

Regierungsratsbeschluss

vom 14. September 2004

Nr. 2004/1926

Gemeinden: Beschwerdeangelegenheit Rutishauser Max, Graber Christine, Künzle Pierre, Mattenberger Peter und Bachofner Gerda, alle wohnhaft in Starrkirch-Wil, gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil vom 15. Dezember 2003 betreffend Genehmigung eines Rahmenkredites von Fr. 8'800'000.– für die Realisierung eines Gemeindezentrums

1. Ausgangslage

1.1 Feststellungen

In der Gemeinde Starrkirch-Wil reichen die räumlichen Verhältnisse im heutigen Schulhaus, im Kindergarten und in der Gemeindeverwaltung nicht mehr aus. Aufgrund eines Architekturwettbewerbes für eine entsprechende Zentrumsplanung wurde ein Projekt ausgesucht. An der ordentlichen Budgetgemeindeversammlung vom 15. Dezember 2003 wurde der entsprechend notwendige Baukredit von Fr. 8'800'000.– für die Realisierung des Gemeindezentrums vorgelegt. Die Gemeindeversammlung genehmigte diesen Kredit mit 166 Ja-Stimmen zu 81 Nein-Stimmen bei einigen Enthaltungen.

1.2 Beschwerde

Mit Schreiben vom 29. Dezember 2003 erheben fünf stimmberechtigte Personen gegen diesen Beschluss der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil Beschwerde. Sie beantragen die Aufhebung des Beschlusses und die Durchführung eines doppelten Schriftenwechsels, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die einzelnen Beschwerdepunkte werden im Rahmen der Erwägungen, soweit relevant, untenstehend erläutert.

1.3 Vernehmlassung

In ihrer Vernehmlassung vom 5. März 2004 beantragt die Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten wird, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die einzelnen Beschwerdepunkte werden ebenfalls im Rahmen der Erwägungen, soweit relevant, untenstehend erläutert.

1.4 Zweiter Schriftenwechsel

Es folgt ein zweiter Schriftenwechsel der Beschwerdeführenden vom 5. April 2004, in welchem neu die Sistierung des vorliegenden Verfahrens bis zum rechtsgültigen Entscheid des Bau- und Justizdepartements des Kantons Solothurn betreffend Teilzonen- und Gestaltungsplan Gemeindezentrum Starrkirch-Wil beantragt wird. Sodann sei der Beschluss der Gemeindeversammlung vom 15. Dezember 2003 betreffend der Genehmigung des Kredites von Fr. 8'800'000.– zur Realisierung eines Gemeindezentrums aufzuheben und eventualiter sei der Gemeinderat zu verpflichten, die Ersatzinvestitio-

nen vor Baubeginn bei den Hauptbauten auszuführen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die einzelnen Beschwerdepunkte werden ebenfalls im Rahmen der Erwägungen, soweit relevant, untenstehend erläutert.

1.5 Vernehmlassung zum zweiten Schriftenwechsel

Im zweiten Schriftenwechsel der Beschwerdegegnerin vom 7. Mai 2004 wird die vollumfängliche Abweisung auch bezüglich der ergänzenden Begehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, beantragt. Die Begründungen werden ebenfalls im Rahmen der Erwägungen, soweit relevant, untenstehend erläutert.

1.6 Weitere Eingabe der Beschwerdeführenden

Weitere Eingaben der Beschwerdeführenden vom 7. Juni und 30. August 2004 enthalten keine Neuigkeiten und wurden daher der Beschwerdegegnerin nicht mehr zur Vernehmlassung zugestellt.

2. Erwägungen

2.1 Eintreten

Nach § 199 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1; GG) kann, wer stimmberechtigt 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

Die Beschwerdeführenden sind stimmberechtigt in der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil und demnach zur Beschwerde legitimiert.

2.1.2 Beschwerdefrist

Gemäss § 202 Abs. 1 GG sind Beschwerden innert zehn Tagen seit der öffentlichen Bekanntmachung oder der schriftlichen Mitteilung einzureichen. Der Beschluss der Gemeindeversammlung erfolgte am 15. Dezember 2003. Unter Berücksichtigung des Fristenlaufs an Samstagen, Sonntagen und Feiertagen ist die Frist eingehalten.

Somit ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.1.3 Überprüfungsbefugnis

Mit der Beschwerde können Rechts- und Verfahrensmängel jeder Art und – wobei allerdings letztinstanzliche Entscheide der Gemeinden im Rahmen der Gemeindeautonomie ausgenommen sind – auch Unangemessenheit geltend gemacht werden, die geeignet erscheinen, die Aufhebung oder Abänderung der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids oder den Erlass eines Verwaltungsaktes zu begründen (§ 203 GG i.V.m. § 30 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, BGS 124.11). Nach Art. 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) anerkennt der Kanton die Selbständigkeit der Gemeinden und die Gesetzgebung räumt ihnen einen weiten Gestaltungsspielraum ein. Das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln, ist im Rahmen von Verfassung und Gesetz gewährleistet. Die Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das übergeordnete Recht, ins-

besondere das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 113 Ia 205, 213 und Verweisungen). Fehlen eidgenössische oder kantonale Vorschriften, kann daraus noch

nicht zweifelsfrei geschlossen werden, die Materie könne von der Gemeinde selbständig gelöst werden. Sinn und Zweck der Autonomie verlangen, dass die zu regelnde Aufgabe auf die Gemeinde bezogen ist und von ihr auch erfüllt werden kann. Die zugestandene Entscheidungsfreiheit muss ermöglichen, dass die Gemeinde auch tatsächlich im Rahmen ihrer Zuständigkeit demokratisch und rechtsstaatlich gestaltend wirken kann.

Die Überprüfungsbefugnis des Regierungsrates beschränkt sich bei Gemeindebeschwerden somit auf Rechtswidrigkeit und Willkür. Willkür bedeutet qualifizierte Unrichtigkeit, grobes Unrecht (Müller / Müller, Grundrechte, Besonderer Teil, S. 215). 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.

2.1.4 Sistierung

In ihrem zweiten Schriftenwechsel beantragen die Beschwerdeführenden die Sistierung des Verfahrens wegen beim Regierungsrat noch hängiger Verfahren. Diese Beschwerden richten sich gegen die für die Realisierung des Projektes notwendige Zonenerweiterung der öffentlichen Zone. Der Regierungsrat hat in jenem zur Zeit der Beschwerdeschrift noch hängigen Verfahren mit Beschluss vom 17. August 2004 entschieden.

Somit ist dieser Antrag der Beschwerdeführenden gegenstandslos geworden.

2.2 Inhaltliches

2.2.1 Aufschiebende Wirkung

Die Beschwerdeführenden bringen vor, dass es der aufschiebenden Wirkung widerspreche, wenn trotz hängigem Verfahren ein Beschluss für ein Projekt vor die Gemeindeversammlung gebracht werde. Die Vorbereitung der Kreditvorlage sei mit Kosten verbunden. Daher hätte ihrer Meinung nach mit der Vorbereitung dieses Beschlusses gewartet werden müssen, bis die hängigen Verfahren entschieden worden wären. Die Beschwerdeführenden sind der Auffassung, dass auch die Vorbereitung eines Kreditgesuches ein Teil eines Bauschrittes sei. An der Gemeindeversammlung sei darauf aufmerksam gemacht worden, dass von den vier Beschwerden gegen die notwendige Zonenerweiterung der öffentlichen Zone noch zwei davon hängig seien.

Die Beschwerdegegnerin dagegen ist der Auffassung, dass das Vorgehen der Gemeinde der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde nicht widerspreche, da insbesondere keine Bauschritte unternommen wurden.

Aufschiebende Wirkung bedeutet, dass mit der Einreichung der Beschwerde die Rechtswirkungen der angefochtenen Verfügung bis zur Erledigung des Rechtsstreites nicht eintreten können und keine Vollstreckung möglich ist (Häfelin / Haller, Grundriss des Verwaltungsrechts, 3. Auflage 1998; N. 1394). Durch die Vorlage des Kreditbeschlusses über das Projekt traten weder Rechtswirkungen einer angefochtenen Verfügung ein und noch erfolgte eine Vollstreckung. Die Planung und Vorbereitung für ein Projekt von einer gewissen Grösse beinhaltet verschiedene Verfahren, braucht Zeit und

es ist nicht zumutbar, dass jegliche Planungs- und Vorbereitungstätigkeit eingestellt wird, bis auch das letzte der zum Teil parallel laufenden Verfahren entschieden ist. Zudem sind in Anbetracht des Prozessrisikos im konkreten Fall die Kosten der Gemeindeversammlung und der Planung während der Zeitdauer der Hängigkeit der Verfahren nicht so hoch, dass es sich gerechtfertigt hätte, diese einzustellen. Das Recht zur aufschiebenden Wirkung wurde nicht verletzt.

2.2.2 Versammlungsleitung

2.2.2.1 Einwände gegen Kredit und Bauobjekt

Die Beschwerdeführenden rügen die Einseitigkeit der Versammlungsleitung und dass Einwände gegen Kredit und Bauobjekt kaum beantwortet, dafür mit abschätzigen Bemerkungen quittiert worden seien. Obwohl die Versammlung an sich ruhig und ordentlich verlaufen sei, bemängeln die Beschwerdeführenden die fehlende Freundlichkeit der Bemerkungen des Gemeindepräsidenten auf Einwände gegen den Kredit. Weiter sei die Versammlung im Zeitablauf zunehmend aggressiv geworden.

Gemäss § 59 GG leitet der Gemeindepräsident die Gemeindeversammlung und sorgt für Ruhe und Ordnung.

In casu ist es unbestritten, dass die Versammlung an sich ordentlich verlaufen ist. Bei der Durchsicht des Protokolls der Gemeindeversammlung fallen keine gravierenden Bemerkungen auf. Es ist allerdings mitzuberücksichtigen, dass in der Politik manchmal rauhere Umgangsformen herrschen und somit von der Natur der Sache her nicht alle Einwände im gleich freundlichen Ton beantwortet werden. Weiter ist angesichts der langen Dauer (über zweieinhalb Stunden) der Beratung zu jenem Traktandum verständlich, wenn die Beantwortung zu einzelnen Fragen nicht weitschweifig sein kann und zum Teil auf bereits vorgängig gegebene Informationen verwiesen wurde. "Ungeduldäusserungen" sind zwar nicht schön, aber im konkreten Fall und Ausmass für die rechtlichen Beurteilung der Beschwerde nicht relevant.

2.2.2.2 Benutzung des Hellraumprojektors

An der Gemeindeversammlung wollte ein Stimmbürger (Präsident der Finanz- und Rechnungsprüfungskommission, aber nicht in dieser Funktion) seine Sicht der Finanzen erläutern. Zur Veranschaulichung wollte er auf dem Hellraumprojektor einige Folien auflegen. Der Gemeindepräsident versagte ihm dies jedoch unter dem Hinweis, dass es "nicht einreissen" könne, dass jeder seine Folien an der Versammlung zeige und seine Vorstellungen darlege. Die Beschwerdeführenden beurteilen dies als eine rechtsungleiche Behandlung.

Als erstes ist darauf hinzuweisen, dass der Gemeindepräsident als Sitzungsleiter die Befugnis hat, solche Entscheide zu treffen. Weiter ist zu bemerken, dass sich nach § 59 Abs. 2 GG eine Person, die mit einer verhandlungsleitenden Verfügung nicht einverstanden ist, sogleich bei der Gemeindeversammlung zu beschweren hat, die unverzüglich entscheidet. Der Sinn dieser Regelung besteht darin, dass Unstimmigkeiten und Unklarheiten, wie sie der vorliegenden Beschwerde zugrunde liegen, an Ort und Stelle bereinigt werden können (vgl. GER 2001 Nr. 4). Aus den Akten geht hervor, dass niemand aus dem Kreis der anwesenden Stimmberechtigten eine solche Beschwerde gleich nach dem Verbot des Gemeindepräsidenten, die Folie auflegen zu dürfen, erhoben hat.

Somit ist dieser Einwand nicht weiter zu erörtern.

2.2.3 Informationspflicht / Einsichtsgewährung

2.2.3.1 Informationspflicht

In ihrem Schreiben bringen die Beschwerdeführenden vor, dass die Informationspflicht der Gemeinde seit Planungsbeginn bis zur Gemeindeversammlung vom 15. Dezember 2003 immer wieder verletzt worden sei. Sie beharren darauf, dass das Öffentlichkeitsprinzip respektive die

Informationspflicht eine Bringschuld sei. Wenn man die Informationen auf dem Internet zur Verfügung stelle, sei dies nicht genügend, weil nicht alle Zugang zu Internet hätten und dies auch nicht archivtauglich sei.

Als Grundsatz hält § 7 Abs. 1 des Informations- und Datenschutzgesetzes vom 21. Februar 2001 (BGS 114.1, InfoDG) fest, dass Behörden die Bevölkerung über ihre Tätigkeit von allgemeinem Interesse, soweit nicht ein Gesetz oder schützenswerte private oder wichtige öffentliche Interessen entgegenstehen, informieren. Abs. 3 desselben Paragraphen bestimmt, dass Gemeinden nach ihren Möglichkeiten informieren; es wird mit anderen Worten auf die Verhältnismässigkeit abgestellt. § 10 Abs. 1 InfoDG bestimmt, dass die Information kantonaler Behörden grundsätzlich über die Medien abgegeben wird. Abs. 3 desselben Paragraphen sieht vor, dass die anderen Behörden die Mittel und Wege der amtlichen Information selbst bestimmen. Im Leitfaden zum InfoDG wird festgehalten, dass in kleineren Gemeinden wohl ein öffentlicher Anschlag genügen dürfte und in mittleren und grösseren Gemeinden über die amtlichen Publikationsorgane und via Medien informiert werden dürfte. Explizit wird auch das Internet als hervorragende Möglichkeit für eine rasche und kostengünstige Bekanntgabe von Meldungen von öffentlichem Interesse genannt. Im kommunalen Recht ist die Informationspflicht in § 5 der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil vom 1. Februar 1993 (GO) festgehalten. Abs. 3 dieses Paragraphen verweist auf das Reglement zum Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil vom 18. November 2002. Gemäss Punkt 1.5. dieses Reglements werden die Informationen der Gemeindebehörden im Niederämter-Anzeiger, in Gemeinderats-Infomteilungen und über die Medien veröffentlicht. Nach Abs. 2 desselben Punktes kann die Gemeindeverwaltung amtliche Informationen im Internet veröffentlichen.

Die Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil hat seit Januar 2002 umfassend in den Medien (Oltner Tagblatt, Mittellandzeitung) informiert. Weiter wurde in der Gemeinde-Info 5/2003 ausgedehnt über das Projekt berichtet. Im Internet finden sich zahlreiche Presseberichte der Gemeinde (etwa zwei pro Monat), welche zum Teil auch den Neubau des Gemeindezentrums betreffen. Am 25. Februar 2003 fand eine Orientierungsversammlung für die Nachbarschaft des Schulhausareals statt. Am 24. September 2003 wurde für die Gesamtbevölkerung eine öffentliche Orientierungsversammlung bezüglich des Neubaus des Gemeindezentrums organisiert, die von 150 Personen besucht wurde. Allgemein gewinnt man den Eindruck, dass hier ziemlich umfassend informiert wurde. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass angesichts der Grösse des Projekts nicht über alle Details informiert werden kann. Eine detaillierte aktive Information als "Bringschuld" ist aber auch gar nicht verhältnismässig, sondern es genügt, wenn über die "Hauptpunkte", die von allgemeinem Interesse sind, informiert wird und weitere Details als "Holschuld" erfragt werden können. Vom "Holprinzip" wurde von den Beschwerdeführenden auch aktiv Gebrauch gemacht.

In der heutigen Zeit, in welcher ein Grossteil der Bevölkerung "online" ist oder sich zumindest einen Zugang zum Internet verschaffen kann, ist es sicher sinnvoll, Informationen zusätzlich auch ins Internet zu stellen. Die Gemeinde Starrkirch-Wil macht davon ausgiebig Gebrauch. Für das Projekt des neuen Gemeindezentrums wurde im Internet eine eigene Seite mit Infos errichtet. Auf dieser Seite finden sich über 30 Informationsberichte zum Projekt.

Die Archivierung der Internetinformationen der Gemeinde ist nicht relevant für den Streitgegenstand und kann es nach dem Wortlaut von § 41 Abs. 2 auch nicht sein, weil die Archivierungspflicht elektronische wichtige Daten erfasst, welche für die laufende Verwaltung nicht mehr benützt werden.

Archivierungsfähig und -würdig ist hingegen die Gemeinde-Info 5/2003, eine Schrift, welche auch den Nicht-Internetbenutzer umfassend informiert.

Ebensowenig ist die Archivierungsfähigkeit des Wettbewerbprogrammes relevant für die Beurteilung der Rechtmässigkeit eines Kreditbeschlusses.

2.2.3.2 Einsicht in die Baupläne

Einer der Beschwerdeführenden wollte Einsicht in die Baupläne nehmen. Diese Einsicht wurde ihm mit dem Hinweis, dass die Pläne im Sitzungszimmer hängen und dieses wegen einer Sitzung besetzt sei, verweigert. Beim zweiten Besuch erhielt der Beschwerdeführer Einblick; seiner Meinung nach allerdings nur beschränkt. Er habe keine Grundrisse, keine Schnitte, keine Flächen – und Massangaben gesehen, sondern nur “schöne Ansichten“. Zudem seien die Pläne so aufzulegen, dass sie durchgehend eingesehen werden können. Die Beschwerdegegnerin begründet diese “eingeschränkte Einsicht“ damit, dass Detailpläne zu jenem Zeitpunkt noch nicht vorlagen, da Detailplanungen und Vergabungen noch nicht erfolgt waren.

Dass die Pläne beim ersten Mal nicht zugänglich waren ist auf ein organisatorisches Problemchen zurückzuführen, andererseits wurde die Einsicht ja nicht grundsätzlich verweigert.

Es ist zu berücksichtigen, dass es sich bei Starrkirch-Wil um eine relativ kleine Einwohnergemeinde handelt, in welcher die Räumlichkeiten wohl so bemessen sind, dass kein separates Zimmer nur für die Planaufgabe, zur Verfügung gestellt werden kann. Somit muss akzeptiert werden, dass die Räumlichkeiten, in welchen die Pläne aufgehängt oder gelagert sind, allenfalls ab und zu durch Sitzungen besetzt sind. Notabene weist ja gerade das mit Beschwerden belegte Projekt auf einen Raumbedarf hin.

Die Einsicht in die Pläne wurde gewährt und die Beschwerdeführer wie auch anderen Stimmbürger waren offensichtlich gut über Details informiert, wie der Versammlungsablauf und die baurechtlichen Beschwerden gezeigt haben. Im Übrigen ist nicht dargelegt, inwieweit das vergebliche erste “Anrennen“ des Beschwerdeführers Rutishauser den Beschluss der Gemeindeversammlung hätte beeinflussen können. Somit rechtfertigt sich hier kein Eingreifen des Regierungsrates.

2.2.3.3 Nichtherausgabe vom Finanzplan

Die Beschwerdeführenden rügen, dass der Finanzplan nicht herausgegeben wurde. In jenem Finanzplan war für den Gesamtkredit ein Betrag von Fr. 7'400'000.— eingesetzt. In der Vernehmlassung rechtfertigt die Beschwerdegegnerin diesen tieferen Betrag damit, dass der Gemeinderat den Finanzplan genehmigte, als noch keine detaillierte Kostenberechnung vorhanden war. Bei Genehmigung wurde bereits darauf hingewiesen, dass 7.5 Mio. kaum reichen werden.

Gemäss § 138 Abs. 1 GG beschliesst der Gemeinderat periodisch den Finanzplan. § 32 Abs. 3 lit. a GO bestimmt, dass die Finanz- und Rechnungsprüfungskommission einen rollenden Finanzplan für fünf Jahre zum Antrag an den Gemeinderat aufstellt. Sobald der Gemeinderat den Finanzplan beschlossen hat, ist dieser öffentlich. Der Finanzplan hätte also, sobald vom Gemeinderat beschlossen, herausgegeben werden müssen. Die Nichtherausgabe dieser offenbar früheren Version des Finanzplanes steht mit dem Beschluss der Gemeindeversammlung in keinem Zusammenhang und kann daher auch nicht Beschwerdegegenstand bilden.

2.2.4 Mitwirkung

2.2.4.1 Finanz- und Rechnungsprüfungskommission

Die Beschwerdeführenden stören sich daran, dass bei diesem Projekt die Finanz- und Rechnungsprüfungskommission nicht mitwirkte. Ihrer Meinung nach verstösst dies gegen § 32 GO. Der Antrag des Gemeinderates sei verfahrensmässig unzulässig, da er ohne die Mitwirkung der in Frage stehenden Kommission zustande kam.

Gemäss § 138 GG beschliesst der Gemeinderat periodisch den Finanzplan. Gemäss § 32 Abs. 3 GO Starrkirch-Wil obliegt es der Finanz- und Rechnungsprüfungskommission zu Handen des Gemeinderates einen rollenden Finanzplan für fünf Jahre sowie ein Investitionsprogramm und eine Prioritätenliste für fünf Jahre aufzustellen, damit der Gemeinderat darüber Beschluss fassen kann.

An der Gemeindeversammlung bestätigte der Präsident der Finanz- und Rechnungsprüfungskommission, dass das Geschäft nie in dieser Kommission besprochen, behandelt oder darüber abgestimmt worden ist. Die Aufgabe der Kommission hätte sich auf die Antragstellung an den Gemeinderat beschränkt, die Beschlussfassung war hingegen Sache des Gemeinderates. Der Gemeinderat hat die Finanz- und Rechnungsprüfungskommission offenbar nicht von sich aus zur Mitwirkung im Projekt eingeladen. Ebenso wenig hat sich offenbar die Kommission um eine Mitwirkung bemüht und man kann sich fragen, ob darin allenfalls eine Pflichtverletzung der Kommission liegt. Nun aber den Schluss zu ziehen, ein Gemeindeversammlungsbeschluss sei deswegen ungültig, weil der Gemeinderat die Vorbereitungsunterlagen ohne Antrag der Kommission beschlossen hat, würde zu weit führen, insbesondere als diese Tatsache der Gemeindeversammlung bewusst war.

2.2.4.2 Lehrerschaft

Die Beschwerdeführenden bemängeln, dass die Stellungnahme der Lehrerschaft nicht eingeholt wurde. Die Beschwerdegegnerin erwidert darauf, dass sowohl der Schulkommissionspräsident als auch eine Lehrerin Mitglied der Spezialkommission waren und auf die Bedürfnisse der Lehrerschaft eingegangen wurde. In jener Zeit, in welcher das Projekt im Gemeinderat beraten wurde, war eine Lehrerin Gemeinderätin und konnte somit die Anliegen der Lehrerschaft einbringen. Die Beschwerdeführenden verneinen diese Tatsachen nicht, beharren aber trotzdem darauf, dass die Lehrerschaft als Gesamtes nicht angefragt wurde und die Mehrheit von ihnen sich gegen das Projekt stellt.

Es wäre schon aus rein praktischen Gründen geschickt, wenn an einem Projekt von dieser Grösse spezielle Interessengruppierungen einbezogen würden. Es gibt aber keine rechtliche Verpflichtung, wonach solche Interessengruppierungen formell separat zur Mitwirkung eingeladen werden müssen. Angesichts der von der Beschwerdegegnerin vorgebrachten Gründe scheint aber eine Vertretung der Lehrerschaft immer präsent gewesen zu sein, wenn auch die jeweiligen Mandatsträger nicht offiziell als Vertreter gewählt wurden. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der Gemeindepräsident in der Gemeindeversammlung bezüglich der aufgeschobenen Pausenplatzüberdachung erwähnte, dass hier auch Bedenken der Lehrerschaft angebracht wurden. Wenn die Lehrerschaft offenbar nicht einmal an der Gemeindeversammlung von ihrem Recht Gebrauch gemacht haben, zeigt dies, dass sie sich entweder bereits vertreten fühlen oder ihre Einflussmöglichkeiten beim Kreditbeschluss nicht wahrnehmen wollen.

2.2.5 Einheit der Materie

Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Stimm- und Wahlrecht räumt den Stimmberechtigten Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungs- und Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Jeder Stimmbürger soll seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (BGE 119 Ia 271, 272). Dieser Anspruch gilt für Wahlen und Abstimmungen in Bund, Kantonen und Gemeinden. Das Bundesgericht hat daraus unter anderem den

Grundsatz der Einheit der Materie entwickelt (Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Auflage, Zürich 1998, N. 598ff.).

In kantonalen Angelegenheiten wird der Grundsatz der Einheit der Materie vom Bundesgericht, unabhängig von einer Verankerung im kantonalen Recht, also aus dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe abgeleitet (Häfelin/Haller, a.a.O., N. 599). Unter dem Begriff der Einheit der Materie werden zwei Grundsätze geregelt, nämlich das Trennungsverbot und das Verbot der Zusammenrechnung (Kanton Solothurn, Handbuch des Rechnungswesens der solothurnischen Gemeinden, Band 2: Rechnungsmodell und Finanzhaushalt, Ausgabe 1996, S. 145). In casu steht das Trennungsverbot zur Diskussion. Dieses verlangt, dass Ausgaben, die sich gegenseitig bedingen, als eine Ausgabe zu beschliessen sind. Ausgaben, die für sich allein keinen Sinn ergeben, dürfen nicht einzeln (getrennt) dem zuständigen Organ unterbreitet werden, sondern müssen als Gesamtpaket beschlossen werden (Vermeidung der Salamtaktik).

Dagegen bestehen nach Bundesgericht gegen eine Aufteilung grosser Bauvorhaben keine rechtlichen Bedenken, wenn die Zuständigkeit dadurch nicht verschoben wird und wenn die Ausführung der einzelnen Teile für sich allein gesehen einen vernünftigen Sinn ergibt, so dass die Freiheit der Stimmbürger, sich für oder gegen die späteren Etappen auszusprechen, durch den ersten Entscheid nicht aufgehoben wird (BGE 118 Ia 191, 112 Ia 230).

2.2.5.1 Pausenplatzüberdachung

Die Beschwerdeführenden sind der Meinung, dass die aufgeschobene Erstellung einer Pausenplatzüberdachung in den Gesamtkredit hätte hineingenommen werden müssen, weil auch Eventualmöglichkeiten in ein Kreditbegehren einzufügen sind. Eine spätere Überdachung sei ein Bestandteil des Ganzen; ein Gesamtkredit könne auch in Etappen ausgeführt werden. Ihrer Meinung nach kann man ein Anhängsel nur dann als selbständigen Kredit herausnehmen, wenn er als selbständiges Objekt etwas bieten kann; dies sei im vorliegenden Fall aber nicht möglich. Die Beschwerdegegnerin dagegen stellt sich auf den Standpunkt, dass sowohl über die Ausführung als auch über der Standort der Pausenplatzüberdachung erst nach einer Erfahrungszeit entschieden werden könne und somit dann allenfalls ein Zusatzkredit nötig würde.

Aufgehoben ist sowohl die Ausführung als auch der Standort. Wenn man nun noch gar nicht weiss, wie gross diese Pausenplatzüberdachung sein wird und ob sie überhaupt erreicht wird, ist es relativ schwer, solche Kosten zu budgetieren. Dadurch, dass eine allfällige Pausenplatzüberdachung nicht in den Gesamtkredit aufgenommen wurde, wird auch der Grundsatz der Einheit der Materie nicht verletzt. Das Schulhaus kann sehr wohl ohne Pausenplatzüberdachung gebaut werden und behält trotzdem die Funktion eines Schulhauses. Die Gemeindeversammlung war sich bewusst, dass eine Pausenplatzüberdachung nicht im Kredit enthalten war und hätte beantragen können, diese Überdachung in den Gesamtkredit aufzunehmen. Dass dies nun darin nicht enthalten ist, rechtfertigt kein Eingreifen des Regierungsrates.

2.2.5.2 Lüftung und Kühlung

Für die Beschwerdeführenden ist es unklar, ob die Lüftung und Kühlung nun erstellt wird oder nicht und ob sie nur den Schulteil oder auch den Verwaltungsteil umfasst. Zudem sind die Beschwerdeführenden der Meinung, dass hier am falschen Ort gespart wird.

In der Gemeinde-Info 5/2003 wurde ausdrücklich festgehalten, dass sowohl auf eine Lüftung als auch auf eine Kühlung verzichtet wird. Auch in der Detailberatung der Gemeindeversammlung wurde vom Präsident der Spezialkommission klargestellt, dass es dies nicht geben wird.

Es wäre im Rahmen der Gemeindeversammlung freigestanden, eine Kühlung und Lüftung zu verlangen und den Kredit entsprechend zu erhöhen. Die Gemeindeversammlung war sich bewusst und nahm dies in Kauf, dass das geplante Projekt keine Lüftung und Kühlung enthalten

wird. Es ist nicht die Aufgabe des Regierungsrates, bei der Ueberprüfung eines Kreditbeschlusses einer Gemeindeversammlung materiell über die fachliche Notwendigkeit einer Lüftung und Kühlung respektive welcher Art dies sein muss, zu entscheiden.

Der Grundsatz der Einheit der Materie wurde durch das Fehlen einer Lüftung und Kühlung nicht verletzt. Das Bauprojekt kann durchaus ohne Lüftung und Kühlung erstellt werden.

2.2.5.3 Sprunganlagen und Hartplatz

In ihrem ersten Schreiben vom 29. Dezember 2003 bemängeln die Beschwerdeführenden, dass es unklar sei, ob die Sprunganlagen und der Hartplatz im Kredit enthalten sei oder nicht. Im zweiten Schriftenwechsel wollen die Beschwerdeführenden wissen, unter welcher Position genau diese Anlagen enthalten sind.

An der Gemeindeversammlung wurde ausdrücklich festgehalten, dass diese Ausgaben im Gesamtkredit enthalten seien, es wird also dafür nicht zusätzlich Geld ausgegeben. In der Kostenrechnung wurden für die Verlegung der Hoch- und Weitsprunganlage rund Fr. 20'000.— eingesetzt.

Aus der Kostenberechnung vom 19.11.2003 ist ersichtlich, dass die Kosten der Hoch- und Weitsprunganlage unter den Umgebungskosten (Ausstattung und Geräte, T8) aufgeführt sind.

2.2.5.4 Haus Gerber

Die Beschwerdeführenden werfen der Beschwerdegegnerin vor, dass bezüglich dieser Liegenschaft nie richtig informiert wurde. Es wurden Kaufverhandlungen mit dem Eigentümer geführt. Der Gemeinderat beschloss anschliessend den Kauf dieser Liegenschaft und das entsprechende Kreditbegehren sollte der nächsten Gemeindeversammlung genehmigt werden. Dies geschah dann aber nicht.

An der Gemeindeversammlung wurde die entsprechende Frage dahingehend beantwortet, dass der Kauf der Liegenschaft Gerber extra nicht auf die Traktandenliste genommen worden sei, weil auch der Eigentümer der Meinung sei, dass noch einen Moment gewartet werden soll. Dies gebe dann ein separates Geschäft in der nächsten Zeit.

Es liegt in der Kompetenz des Gemeinderates, ein Geschäft zur Seite zu legen, wenn es noch nicht "abstimmungsreif" erscheint. Auch besteht kein Anspruch auf Behandlung eines Geschäftes an der Gemeindeversammlung, wenn dies ursprünglich einmal zur Traktandierung vorgesehen war, dann aber doch nicht auf die Traktandenliste gesetzt wurde. Gemäss § 70 Abs. 3 lit. b ist es Sache des Gemeinderates, Anträge an die Gemeindeversammlung zu stellen. Wenn dies nicht geschieht, wird darüber nicht verhandelt. Die Liegenschaft Gerber war kein traktandiertes Geschäft.

Indem ein allfälliger Kredit für das Haus Gerber nicht im Gesamtkredit enthalten ist, wurde der Grundsatz der Einheit der Materie nicht verletzt. Der Kauf des Hauses Gerber ist nicht notwendig für den Bau. Es kann separat gekauft werden und ist demnach auch nicht Streitgegenstand vorliegender Beschwerde.

2.2.6 Finanzen

2.2.6.1 Unterschiedliche Angabe von Kosten

Die Beschwerdeführenden bemängeln, dass die Höhe des Kredites immer unterschiedlich angegeben wurde. Die Beschwerdegegnerin erwiderte in ihrer Vernehmlassung, dass es an der Ge-

meindeversammlung ganz klar war, um welchen Kredit es ging, nämlich um die Fr. 8'800'000.—; darauf kommt es an. Es gehört zur Planung, dass immer wieder geändert wird und sich somit die Höhe des Kredites auch im Verlaufe der Zeit immer wieder ändert. Dass die Beschwerdeführenden als Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über diese Änderungen so detailliert im Bilde sind, ist ein wichtiger Hinweis darauf, dass das Informationskonzept und das Einsichtsrecht der Gemeinde offenbar funktioniert.

2.2.6.2 Allfällige Steuerfusserhöhung

Die Beschwerdeführenden bringen vor, dass es von Seiten der Gemeinde immer wieder geheissen habe (sowohl in der Gemeinde-Info 5/2003 als auch an der Gemeindeversammlung), dass das Bauvorhaben keine Erhöhung des Steuerfusses zur Folge haben wird. In ihrer Vernehmlassung begründet die Beschwerdegegnerin die diesbezügliche Uneinigkeit damit, dass die Meinungen über die Amortisation respektive über eine allfällige Erhöhung des Steuerfusses immer auseinander gehen würden, da solche Zahlen von verschiedensten Faktoren beeinflusst werden.

Gemäss § 143 GG ist mit dem Voranschlag festzulegen, wie die Ausgaben finanziert werden.

Bei der Aussage, dass keine Steuerfusserhöhung notwendig sein wird, handelt es sich um eine politische Aussage, die in Zweifel gezogen werden kann. Dies wurde an der Gemeindeversammlung auch gemacht und trotzdem hat die Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dem Gesamtkredit zugestimmt und damit die Möglichkeit einer Erhöhung des Steuerfusses offenbar in Kauf genommen. Selbst bei gewagten Prognosen und kritischen Einwänden von Fachleuten, besteht kein Grund zur Aufhebung eines Gemeindeversammlungsbeschlusses, wenn die Stimmberechtigten in Kenntnis der Argumente sich ein realistisches Bild machen konnten.

2.2.6.3 Begriff des Rahmenkredites

Die Beschwerdeführenden rügen, dass der Begriff respektive die Definition des Rahmenkredites nie richtig erläutert wurde. Es wurde einzig klargestellt, dass es sich beim Betrag von Fr. 8'800'000.— um einen Gesamtpreis handelt. Die Frage der Teuerung und weitere denkbare Verwendungszwecke seien nie beantwortet worden. Zudem sind die Beschwerdeführenden der Meinung, dass es sich im vorliegenden Fall gar nicht um einen Rahmenkredit, sondern um einen Objektkredit, also um einen normalen Baukredit handle. Die Beschwerdegegnerin erwidert darauf in ihrer Vernehmlassung, dass in der Gemeinde-Info 5/2003 und an der Gemeindeversammlung ganz klar aufgezeigt worden sei, wie sich die Gesamtkosten zusammensetzen.

Das Finanzrecht kennt verschiedene Arten von Krediten, unter anderem den Objektkredit und den Rahmenkredit (vgl. GER 1993 Nr. 4). Bei beiden Kreditarten handelt es sich um sogenannte Verpflichtungskredite. Als solche enthalten sie die Ermächtigung, für einen festgelegten Zweck bis zu einer bestimmten Höhe finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

Ein Objektkredit ist ein Verpflichtungskredit für ein Einzelvorhaben (Kanton Solothurn, Handbuch des Rechnungswesens der solothurnischen Gemeinden, Band 2: Rechnungsmodell und Finanzhaushalt, Ausgabe 1996; S. 148). Ein Einzelvorhaben ist ein ausführungsfähiges Projekt, dessen finanzielle Folgekosten genau bekannt sind. Mit der Kreditbewilligung ist gleichzeitig die Bewilligung des vorgelegten Projekts verbunden.

Im Gegensatz dazu steht der Rahmenkredit. Dieser wird für die Genehmigung eines Programmes oder eines generellen Projektes beschlossen. Ein solches liegt vor, wenn grössere Vorhaben finanziert werden sollen, ohne dass die Art der Verwirklichung bereits in allen Einzelheiten feststeht und ohne dass die Folgekosten genau bekannt sind. Der Rahmenkredit stellt vorab ein Mittel zur Bereitstellung und Begrenzung der erforderlichen Geldmittel und eine generelle Ausgabenbewilligung dar. Jeder Rahmenkredit wird dann wiederum in mehrere Objektkredite

umgewandelt. Mit dieser Umwandlung verbunden ist die Bewilligung des Objektkredites, da dieser eine Folge des Rahmenkredites und damit ein Teil der bereits bewilligten generellen Ausgabe ist.

Die Gemeinde verwendet in ihren Unterlagen keinen einheitlichen Begriff. Es ist zum Teil von einem Baukredit, zum Teil von einem Rahmenkredit die Rede. Im vorliegenden Fall handelt es sich zwar um ein für die Gemeinde relativ grosses Projekt, allerdings ist es schon ziemlich genau geplant und auch von den Kosten her absehbar. Es ist auch nicht die Meinung, dass aus dem Kredit, wenn er ein Rahmenkredit wäre, einzelne Objektkredite herausgelöst werden. Aus diesem Grund liegt im vorliegenden Fall von der Sache her ein Objektkredit und kein Rahmenkredit vor.

Die unkorrekte Bezeichnung rechtfertigt aber nicht die Aufhebung des Beschlusses und die Neubehandlung des Traktandums.

2.3 Eventualantrag

Die Beschwerdeführenden beantragen, der Gemeinderat sei eventualiter zu verpflichten, die Ersatzinvestitionen vor Baubeginn bei den Hauptbauten auszuführen.

Es liegt im vorliegenden Fall kein hinreichender rechtlicher Grund vor, der Gemeinde vorzuschreiben, in welcher Reihenfolge sie die Investitionen zu tätigen hat.

Somit ist der Eventualantrag abzuweisen.

2.4 Schlussbemerkungen

In der Vorbereitung des Gemeindeversammlungsbeschlusses für den Objektkredit und in der Projektplanung hätten einige formelle Gestaltungsmöglichkeiten besser gehandhabt werden können. So ist unverständlich, weshalb man die Finanz- und Rechnungsprüfungskommission nicht beizieht, bzw. deren Präsidenten an der Gemeindeversammlung "schneidet". Die Nichtherausgabe des Finanzplanes ist ebenfalls unbegründet und der Finanzplan geht von sehr kühnen Faktoren aus. Bei Projekten in dieser Grössenordnung ist es bei spitzfindigem Suchen jedoch immer möglich, kleinere Fehler zu finden. Die meisten dieser kleinen Fehler waren der Gemeindeversammlung beim Beschluss bewusst, weil sie angesprochen wurden. Bei denjenigen, die an der Versammlung nicht angesprochen wurden (wie z.B. die Nichtherausgabe einer Vorversion des Finanzplanes), ist nicht ersichtlich, inwieweit sie geeignet gewesen wären, den Beschluss zu beeinflussen. Klar von der Hand zu weisen ist der Vorwurf der Verletzung der Informationspflicht.

Somit ist die Beschwerde abzuweisen. Um nicht nachträglich dem Vorwurf der Verletzung der Einheit der Materie Vorschub zu leisten, wird der Gemeinderat jedoch gut daran tun, eine allfällige nachträgliche Klimatisierung und das Pausendach ungeachtet seiner Finanzkompetenzen wieder der Gemeindeversammlung zum Beschluss vorzulegen.

3. Verfahrenskosten

Die Verfahrenskosten sind entsprechend dem Umfang des Verfahrens festzulegen (§ 3 i.V. mit § 17 des Gebührentarifs vom 24. Oktober 1979 (BGS 615.11; GT)). Im vorliegenden Fall handelt es sich um ein aufwendiges Verfahren mit doppeltem Schriftenwechsel (auf Verlangen der Be-

schwerdeführer). Die Verfahrenskosten belaufen sich nach einer Vollkostenrechnung auf Fr. 4'000.—. Da nach bisheriger Praxis Vollkosten in gemeinderechtlichen Verfahren in der Regel nicht vollständig überwältzt werden, sind Fr. 3'000.— an die Vollkosten beizutragen.

Grundsätzlich werden die Kosten der unterliegenden Partei auferlegt (§ 203 GG i.V.m. §§ 37 Abs. 2 i.V.m. 77 VRG) i.V.m. § 101 der Zivilprozessordnung vom 19. Juni 1966; ZPO, BGS 221.1). Im vorliegenden Fall liegt kein Grund vor, weshalb von diesem Grundsatz abzuweichen ist. Somit haben sich die Beschwerdeführenden solidarisch mit Fr. 3'000.— an den Kosten zu beteiligen. Der bereits geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 900.— ist dabei anzurechnen.

4. Parteientschädigung

Gemäss § 39 VRG werden den am Verfahren beteiligten Behörden in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen oder auferlegt. Im vorliegenden Fall ist kein Grund ersichtlich, weshalb von diesem Grundsatz abgewichen werden soll.

Somit wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

5. Beschluss

– gestützt auf die §§ 59, 70 Abs. 3 lit. b, 138, 199 und 202 Abs. 1 GG; §§ 7 und 10 InfoDG; §§ 36, 37 und 39 VRG; §§ 3 und 17 GT; §§ 5 und 32 GO; Punkt 1.5. des Reglements zum Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil –

5.1 Die Beschwerde vom 29. Dezember 2003 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

5.2 Es wird festgehalten, dass die Gemeindeversammlung am 15. Dezember 2003 einem Objektkredit in der Höhe von Fr. 8'800'000.— zugestimmt hat.

5.3 Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

5.4 An die aufgelaufenen Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 4'000.— haben die Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftung Fr. 3'000.— zu bezahlen. Der bereits geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 900.— ist dabei anzurechnen. Die Differenz von Fr. 2'100.— ist innert 30 Tagen zu bezahlen.



Dr. Konrad Schwaller
Staatschreiber

Kostenrechnung

Max Rutishauser, Mattenstrasse 4, 4656 Starrkirch-Wil

Entscheidgebühr:	Fr. 3'000.--	(Kto. 431000/80677/96)
– Kostenvorschuss:	Fr. 900.--	(Kto. 119.401)
	<u>Fr. 2'100.--</u>	

Zahlungsart: Mit Rechnung, zahlbar innert 30 Tagen
Rechnungsstellung durch Departement des Innern, SAP-Pooling

Verteiler

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

SAP-Pooling, E. Buzetti, **mit den Aufträgen:**

1. Rechnungsstellung Fr. 2'100.– (Kto. 431000/80677/96)

**2. Umbuchung Fr. 900.– (Belastung Kto.119.401;
Gutschrift Kto. 431000/80677/96)**

Max Rutishauser, Mattenstrasse 4, 4656 Starrkirch-Wil, **LSI (5); mit Rechnung; Versand durch Departement des Innern, SAP-Pooling**

Peter Meier, Rechtsanwalt und Notar, Schmiedengasse 33, 5012 Schönenwerd, **LSI (2, für sich und die Beschwerdegegnerin)**