aufsichtsbeschwerde handelt es sich nicht um ein förmliches Rechtsmittel. Ihrer Rechtsnatur nach ist sie lediglich eine Anzeige, mit der die Aufsichtskompetenz der Aufsichtsbehörde aktualisiert wird. Sie hat sich deshalb an eine Instanz zu richten, der Aufsichts- oder Disziplinargewalt über die Stelle, deren Amtsführung beanstandet wird, zusteht. Wann eine übergeordnete Behörde einzuschreiten hat, entscheidet sich nach dem Umfang der Aufsichtskompetenz. Je nachdem, ob es sich um eine Verbands- oder Dienstaufsicht handelt, kann diese enger oder weiter sein. Nach der schweizerischen Rechtsprechung und Lehre können Verwaltungsverfügungen, Entscheide und Beschlüsse allgemein von einer oberen Aufsichtsbehörde Kraft ihres Aufsichtsrechts nur aufgehoben werden, wenn klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder öffentliche Interessen offensichtlich missachtet worden sind. Für aufsichtsrechtliches Einschreiten genügt es nicht, dass die Aufsichtsbehörde selbst gegenüber einer mit guten Gründen vertretbaren Rechtsauffassung oder Sachverhaltswürdigung einer anderen Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde oder vom Tatbestandsermessen einen abweichenden Gebrauch machen möchte.

Nach § 211 Abs. 2 GG schreitet deshalb der Regierungsrat entsprechend der Funktion des Aufsichtsrechts und mit Rücksicht auf die Autonomie der Gemeinden nur bei solchen Missständen, Verfügungen, Entscheiden oder Versäumnissen eines Gemeindeorgans von Amtes wegen ein, welche das Recht schwerwiegend verletzen oder willkürlich sind. Willkür bedeutet qualifizierte Unrichtigkeit, grobes Unrecht. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist ein Entscheid willkürlich, wenn er "offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation im klaren Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft" (BGE 113 Ia 20 und 27; 113 Ib 311; 111 Ia 19). Ein willkürliches Verhalten seitens einer Behörde stellt denn auch gleichzeitig eine Rechtsverletzung dar.

### 2.1.3 Behandlung der Aufsichtsbeschwerde im Sinne einer Petition

Lehre und Rechtsprechung gehen davon aus, dass eine Aufsichtsbeschwerde dem Anzeiger keinen Erledigungsanspruch verleiht. Trotzdem teilt der Regierungsrat dem Anzeiger regelmässig das Untersuchungsergebnis und die Würdigung des gerügten Sachverhaltes mit (vgl. GER 1984 Nr. 4). Da die Aufsichtsbeschwerde als formloser Rechtsbehelf dogmatisch dem Petitionsrecht zuzuordnen ist, hat sich die Rechtstellung des Anzeigers seit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) verbessert. In Anlehnung an Art. 26 KV wird eine Aufsichtsbeschwerde als "Eingabe an die Behörden" wie eine Petition behandelt. Danach ist die Behörde verpflichtet, dem Petitionär bzw. dem Anzeiger innert Jahresfrist eine begründete Antwort zu geben.

### 2.1.4 Aufsichtsrechtliche Prüfung im vorliegenden Fall

Gegenstand der Streitigkeiten bildet vorliegend die Ausbezahlung der Parteibeiträge vor und nach den Erneuerungswahlen. Eine Überprüfung dieser kann nur im Rahmen eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens gemäss §§ 211 f. GG erfolgen. Die eigentliche Verwaltungsbeschwerde gemäss §§ 199 ff. GG ist aufgrund fehlender formeller Voraussetzungen nicht zulässig.

Es ist unbestritten, dass der Auszahlungsmodus der Parteibeiträge auf die laufende Legislaturperiode hin im Sommer 2009 geändert wurde. Ebenfalls ist unbestritten, dass die im Gemeinderat vertretenen Parteien für das Jahr 2009 aufgrund der neuen Auszahlungsmethode den vollen Jahresbeitrag (1'000 Franken pro Gemeinderat) erhielten. Dies obwohl sie gestützt auf die ursprüngliche Auszahlungspraxis für die erste Hälfte des Jahres 2009 bereits einen halben Jahresbeitrag im Jahr 2008 erhalten hatten. Dies hatte zur Folge, dass diejenigen Parteien, welche ihren Sitz im Gemeinderat halten konnten, für die erste Jahreshälfte 2009 den Parteibeitrag faktisch zweimal erhielten. Davon profitierten die Parteien CVP, SP und FDP, nicht jedoch die Beschwerdeführerin, welche erst seit der Legislaturperiode 2009 im Gemeinderat vertreten ist. Die Beschwerdeführerin stört sich nicht am neuen Auszahlungsmodus, sondern an der soeben aufgezeigten Folge der geänderten Auszahlungsmodalitäten.

Für das Jahr 2009 waren 8'000 Franken budgetiert, nämlich für die erste Jahreshälfte 9x500 Franken und für die zweite Jahreshälfte 7x500 Franken. Die Einwohnergemeinde Kappel hatte bis anhin kein Reglement, welches die Auszahlung der Parteibeiträge und damit auch die Höhe und den Auszahlungsmodus dieser regelte. Daraus folgt, dass grundsätzlich auch kein Anspruch auf Auszahlung dieser Beiträge besteht. Dennoch war es langjährige Praxis, solche Beiträge regelmässig, in bestimmter Höhe und nach derselben Art und Weise auszubezahlen. Soll den Parteien jedoch ein Anspruch auf Auszahlung eines bestimmten Parteibeitrages zugestanden werden, wäre ein solcher in einem rechtsetzenden Reglement zu verankern. Ohne ein entsprechendes Reglement fehlt es aber auch an einer gesetzlichen Grundlage, gestützt auf welche Beiträge zurückgefordert oder verrechnet werden könnten.

Im Jahr 2009 kam die Beschwerdegegnerin zum Schluss, auf die neue Amtsperiode hin die Parteibeiträge künftig nach einem anderen Modus auszubezahlen. Daran ist grundsätzlich nichts auszusetzen. Auffallend ist jedoch, dass diesbezüglich nichts dokumentiert ist. In den von der Beschwerdegegnerin eingereichten Protokollen und übrigen Akten findet sich dazu kein formeller Gemeinderatsbeschluss. Zwar weist die Beschwerdegegnerin darauf hin, dass anlässlich der Beratung des Budgets an der Gemeinderatssitzung vom 27. Januar 2009 sämtliche Kontiblätter und folglich auch die Position 'Parteibeiträge' positionsweise behandelt wurden. Das Protokoll dieser Sitzung stellt sich indes als sehr rudimentär heraus und gibt keinen Aufschluss darüber, ob auch die fragliche Praxisänderung bezüglich der Auszahlung der Parteibeiträge diskutiert wurde. Ein Protokoll hat grundsätzlich den Inhalt einer Sitzung wiederzugeben und alle wesentlichen Vorgänge der Sitzung zu enthalten (§ 28 Abs. 1 GG analog). Dies beinhaltet insbesondere die zu einem bestimmten Gegenstand geführten Diskussionen sowie der getroffene Beschluss. Jedoch kann vorliegend davon ausgegangen werden, dass diese Frage besprochen wurde, schliesslich werden seit der laufenden Amtsperiode die Beiträge neu nach Kalenderjahr ausbezahlt. Es ist bei einem solchen Systemwechsel sachlogisch, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt unter das alte System ein Schlussstrich gezogen werden muss. Diesen machte die Beschwerdegegnerin sinnvollerweise auf Ende der Amtsperiode und im Hinblick auf die Verkleinerung des künftigen Gemeinderates hin. Dass es bei einem Wechsel des Auszahlungszeitpunktes zu gewissen Überlappungen kommen kann, versteht sich. Kommt die Gemeinde in Anbetracht solcher Umstände zum Schluss, nicht korrigierend einzugreifen, ist dies nicht zu beanstanden und kann im Sinne einer Übergangsregelung zum Beispiel als Besitzstandwahrung betrachtet werden. Zumal bis anhin sowieso keine rechtliche Grundlage vorhanden war und die Beitragshöhe in die Finanzkompetenz des Gemeinderates fällt (§ 37 Abs. 4 der Gemeindeordnung). Es ist daher nicht ersichtlich, wie die Beschwerdegegnerin bzw. insbesondere der Gemeindepräsident und der Verwaltungsleiter willkürlich oder in schwer wiegender Weise das Recht verletzend hätten gehandelt haben

sollen. Ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Regierungsrates in der von der Beschwerdeführerin gewünschten Art und Weise ist daher nicht angezeigt.

Will die Gemeinde inskünftig eine klare Regelung, wird ihr empfohlen, für die Ausbezahlung der Gemeindebeiträge eine rechtliche Grundlage in einem rechtsetzenden Reglement zu schaffen. Der Gemeinderat hat anfangs Jahr zwar eine Verordnung über Vergabungen beschlossen. Danach werden den Parteien und politischen Organisationen jährlich im Monat Dezember pro Jahr und Gemeinderatsmitglied 1'200 Franken ausbezahlt. Soll dieser Regelung rechtsetzenden Charakter im Sinne einer Regelung von Rechten und Pflichten zukommen, wird empfohlen, das Reglement über Vergabungen oder Teile davon von der Gemeindeversammlung beschliessen zu lassen (§ 56 lit. a GG).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass ein aufsichtsrechtliches Einschreiten in der von der Beschwerdeführerin gewünschten Art und Weise nicht angezeigt ist. In aufsichtsrechtlicher Hinsicht wird der Beschwerdegegnerin jedoch empfohlen, künftig ihrer Protokollierungspflicht nachzukommen und die notwendigen Grundlagen für die Ausbezahlung der Parteibeiträge zu schaffen.

### **3. Verfahrenskosten**

Die Kosten der Untersuchung können je nach dem Ausgang des Verfahrens der Beschwerdeführerin oder der Gemeinde auferlegt werden (§ 211 Abs. 3 GG). Die Kosten werden dem Umfang des Verfahrens entsprechend in Anwendung von § 3 i.V.m. § 17 Abs. 1 des Gebührentarifs vom 24. Oktober 1979 (GT; BGS 615.11) festgelegt. Die Verfahrenskosten belaufen sich auf 1'200 Franken. Der vorliegende Ausgang des Verfahrens rechtfertigt es, ausnahmsweise keine Kosten zu erheben. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss ist ihr zurückzuerstatten.

Die Beschwerdegegnerin beantragt eine Aufwandsentschädigung. Gemäss § 39 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VRG; BGS 124.11) wird den am Verfahren beteiligten Parteien keine Parteientschädigung zugesprochen oder auferlegt. Vorliegend sind keine Gründe ersichtlich, um von diesem Grundsatz abzuweichen.

### **4. Beschluss**

– gestützt auf §§ 28, 65, 42, 199 ff., und 206 ff. GG; § 39 VRG; § 37 der Gemeindeordnung; § 3 und 17 GT –

4.1 Der Aufsichtsbeschwerde wird nicht Folge gegeben.

4.2 Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von 1'000 Franken ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten. Es wird gebeten, dem Amt für Gemeinden einen entsprechenden Einzahlungsschein zuzustellen.

4.3 Parteientschädigungen werden keine ausbezahlt oder auferlegt.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Eng', written in a cursive style.

Andreas Eng  
Staatsschreiber

**Rechtsmittelbelehrung**

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme, dass gegen den vorliegenden Entscheid kein Rechtsmittel offen steht.

**Kostenrechnung**

SVP Ortspartei Kappel, Postfach 108, 4616 Kappel

Verfahrenskosten:	Fr.	0.--	
geleisteter Kostenvorschuss:	Fr.	1'000.--	
		<hr/>	
Rückerstattung Kostenvorschuss	Fr.	1'000.--	(Rückerstattungskonto 201109)
		<hr/>	

**Verteiler**

Volkswirtschaftsdepartement

Amt für Gemeinden (2, SCN, STA)

Einwohnergemeinde Kappel, Gemeindepräsidium, Dorfstrasse 27, 4616 Kappel, **R**

SVP Ortspartei Kappel, Postfach 108, 4616 Kappel, **R** (mit der Bitte, dem Amt für Gemeinden einen entsprechenden Einzahlungsschein zukommen zu lassen)