



Le Conseil d'Etat  
Der Staatsrat

CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS

## Bericht

**Empfänger** Grosser Rat  
**Verfasser** Staatsrat  
**Kopie an** --  
**Datum** 29. Mai 2024

---

### Postulat Nr. 2021.06.221

Rechtsgrundlage für die Weiterverrechnung der Kosten, die dem Kanton zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands in einer Gemeinde entstehen

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Wir haben die Ehre, Ihnen infolge der Annahme des obigen Postulats den vorliegenden Bericht zu unterbreiten.

Nach einem kurzen Rückblick auf das fragliche Postulat (Ziff. 1) und das diesbezügliche Verfahren (Ziff. 2) rufen wir die umfangreiche Arbeit des Kantons im Fall der illegalen Bauten in Verbier in Erinnerung (Ziff. 3) und stellen Überlegungen zur Aufsicht des Kantons über die Gemeinden an (Ziff. 4). Es folgen Bemerkungen zur Übernahme der Kosten für die Aufsicht des Kantons durch die betroffene Gemeinde (Ziff. 5), allgemeine Erwägungen zu diesem Thema sowie der Vorentwurf für eine Bestimmung (Ziff. 6) und eine kurze Schlussfolgerung (Ziff. 7).

#### 1. Das Postulat Nr. 2021.06.221

Mit dem Postulat Nr. 2021.06.221 wurde der Staatsrat aufgefordert, «eine Gesetzesgrundlage zu erarbeiten, die es dem Kanton ermöglicht, die zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands in einer Gemeinde entstandenen Kosten in Rechnung zu stellen».

In seiner Antwort vom 22. März 2022 hat der Staatsrat das Postulat zur Annahme empfohlen:

*«Das Postulat fordert den Staatsrat auf, eine Rechtsgrundlage vorzuschlagen, die es ermöglicht, der Gemeinde die Kosten aufzuerlegen, die dem Kanton entstehen, wenn er in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde bei der Gemeinde interveniert – insbesondere um einen rechtmässigen Zustand wiederherzustellen.*

*Dem Grundsatz nach befürwortet der Staatsrat das Postulat.*

*Die Kosten, die dem Kanton im Rahmen der Aufsicht über ein öffentliches Gemeinwesen entstehen, müssen letzterem auferlegt werden können, zumindest wenn es für die Intervention des Kantons verantwortlich ist (z. B. wenn es seine gesetzlichen Verpflichtungen vernachlässigt oder dagegen verstösst). Es ist angemessen, dass eine Gemeinde, deren schuldhaftes oder nachlässiges Verhalten zu einer Intervention der Aufsichtsbehörde führt, auch die damit verbundenen Kosten trägt. »*

Am 14. September 2022 hat der Grosse Rat dieses Postulat mit 86 gegen 39 Stimmen bei 0 Enthaltungen angenommen. Folglich wurde es an den Staatsrat zum Vollzug überwiesen.

## **2. Das Verfahren – Bericht des Staatsrates**

Das Postulat ist ein Gesuch an den Staatsrat, eine bestimmte Frage zu prüfen und einen Bericht oder Anträge zu unterbreiten (Art. 111 Abs. 1 GORBG). Das für die Motion gültige Verfahren (Art. 135–139) ist analog auf das Postulat anwendbar (Art. 140 Abs. 1 RGR).

Eine angenommene Motion wird an den Staatsrat zum Vollzug überwiesen (Art. 139 Abs. 1 RGR). Die Motion muss innert 18 Monaten verwirklicht werden (Art. 139 Abs. 2 RGR). Die Motion ist verwirklicht, sobald der Staatsrat, gegebenenfalls die Kommission, einen Bericht oder einen Entwurf unterbreitet. Anlässlich der Behandlung dieser letzteren beschliesst der Grosse Rat, ob die Motion abzuschreiben oder mit einem neuen Auftrag an den Staatsrat oder an die Kommission zu überweisen ist (Art. 139 Abs. 3 RGR).

Im vorliegenden Fall hat sich der Staatsrat dafür entschieden, dem Grossen Rat einen Bericht anstelle von Vorschlägen in Form eines Entwurfs zur Änderung des Gemeindegesetzes (GemG) zu unterbreiten. Es scheint denn auch wenig sinnvoll, alleine zu diesem Gegenstand eine Änderung des GemG aufzugleisen. Diese Änderung sollte vielmehr in die nächste Revision des GemG einfließen.

## **3. Der Fall der illegalen Bauten in Verbier (Val de Bagnes)**

Das Postulat Nr. 2021.06.221 bezieht sich auf den Fall der illegalen Bauten in Verbier (Gemeinde Val de Bagnes). Dieses Aufsichtsdossier hat den Kanton fast sechs Jahre lang beschäftigt und ihm viel Arbeit beschert.

In diesem Rahmen wurde eine von einem Staatsrat geleitete Arbeitsgruppe ernannt, welcher der Staatskanzler und mehrere Dienstchefs der Kantonsverwaltung angehörten. Zudem wurde eine Unterarbeitsgruppe gebildet. Die vom Kanton eingesetzten Organe und die betroffenen kantonalen Dienststellen haben beträchtliche Arbeit geleistet: Es wurden zahlreiche Sitzungen abgehalten, Notizen und Berichte erstellt, Entscheide vorbereitet und vom Staatsrat gefasst, Experten ernannt, Hunderte von Baubewilligungen geprüft, Ortsschauen durchgeführt usw. Die im Rahmen dieser Aufsicht erstellten Dokumente geben Aufschluss über die von den Arbeitsgruppen und von der Kantonsverwaltung geleistete umfangreiche Arbeit. Dies gilt insbesondere für das Departement für Mobilität, Raumentwicklung und Umwelt (DMRU), das für die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden im Baubereich zuständig ist.

Dieses Aufsichtsdossier warf komplexe Problematiken auf (Baurecht, Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Bundesgesetz über Zweitwohnungen), erforderte eine umfangreiche Koordination, musste über mehrere Jahre bearbeitet werden und brachte erhebliche Versäumnisse der Gemeinde ans Tageslicht. In einem solchen Fall scheint es nur recht und billig, dass sich die betroffene Gemeinde in einem noch festzulegenden Umfang an den Kosten beteiligt, die dem Kanton bei der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands entstanden sind. Im vorliegenden Fall war es dem Staatsrat in Ermangelung einer klaren und ausdrücklichen Rechtsgrundlage allerdings nicht möglich, der Gemeinde Val de Bagnes zumindest einen Teil der entstandenen Kosten in Rechnung zu stellen.

Die im fraglichen Postulat geforderte Schaffung einer einschlägigen Rechtsgrundlage scheint also durchaus sinnvoll (das Postulat wurde denn auch klar angenommen). Die Ausgestaltung dieser Rechtsgrundlage ist eine andere Frage (vgl. Ziff. 6 unten).

## **4. Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden**

Gemäss Kantonsverfassung sind die Gemeinden als Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts der Aufsicht des Kantons unterstellt. Der Kanton wacht darüber, dass sich die Gemeinden an die Verfassung und die Gesetze halten. Mit der präventiven Aufsicht (z. B. Genehmigung von Gemeindereglementen) sollen künftige Rechtsverstösse vermieden

werden. Mit der repressiven Aufsicht werden hingegen begangene Rechtsverstösse sanktioniert.

Bei der Aufsicht des Staates über die Gemeinden handelt sich um Verbandsaufsicht, nicht um Dienstaufsicht. Beaufsichtigt werden nicht einzelne Dienststellen oder Angestellte einer Gemeinde, sondern die Gemeinde als öffentlichrechtliche Körperschaft.

Bei der Ausübung der Aufsicht gelten die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Verhältnismässigkeit und der Subsidiarität.

Zur Gesetzmässigkeit: Sanktionen gegenüber Gemeinden bedürfen einer gesetzlichen Grundlage.

Zur Verhältnismässigkeit: Das Gebot zu angemessenem, massvollem Handeln ist eine anerkannte Staatsmaxime. Aufsichtsmassnahmen müssen zur Erreichung des Ziels geeignet und erforderlich sein. Bei der Aufsicht der Kantone über die Gemeinden wäre eine Lösung angemessen, die den Handlungsspielräumen der Gemeinden Rechnung trägt. Der Kanton verfügt über einen erheblichen Ermessensspielraum.

Zur Subsidiarität: Dieser Grundsatz ist auch bei den Anforderungen, die an die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden zu stellen sind, zu berücksichtigen. Die Gemeinden sind für die Erfüllung ihrer Aufgaben primär selbst verantwortlich. Allfällige Fehler müssen sie in erster Linie mit eigenen Massnahmen beheben.

Schliesslich sei daran erinnert, dass im Wallis kein Departement und keine Dienststelle speziell mit der Aufsicht des Kantons über die Gemeinden betraut ist. Kein Departement und keine Dienststelle übt eine allgemeine Aufsicht über die Gemeinden in all ihren Tätigkeitsbereichen aus. Der Staatsrat ist zwar für die Aufsicht über die Gemeinden zuständig (Art. 55 Abs. 1 Bst. b und 75 Abs. 1 KV; Art. 144 Abs. 1 und 145 GemG), die Aufsicht wird aber grundsätzlich durch das sachlich zuständige Departement im Einklang mit den spezialgesetzlichen Bestimmungen ausgeübt (z. B. Art. 3 Abs. 1 VFFHGem, Art. 49 Abs. 2 BauG, Art. 228 StrG, Art. 2 AGZWG, Art. 38 kVöB usw.).

Gemäss Artikel 145 GemG wird die Aufsicht über die öffentlichrechtlichen Körperschaften durch den Staatsrat selbst oder durch die Instanzen, die von ihm oder vom Gesetz benannt sind, ausgeübt. Das für die Gemeindeaufsicht zuständige Departement geht also jeweils aus der Spezialgesetzgebung oder einem Staatsratsentscheid hervor. Je nach betroffenem Bereich (öffentliches Beschaffungswesen, Baupolizei, Schulen, Ladenöffnung, Steuerwesen, Umwelt, Energie usw.) wird ein anderes Departement befasst.

Überdies sieht das GemG – das die allgemeine Organisation der Gemeinden regelt – mehrere Formen der Aufsicht des Kantons über die Gemeinden vor. Konkret werden unter Überschrift 5 «Staatsaufsicht und Rechtsschutz» die amtliche Untersuchung (Art. 148a), die Unterstützung durch einen Experten (Art. 149), die Sanktionen gegen eine Körperschaft (Art. 150) und die Zwangsverwaltung (Art. 151) geregelt.

Die Spezialgesetzgebung sieht je nach Bereich auch besondere Regeln für die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden vor (BauG, StrG, GNGWB usw.).

## **5. Zum Inhalt**

Ganz allgemein sieht das GemG bereits die Übernahme der Kosten im Zusammenhang mit der Aufsicht des Kantons durch die betroffene Gemeinde vor:

- die Interventionskosten des Staatsrates und des mit der Untersuchung betrauten Organs können ganz oder teilweise der öffentlichrechtlichen Körperschaft auferlegt werden (Art. 148a Abs. 4 GemG);
- begegnet eine Gemeinde in einem Bereich bedeutenden Schwierigkeiten, kann der Staatsrat, grundsätzlich auf Kosten der Gemeinde, einen oder mehrere Experten ernennen, um sie in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen (Art. 149 Abs. 1 GemG);

- versäumt eine Behörde einer öffentlichrechtlichen Körperschaft die Erfüllung einer vom Gesetz zwingend vorgeschriebenen Aufgabe oder Handlung, kann der Staatsrat nach wenigstens einer Mahnung die notwendigen Massnahmen treffen oder einen Dritten an Stelle und auf Kosten der säumigen Körperschaften mit der Ausführung dieser Aufgabe beauftragen (Art. 150 Abs. 1 GemG).

Artikel 151 GemG sieht zwar nicht vor, dass die betroffene Gemeinde die Kosten im Zusammenhang mit einer vollständigen oder teilweisen Zwangsverwaltung übernehmen muss, aber es scheint durchaus denkbar, dass der Staatsrat diese Frage im Beschluss regelt, der in Absatz 2 vorgesehen ist.

Die Spezialgesetzgebung sieht die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden vor und regelt manchmal auch die Frage der Kostenübernahme. Artikel 234 Absatz 1 StrG besagt beispielsweise Folgendes: Kommen Gemeinden oder Privatpersonen einer Verfügung nicht nach (...), so trifft die Aufsichtsbehörde die nötigen Massnahmen an Stelle und auf Kosten der Säumigen (Ersatzvornahme).

Es kann jedoch sein, dass die Kostenfrage nicht im Spezialgesetz geregelt ist. So sucht man beispielsweise in Artikel 27 Absatz 2 des Gesetzes über die Beherbergung, die Bewirtung und den Kleinhandel mit alkoholischen Getränken (GBB) – der die Aufsicht über die Gemeinden durch das zuständige Departement vorsieht – vergeblich nach einer Regelung der Kostenübernahme.

Um sich gegen das Fehlen einer ausdrücklichen Gesetzesgrundlage im GemG oder in der Spezialgesetzgebung abzusichern, scheint es sinnvoll, eine Bestimmung zu schaffen, welche die Übernahme der Kosten für die Intervention des Kantons im Aufsichtsbereich durch die betroffene Gemeinde generell regelt. Eine generelle Bestimmung ermöglicht es denn auch, alle Fälle und Situationen abzudecken, in denen der Kanton als Aufsichtsbehörde über die Gemeinden interveniert, auch wenn das GemG oder die Spezialgesetzgebung die Kostenfrage nicht oder nur unvollständig regelt. Eine solche generelle Bestimmung sollte unter Ziffer 5 des GemG eingefügt werden.

## **6. Einige Erwägungen allgemeiner Natur und zu einem Vorentwurf für eine Bestimmung**

Einige Kantone sind in dieser Frage gesetzgeberisch tätig geworden. Freiburg: Das Gesetz über die Gemeinden sieht in Artikel 151f Absatz 1 vor, dass die Kosten für das Einschreiten der Aufsichtsbehörde der Gemeinde auferlegt werden. Bern: Artikel 91 Absatz 1 des Gemeindegesetzes besagt, dass in der Regel die Gemeinde die Kosten der Untersuchung und allfälliger Massnahmen zu tragen hat, wenn durch eine aufsichtsrechtliche Untersuchung rechtswidrige Zustände festgestellt werden.

Nach Ansicht des Staatsrates sollte die neue generelle Bestimmung die Möglichkeit – und nicht die Pflicht – für den Kanton vorsehen, die Kosten für die Intervention im Rahmen der Aufsicht dem fehlbaren Gemeinwesen aufzuerlegen. Diese Bestimmung – die sich an Artikel 148a Absatz 4 GemG anlehnt – könnte folgenden Wortlaut haben:

*Art. ...           Kosten*

*<sup>1</sup> In jedem Fall können die Interventionskosten der Aufsichtsbehörde ganz oder teilweise der öffentlichrechtlichen Körperschaft auferlegt werden.*

Die Präzisierung «**in jedem Fall**» bedeutet, dass die Bestimmung auch dann Anwendung findet, wenn in der Spezialgesetzgebung keine solche Regelung vorgesehen ist.

Der Begriff der «**Interventionskosten**» ist weit gefasst. Es handelt sich um sämtliche Kosten zulasten der Aufsichtsbehörde. Dabei denken wir insbesondere an die von den Kantonsbehörden (Staatsrat, Staatskanzlerin usw.) und der Kantonsverwaltung (Dienstchefs, Mitarbeitende usw.) oder sogar von Ad-hoc-Arbeitsgruppen für die Bearbeitung des Dossiers aufgewendete Zeit (Dossierstudium, Untersuchungen, Arbeitssitzungen, Ortsschauen, Verfassung von Berichten, Vorbereitung der Massnahmen und Entscheide,

Koordination usw.). Es handelt sich beispielsweise auch um Untersuchungskosten und Kosten im Zusammenhang mit zu ergreifenden Massnahmen sowie mit Berichten und Gutachten (z. B. Rechtsgutachten), die von der Aufsichtsbehörde eingeholt werden.

Der Begriff «**Aufsichtsbehörde**» ist im weiteren Sinne zu verstehen. Gemäss Artikel 145 GemG wird die Aufsicht über die öffentlichrechtlichen Körperschaften durch den Staatsrat selbst oder durch die Instanzen, die von ihm oder vom Gesetz benannt sind, ausgeübt. Grundsätzlich handelt es sich bei der Aufsichtsbehörde um den Staatsrat *in corpore*. Allerdings stellt es der Gesetzgeber dem Staatsrat frei, eine andere Instanz zu benennen, wodurch der Staatsrat nicht direkt involviert ist und einen gewissen Abstand zur jeweiligen Problematik behält, was oft vorteilhaft ist und einen kollektiven Ausstand im Beschwerdefall vermeidet. Im Übrigen kann in einem Spezialgesetz festgehalten werden, wer mit dieser Aufsicht im Namen des Staatsrates betraut wird; dies ist beispielsweise im Bereich der Baupolizei der Fall, wo die Aufsicht durch das zuständige Departement ausgeübt wird (vgl. Baechler, Gutachten (1. Teil) über «Die Baubewilligen Gemeinde Bagnes», S. 15).

In der Regel wird die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden durch das jeweils zuständige Departement oder die jeweils zuständige Dienststelle ausgeübt. Wie bereits erwähnt, wird das für die Aufsicht über die Gemeinden zuständige Organ manchmal durch die Spezialgesetzgebung bestimmt. Der Begriff «Aufsichtsbehörde» bezieht sich somit auf den Staatsrat, die zuständigen Departemente oder Dienststellen sowie die vom Staatsrat eingesetzten Ad-hoc-Arbeitsgruppen oder auch Mitarbeitende der Kantonsverwaltung.

Die Interventionskosten können **ganz oder teilweise der Gemeinde auferlegt** werden. Hierbei handelt es sich um eine Möglichkeit («*können*») und nicht um eine Verpflichtung. Diese Formulierung räumt dem Staatsrat eine gewisse Flexibilität ein. Die Kosten können ganz oder teilweise der Gemeinde auferlegt werden. Bei seinem diesbezüglichen Entscheid trägt der Staatsrat den jeweiligen Umständen Rechnung; er verfügt hier über einen gewissen Handlungsspielraum.

In der Praxis sollte die Regierung die Umstände des konkreten Falles, die durchgeführten Untersuchungen, festgestellte Unregelmässigkeiten, deren Anzahl und Schwere, das Verhalten der öffentlichrechtlichen Körperschaft (volle Zusammenarbeit oder Behinderung) usw. berücksichtigen. Ganz allgemein kann der Staatsrat verschiedene Kriterien berücksichtigen: Handelt es sich um einen einfachen oder komplexen Fall (das Ausmass der Intervention des Kantons ist ein ausschlaggebendes Element)? Sind die Unregelmässigkeiten schwerwiegend oder geringfügig, vereinzelt oder wiederholt oder gar systematisch? Wurden die Unregelmässigkeiten von der Gemeinde (ihren Behörden oder ihren Angestellten) bewusst begangen? Arbeitet die Gemeinde vollumfänglich mit der Aufsichtsbehörde zusammen, behindert sie die Untersuchungen oder hält sie Informationen zurück?

Wenn ein Fall mit einfachen Massnahmen geregelt werden kann und die Gemeinde aktiv mitarbeitet, sollte ihr der Staatsrat keine oder nur geringe Gebühren auferlegen. Wenn ein Aufsichtsdossier allerdings komplexe Elemente umfasst, sich über mehrere Jahre hinzieht und umfassende Untersuchungs- oder Interventionsmassnahmen sowie ein grosses Engagement erfordert, wenn die Gemeinde eine zögerliche oder gar schikanöse Haltung einnimmt, die Anfragen der Aufsichtsbehörde nicht oder nur unvollständig beantwortet und somit dazu beiträgt, dass sich das Verfahren in die Länge zieht oder Experten ernannt werden müssen, scheint es nur recht und billig, dass sie sich in einem zu bestimmenden Masse (teilweise oder ganz) an den Kosten des Kantons beteiligt.

## 7. Schlussfolgerung

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die im Postulat vorgeschlagene Änderung in die nächste Revision des GemG einfließen wird. Die obigen Erwägungen (vgl. Ziff. 6) können gegebenenfalls als Grundlage für die Erarbeitung der neuen Gesetzesbestimmung dienen. Vor diesem Hintergrund ist der Staatsrat der Ansicht, dass er den ihm erteilten Auftrag erfüllt hat.

Der Staatsrat nutzt diese Gelegenheit, um Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, seiner Hochschätzung zu versichern.

Sitten, 29. Mai 2024

Der Präsident des Staatsrates: **Franz Ruppen**  
Die Staatskanzlerin: **Monique Albrecht**