

## **Regierungsratsbeschluss**

vom 25. November 2003

Nr. 2003/2151

**Gemeinden: Beschwerdeangelegenheit Leonz Walker, Bettlach, gegen den Gemeinderat der Einwohnergemeinde Bettlach betreffend Genehmigung neues Reglement und Funktionsdiagramm der Baukommission Bettlach**

---

### **1. Feststellungen**

Am 27. Mai 2003 beschloss der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Bettlach ein Reglement der Baukommission sowie das dazugehörige Funktionendiagramm. In Abschnitt 3 dieses Reglementes sind Bestimmungen enthalten über die Wahl und Arbeitsweise eines Baukommissionsausschusses. Mit Schreiben vom 5. und 16. Juni 2003 erhebt Leonz Walker, Mitglied des Gemeinderates und der Baukommission, Beschwerde. Die einzelnen Beschwerdepunkte werden im Rahmen der Erwägungen untenstehend erläutert.

In ihrer Vernehmlassung vom 10. Juli 2003 beantragt die Beschwerdegegnerin, dass auf die Beschwerde nicht einzutreten sei, eventualiter die Beschwerde abzuweisen sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Ihre Argumente werden ebenfalls unter den Erwägungen untenstehend erläutert.

### **2. Erwägungen**

#### **2.1 Eintreten**

Nach § 199 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1; GG) kann, wer stimmberrechtigt ist oder wer von einem Beschluss berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat, beim Regierungsrat gegen die Beschlüsse der Gemeindebehörden mit selbständiger und letztinstanzlicher Entscheidungsbefugnis Beschwerde erheben.

##### **2.1.1 Legitimation**

Der Beschwerdeführer ist stimmberechtigter Einwohner der Einwohnergemeinde Bettlach und demnach zur Beschwerde berechtigt. Als Behördemitglied ist er überdies vom Beschwerdegegenstand bildenden Reglementsbeschluss direkt betroffen.

##### **2.1.2 Beschwerdefrist**

Die Beschwerde ist fristgerecht eingereicht (§ 202 GG).

##### **2.1.3 Formelle Anforderungen an die Beschwerde**

Die Beschwerdegegnerin rügt, dass die Eingaben des Beschwerdeführers den Anforderungen von § 33 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 15. November 1970 (BGS 124.11; VRG) nicht genügt,

weil erstens kein Antrag formuliert sei und zweitens die Begründung derart pauschal gehalten sei, dass es einer Beschwerdeinstanz unmöglich sei, einen materiellen Entscheid zu fällen.

Tatsächlich genügte die Beschwerde vom 5. Juni 2003 in keiner Weise den Anforderungen des § 33 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG), weshalb das instruierende Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit vom Beschwerdeführer eine Beschwerdeergänzung verlangte. Mit Schreiben vom 16. Juni 2003 lieferte der Beschwerdeführer konkrete Beschwerdegründe.

Da es sich beim Beschwerdegegenstand bildenden Reglement um ein Organisationsreglement handelt und die angeführten Beschwerdegründe auf Kernelemente dieser Organisation zielen, könnte eine Gutheissung einzelner Beschwerdepunkte durchaus zu einem Ergebnis führen, dass das Reglement von Grund auf neu strukturiert werden müsste und nicht nur eine oder zwei Ziffern geändert werden könnten. Dies umso mehr, als es sich beim angefochtenen Beschluss über das Reglement nicht um einen Beschluss über eine Teilrevision sondern über eine Totalrevision, bzw. Neuschaffung des Reglements handelt. § 14 VRG verlangt die notwendige Abklärung des Sachverhaltes und die Rechtsanwendung von Amtes wegen, d.h. an die Erfüllung formeller Voraussetzungen dürfen nicht allzu hohe Ansprüche gestellt werden. Das Nichtausreichen der Beschwerdeschrift hätte übrigens nicht ein Nichteintreten zur Folge, sondern es wäre eine erneute Frist zur Verbesserung anzusetzen, wenn die Beschwerdeinstanz feststellt, dass die Beschwerdeschrift nicht ausreicht. Der Beschwerdegegenstand und die Beschwerdegründe sind jedoch für die Fällung eines Sachentscheides genügend. Daher ist auf die Beschwerde einzutreten.

## 2.2 Inhaltliches

### 2.2.1 Zum Erlass eines Baukommissionsreglementes durch den Gemeinderat

Zum Erlass eines Baukommissionsreglementes stellt sich die Frage nach der Rechtsnatur dieses Erlasses und die Frage nach der Wirkung auf Kommissionen und allfällige Ausschüsse.

Zur Rechtsnatur: Das Baukommissionsreglement kann nur ein Verwaltungsreglement sein, das keinerlei „Aussenwirkung“ sondern nur die Organisation und Verantwortung mit „Innenwirkung“ zeigt. Soweit es Kompetenzen regeln will, müssen sich diese Kompetenzen im Rahmen von rechtsetzenden Reglementen bewegen, welche von der Gemeindeversammlung erlassen wurden. Sogenannte Subdelegationen, also die Uebertragung von Entscheidkompetenzen (ohne das Art und Weise und Beschränkung klar umschrieben sind) der Kommission an Ausschüsse sind nicht zulässig. Bei dem als Baukommissionsreglement bezeichneten Erlass kann es sich somit nur um ein Pflichtenheft nach § 46 der Gemeindeordnung handeln.

Zur Wirkung: Soweit sich das fragliche Pflichtenheft auf den Geschäftsbereich der Baukommission stützt, sind die getroffenen Regelungen unproblematisch. Sie halten sich im Rahmen der übergeordneten Gesetze und rechtsetzenden Reglemente.

Problematisch sind allerdings einzelne Regelungen über den Ausschuss der Baukommission. Die Gemeinde führt in ihrer Vernehmlassung aus, dass das "Reglement" (auch von der Gemeinde in Anführungszeichen gesetzt) auf Wunsch des Beschwerdeführers von der Baukommission erlassen wurde und anschliessend als Entwurf dem Gemeinderat zur Beschlussfassung eingereicht wurde. Dabei stützt sich der Gemeinderat einerseits auf § 45 der eigenen Gemeindeordnung, wonach die Kommissionen aus ihrer Mitte Ausschüsse bestellen *können* und – wenn auch nicht ausdrücklich genannt offensichtlich auf § 46 der Gemeindeordnung, wonach der Gemeinderat für die Befugnisse und Verantwortungen der Kommissionen und Ausschüsse Pflichtenhefte erlassen und ihnen im Rahmen ihrer Sachbereiche besondere oder neue Aufgaben übertragen *kann*. Soweit sich die Kompetenz von § 46

Gemeindeordnung auf Ausschüsse bezieht, ist der Gemeinderat aber abhängig vom vorgängigen Beschluss der Kommission, überhaupt einen Ausschuss einzusetzen. Dies ist zwar vorliegend der Fall, führt aber zu Widersprüchen. Obwohl § 45 der Gemeindeordnung es den Kommissionen überlässt, ob sie aus ihrer Mitte Ausschüsse bestellen oder nicht, kann für den Fall, dass die Kommission tatsächlich einen Ausschuss bestellt, der Gemeinderat Organisationsregeln aufstellen. Dabei konstituieren sich die Kommissionen selber – übrigens ein Recht, das ihnen auch gemäss § 100 Abs. 1 GG zusteht – und bestimmen sie selber, ob sie einen Ausschuss haben oder nicht. Aus dem gleichen Grund spielt im übrigen auch die Zusammensetzung des Ausschusses überhaupt keine Rolle. Wo selbst die Zusammensetzung der Kommissionen nicht zwingend dem Gemeinderatsproporz entsprechen muss (Art. 60 der Kantonsverfassung verlangt in erster Linie die am besten geeigneten Personen und in zweiter Linie eine angemessene Vertretung politischer Richtungen), müssen es erst recht die Ausschüsse nicht sein. Während nun § 45 der Gemeindeordnung es auch zulässt, dass eine Baukommission auf einen Ausschuss verzichten kann, wird nun in einem Verwaltungsreglement als Pflichtenheft durch die übergeordnete Behörde (dem Gemeinderat) festgehalten, welche Aufgaben und Kompetenzen dieser Ausschuss haben soll. Für die Zukunft ist der Einwohnergemeinde daher zu raten, Pflichtenhefte für Ausschüsse den jeweiligen Kommissionen zu überlassen.

Im vorliegenden Fall bleibt aber zu klären, ob dem Ausschuss der Baukommission Kompetenzen zukommen, welche die Rechte der Gesamtkommission und damit des einzelnen Mitgliedes der Baukommission beschneiden. Dabei ist auf das sogenannte Funktionsdiagramm abzustellen. Es entspricht politischer Realität, dass "Vorbereitungs- und Vollzugshandlungen" nicht von der Gesamtkommission vorgenommen werden müssen. In der Regel üben diese Vorbereitungshandlungen hauptamtliche Dienststellen, Präsident oder Präsidentin der Kommission oder aber Ausschüsse aus. Vorliegend erweisen sich die meisten auch dem Ausschuss zugebilligten „Kompetenzen“ als unproblematisch, da sie tatsächlich reine Vorbereitungs- oder Vollzugshandlungen sind. Besonders zu betrachten sind jedoch die Kompetenz zu Einspracheverhandlungen, Stellungnahmen zH. Bau- und Justizdepartement, Einladung zu Offerteingaben nach Unternehmerliste, die Vergabe von Arbeiten, und die Genehmigung Rechnungen Dritter.

- Einspracheverhandlungen: Soweit es die Kompetenz des Ausschusses betrifft, Einspracheverhandlungen zu führen, ist diese Aufgabe auch unproblematisch, sofern in der Sache selbst die Baukommission entscheidet und schriftlich im Besitz der Entscheidungsgrundlagen ist.
- Stellungnahmen zH. Bau- und Justizdepartement: Auch diese generelle Kompetenzdelegation erweist sich als unproblematisch.
- Einladung zu Offerteingaben nach Unternehmerliste: Auch diese Delegation kann so vorgenommen werden, sofern die Beurteilung der Offerten schliesslich wieder der Baukommission oder gar dem Gemeinderat obliegt.
- die Vergabe von Arbeiten: diese Kompetenzdelegation erweist sich als unzulässig; zwar verweist die Einwohnergemeinde auf § 44 der Gemeindeordnung (genauer auf Abs. 2). Allein die Formulierung ist bei nunmehriger Prüfung im Einzelfall zu weitgehend, da sie in einem Pflichtenheft (Verwaltungsreglement) eine Delegation der Finanzkompetenz an einen Ausschuss vorsieht, ohne die Art oder Weise und den Umfang zu begrenzen. Dabei hilft auch der Verweis der Einwohnergemeinde Bettlach nicht weiter, bei der Kompetenz handle es sich um eine Kompetenz im Rahmen der Voranschlagskredite. Dafür braucht es eine explizite Regelung in der Gemeindeordnung (sh weitere Ausführungen unter Ziff. 2.2.3.).
- die Genehmigung Rechnungen Dritter: dagegen wiederum ist nichts einzuwenden, da gerade Kontrollaufgaben klassische Formen des Vollzugs sind.

### 2.2.2 Protokollführung

Der Beschwerdeführer bemängelt, dass der Baukommissionsausschuss keine Protokolle führt und auch nicht dazu angehalten wird. Tatsächlich wurde anlässlich der Gemeinderatssitzung vom 27. Mai 2003 bei der Geschäftsbereinigung ein entsprechender Antrag dazu explizit abgelehnt. In ihrer Vernehmlassung beruft sich die Gemeinde darauf, dass im Sinne von § 30 GG die Pflicht zur Protokollführung entfallt, weil im Ausschuss keine endgültigen Beschlüsse und Entscheide gefällt würden. Tatsächlich verlangt § 30 GG nur Beschlussprotokolle in Kommissionen und somit implizit auch in Ausschüssen, in denen Beschlüsse gefasst werden. Beschlüsse sind hier vom Sinn und Zweck der Bestimmung her aber nicht "endgültige" Beschlüsse, sondern "Antragsbeschlüsse" an die entscheidende Behörde. (In der Praxis übrigens die gleiche Regelung, wenn Kommissionen Geschäfte zuhanden des Gemeinderates vorbereiten: die Kommission beantragt dem Gemeinderat im Rahmen eines Protokollbeschlusses, das Geschäft so oder so zu entscheiden). Es ist denn auch fraglich, wie eine Baukommission Einspracheentscheide fällen will, wenn der Ausschuss, der mit der Durchführung der Verhandlungen beauftragt ist, kein Protokoll führt. So kann in einem Streitfall vor höherer Instanz nicht rechtsgenügend dargetan werden, dass einem Einsprecher oder Beschwerdeführer das rechtliche Gehör gewährt wurde, wenn darüber kein Protokoll aufgenommen ist. Und da ein Informationsfluss über die Tätigkeiten des Ausschusses an die Baukommission ohnehin notwendig ist, kann er auch genau so gut in Form eines Kurzprotokolls erfolgen, in welchem die entscheidungsrelevanten Tatsachen aufgelistet werden. Eine Protokollführung ist somit auch in Ausschüssen rechtlich notwendig.

### 2.2.3 Finanzkompetenzen im besonderen

Der Beschwerdeführer behauptet, die Finanzkompetenzen im Reglement entsprächen nicht der Gemeindeordnung. Soweit es den Bauverwalter betrifft, ist tatsächlich, wie von Einwohnergemeinde geltend gemacht wird, auf § 75 abzustellen. Nach Abs. 3 hat der Finanzverwalter eine geringe Finanzkompetenz für *neue* einmalige Ausgaben, wobei die Gesamtsumme Fr. 2'000.- nicht übersteigen darf. Die Beschwerdegegnerin hält fest, dass es hier nicht um neue Ausgaben gehe, sondern um Voranschlagskredite. Die Kommissionen und damit auch die Ausschüsse und offenbar der Bauverwalter könnten über ihre Voranschlagskredite in einem bestimmten Rahmen selbständig verfügen. Diese Schlussfolgerung ist nicht zwingend. Zwar gilt diese Regelung nach § 44 Abs. 1 der Gemeindeordnung rechtmässig für die Kommissionen. Die allgemeine Umschreibung von § 44 Absatz 2 genügt aber – wie in § 46 Gemeindeordnung – auch hier nicht den Regeln über zulässige Subdelegationen. Ebenso wenig genügt § 75 Abs. 2 der Gemeindeordnung als Grundlage für eine ständige Weisung an den Bauverwalter. Im Funktionendiagramm steht von dieser Einschränkung ("im Rahmen der Voranschlagskredite") nichts und jeder Dritte könnte eigentlich gestützt auf das Diagramm der Auffassung sein, es handle sich um neue, d.h. nicht budgetierte Ausgaben. Insbesondere wäre diese Auslegung naheliegend, weil in einer Gemeinde mit einem hauptamtlichen Bauverwalter eigentlich davon auszugehen ist, dass jener genauso gut über höhere Beträge, die ja schliesslich im Budget bewilligt sind, verfügen könnte. Auch in diesem Fall sind die Kompetenzen klar in einem rechtsetzenden Reglement (hier vorzugsweise in der Gemeindeordnung selbst) festzulegen.

### 2.3 Schlussbemerkungen

Mit seinem Beschluss vom 27. Mai 2003 lässt der Gemeinderat namentlich eine mangelhafte Protokollführung im Ausschuss der Baukommission zu und schafft nach aussen Verwirrung über die Finanzkompetenzen der Baubehörden. Soweit es die verwaltungsinterne Delegation der Finanzkompeten-

zen und die Protokollierung im Ausschuss betrifft, erweist sich daher die Beschwerde als gerechtfertigt. In beiden Punkten handelt es sich um wesentliche Elemente (Essentialia) der beschwerten Angelegenheit. Der Beschluss Nr. 5513 vom 27. Mai 2003 und damit das Pflichtenheft der Baukommission (als Baukommissionreglement bezeichnet) ist aus diesen Gründen aufzuheben.

### **3. Verfahrenskosten**

Die Verfahrenskosten sind entsprechend dem Umfang des Verfahrens festzulegen (§ 3 i.V. mit § 17 des Gebührentarifs vom 24.10.1979 (BGS 615.11; GT)). Die Verfahrenskosten belaufen sich nach einer Vollrechnung auf Fr. 2'000.—. Gemäss § 37 VRG werden den am Verfahren beteiligten Gemeinden aber in der Regel keine Verfahrenskosten berechnet. Somit wird hier auf eine Ueberwälzung an die unterlegene Beschwerdegegnerin verzichtet.

Der Beschwerdeführer hat mit seiner mangelhaften Eingabe eine unnötige Verfahrensrunde provoziert. Auch die zweite Eingabe erforderte nochmals Rückfragen, überdies basierte seine Beschwerde auf einem veralteten Entwurf des Funktionendiagramms, obwohl er im Besitz eines neuen gewesen sein musste. Ebenfalls drang er inhaltlich nur mit einem Teil seiner Vorbringen durch. An den von ihm dadurch verursachten Mehraufwand hat er im Sinne von § 33 Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 2 VRG einen Betrag von Fr. 300.— zu leisten. Der Restbetrag über Fr. 400.— des vom Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 700.— wird zurückvergütet.

### **4. Beschluss**

– gestützt auf die §§ 30, 100, 199 und 202 ff. GG; §§ 33, 37 und 52 VRG sowie § 45 Abs. 1 und 75 GO der EG Bettlach

- 4.1 Die Beschwerde vom 5. bzw. 16. Juni 2003 wird teilweise gutgeheissen und der Gemeinderatsbeschluss Nr. 5513 vom 27. Mai 2003 der Einwohnergemeinde Bettlach aufgehoben. Das Reglement kann in der beschlossenen Fassung nicht in Kraft treten.
- 4.2 Der Einwohnergemeinde Bettlach wird im Sinne der Erwägungen empfohlen, ihre Strukturen und Regelungen zu vereinfachen.
- 4.3 An die aufgelaufenen Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 2'000.— hat der Beschwerdeführer Fr. 300.— zu bezahlen. Diese Fr. 300.— werden mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Fr. 400.— werden dem Beschwerdeführer zurückerstattet. Er wird gebeten, dem Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit einen entsprechenden Einzahlungsschein zukommen zu lassen.



Dr. Konrad Schwaller  
Staatschreiber

**Verteiler**

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit, 4 (GRO, Ablage)

Departement des Innern, SAP-Pooling, **mit der Bitte um folgende Umbuchung:**

**Fr. 300.--; Belastung: 119.401; Gutschrift: 431000/46630**

Leonz Walker, Postfach 258, 2544 Bettlach, **mit der Bitte, dem Amt für Gemeinden und soziale Si-  
cherheit einen entsprechenden Einzahlungsschein zukommen zu lassen. (lettre signature)**

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Bettlach, 2544 Bettlach