

## **Regierungsratsbeschluss**

vom 31. Mai 2005

Nr. 2005/1180

**Gemeinden: Beschwerdeangelegenheit Maya Bürgi, Balsthal, gegen den Budget-Entscheid der Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Balsthal vom 13. Dezember 2004**

---

### **1. Ausgangslage**

Am 13. Dezember 2004 wurde an der Budget-Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Balsthal der Voranschlag zur Verwaltungsrechnung 2005 durch den Finanzverwalter und den Ressortleiter Finanzen vorgestellt und erläutert. Der Voranschlag wurde in der anschliessenden Abstimmung beschlossen.

#### 1.1 Beschwerde

Mit Schreiben vom 22. Dezember 2004 erhebt Maya Bürgi, Balsthal, beim Regierungsrat des Kantons Solothurn Beschwerde gegen den Entscheid der Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Balsthal vom 13. Dezember 2004. Mit der innerhalb der Frist eingereichten Beschwerdebegründung stellt die Beschwerdeführerin den Hauptantrag, das Budget sei vom Gemeinderat gemäss den kantonalen Vorgaben zu überarbeiten. Auf die geäusserten Gründe wird im Rahmen der Erwägungen näher eingegangen.

#### 1.2 Vernehmlassung

In Ihrer Vernehmlassung vom 29. März 2005 stellt die Beschwerdegegnerin den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen. Auf die geäusserten Gründe wird im Rahmen der Erwägungen näher eingegangen.

### **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 Beschwerdeführerin ist stimmberechtigt in der Einwohnergemeinde Balsthal 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 13. Dezember 2004. Die Beschwerde wurde am 22. Dezember 2004 der Post übergeben; damit wurde sie fristgemäss eingereicht.

Auf die Beschwerde ist einzutreten.

### 2.1.3 Überprüfungsbefugnis

Mit der Beschwerde können Rechts- und Verfahrensmängel jeder Art geltend gemacht werden, die geeignet erscheinen, die Aufhebung oder Abänderung der angefochtenen Verfügung oder des Entscheides oder den Erlass eines Verwaltungsaktes zu begründen. Bei letztinstanzlichen Verfügungen oder Entscheiden der Gemeinden, die im Rahmen der Gemeindeautonomie ergehen, entfällt die Rüge der Unangemessenheit (§ 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, insbesondere 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.

## 2.2 Inhaltliches

### 2.2.1 Behauptete Irreleitung der Stimmbürger

Die Beschwerdeführerin behauptet, dass der an der Gemeindeversammlung zum Entscheid vorgelegte Voranschlag nicht den kantonalen Vorgaben entspreche und damit zu Verzerrungen bei Vergleichen mit anderen Gemeinden führen könne. Zudem seien die schriftlichen Vorlagen Entscheidungsgrundla-

gen mit "Irreleitungs-Potenzial" und die fachlichen Auskünfte seien teilweise nicht korrekt, unvollständig und tendenziös gewesen.

Die Beschwerdegegnerin hält dazu fest, der "Voranschlag zur Verwaltungsrechnung 2005" enthalte u.a. auf Seite III einen Bericht des Finanzverwalters und des Ressortleiters Finanzen. Im Bericht werde dargelegt, dass in den letzten Jahren viele Sanierungen an Gebäuden etc. zurückgestellt und in die Investitionsrechnung verlagert würden. Das Budget wolle verhindern, dass unechte Investitionen den Nachkommen als Last aufgebürdet werden. Auch werde beantwortet, weshalb eine Steuersenkung im heutigen Zeitpunkt nicht sinnvoll ist. Zusammenfassend könne festgestellt werden, dass das Budget den aktuellen Begebenheiten und Bedürfnissen angepasst und unterbreitet wurde, namentlich auch der finanziellen Situation und mit Blick auf eine mögliche Optimierung des Finanzausgleichs. Anlässlich der Gemeindeversammlung sei durch den Finanzverwalter – auf entsprechende Fragen zum Aufwandüberschuss – ergänzend auch darauf hingewiesen worden, Eigenkapital könne buchhalterisch nur durch einen Fehlbetrag in der laufenden Rechnung reduziert werden. Einerseits habe eine offene Diskussion und Orientierung stattgefunden. Andererseits seien im erwähnten Bericht im detaillierten Voranschlag Informationen in schriftlicher Form enthalten. Diesem können ebenfalls auch detaillierte Zahlen, Übersichten und Diagramme entnommen werden. Im Sinne dieser Unterlagen und gestützt auf sie, seien die Finanzverantwortlichen und der Gemeindepräsident an der Gemeindeversammlung 'Red und Antwort' gestanden. Finanzpolitische Überlegungen (Anlagen, Schaffung von Reserven etc.), flankiert durch gesetzliche Eckpfeiler, seien durch Laien in der Regel, mangels Kenntnis der ganzen Zusammenhänge und ohne buchhalterische (Fach)Kenntnisse, kaum möglich und tatsächlich nicht nachvollziehbar. Daraus zu schliessen, jemand könnte sich gesetzes- oder vorschriftswidrig verhalten haben, wäre jedoch falsch. Der Vorwurf 'die schriftlichen Vorlagen und die Erläuterungen anlässlich der Gemeindeversammlung sind Entscheidungsgrundlagen mit Irreleitungs-Potenzial' sei haltlos und entbehre jeglicher Grundlage.

Diese allgemeinen Ausführungen der Beschwerdegegnerin sind zutreffend. Die Gemeindeversammlung ist das Forum, in dem Unklarheiten bereinigt werden können. Die Gemeindeversammlung hat in Kenntnis der geltend gemachten Argumente entschieden und somit ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen nach deren Befinden ausreichend informiert war.

#### 2.2.2 Übereinstimmung des Voranschlages mit den kantonalen Vorgaben

Die Beschwerdeführerin rügt weiter die Verbuchungsart einzelner konkreter Budgetpunkte. Zu prüfen bleibt nun also, ob die konkret geltend gemachten Vorhalte den kantonalen Vorgaben widersprechen. Massgebend ist dabei das solothurnische Handbuch des Rechnungswesens, Band 2, Rechnungsmodell und Finanzhaushalt, welches gestützt auf § 137 GG verbindliche Vorgaben zum Voranschlag enthält.

Die Beschwerdegegnerin nimmt dazu wie folgt Stellung:

*219.311.00: Hier geht es um die Anschaffung von Schulmobiliar. Es sollen z.T. 30- bis 40jährige Schulmöbel ersetzt werden im Rahmen eines mehrjährigen Programms. Betroffen sind verschiedene Klassen/Abteilungen auf verschiedenen Stufen (Primar-/Sekundarschule). Der in der Position 219.311.00 zusammengefasste Betrag betrifft somit mehrere Teilprojekte verschiedener Schultypen und Schulhäuser, welche im Einzelnen deutlich unter der Norm (Fr. 50'000.--) liegen. Die Position ist zu Recht in der Laufenden Rechnung.*

**219.311.03:** Der Sachverhalt ist analog 219.311.00 mit dem Unterschied, dass es sich um mit verschiedenen Betriebssystemen ausgestattete PCs handelt, welche durch Neuanschaffungen ersetzt werden sollen. Es kann daher auf die Begründung oben verwiesen werden.

**620.214.01:** Es handelt sich hier um zahlreiche Einzelsanierungen verschiedener Strassen bzw. Teilabschnitte. Die Anzahl Projekte erfolgt nach einem Mehrjahresplan. Die Sanierungen werden in der Regel sukzessive beim Eintreten eines Schadens (z.B. Frostschäden, Belagsbruch, Absenkung etc.) geplant und vorgenommen. Bei Leitungsbrüchen ist teilweise die Strasse betroffen und umgekehrt (siehe unten 701.314.03). Die Zusammenfassung der einzelnen Projekte, welche in der Regel pro Fall kostenmässig weit unter Fr. 50'000.-- liegen, erfolgt logischerweise in einem Konto. Das Gesamttotal beruht auf Schätzungen und Erfahrungswerten, stellt nicht ein einziges konkretes Projekt dar und wird seit Jahren in der Laufenden Rechnung geführt.

**620.314.09:** Die in diesem Konto aufgeführte Budgetposition von Fr. 150'000.-- umfasst 3 Einzelprojekte. Es sollen die Brunnersmoos-, Moos- und Rumimoosstrasse saniert werden, was übrigens bereits aus dem 'Konto-Text' explizit hervorgeht. Die Budgetierung erfolgte ebenfalls aufgrund von Schätzungen und Erfahrungswerten. Pro Projekt werden somit die gesetzlichen Vorgaben nicht wesentlich oder willentlich tangiert, zumal mit Abweichungen (plus/minus) grundsätzlich immer zu rechnen ist. Das Gesamtbudget für diese Position ist in der Laufenden Rechnung zumindest nicht fehl am Platz.

**701.314.03:** Beim Unterhalt von Versorgungseinrichtungen liegt eine identische Situation vor wie bei 620.214.01. Einzig sind statt Deckbelege/Strassenunterhalt die Versorgungseinrichtungen (Leitungsnetz, Schieber, Leitungen) betroffen. Es kann daher auf die Begründung oben verwiesen werden. In dieser Budgetposition sind somit ebenfalls zahlreiche Einzelsanierungen enthalten, welche in der Regel als Einzelprojekt unter Fr. 50'000.-- liegen. Die Führung erfolge seit Jahren in der Laufenden Rechnung.

**701.311.02:** Die Anschaffung des Leckortungssystems stellt eine Ersatzbeschaffung dar für das bisherige System mit Suchgerät. Bereits aus der Bezeichnung geht hervor, dass es sich nicht um ein einzelnes Gerät handelt, sondern um ein System, bestehend aus vielen Einzelkomponenten wie Software, Mess- bzw. Empfangsgerät und 85 Sensoren. Zusätzlich sind im Budgetbetrag auch noch die Installationskosten enthalten. Die Sensoren werden pro Schieber oder Hydrant montiert. Diese Schieber befinden sich in den Strassenzügen der Einwohnergemeinde. Somit sind verschiedene Strassen und somit auch verschiedene Objekte betroffen. Auch der Registraturplan, nach welchem die Geschäfte für den Gemeinderat traktandiert werden, sehen eine solche Unterscheidung vor. Somit kann man sich durchaus auf den Standpunkt stellen, es handle sich auch hier um Einzelprojekte. Auch wäre denkbar, die Installationen und EDV-Aufwendungen auf separate Konti auszugliedern, was ebenfalls zu einer Aufsplittung geführt hätte. Aus Gründen der Übersicht, Transparenz und Effizienz wurde darauf verzichtet und alles in einem Konto aufgeführt. Mit Blick auf diese Sachlage scheint nachvollzieh- und vertretbar, dass das Gesamtprojekt 'Leckortungssystem' in der Laufenden Rechnung budgetiert wurde. Dieser Auffassung war nach ausführlichen Diskussionen, in welchen auch über die Unterschiede zwischen Investitions- und Laufender Rechnung wie die gesetzlichen Vorgaben debattiert wurde, eine Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an der Gemeindeversammlung. Sie haben der Belassung des Budgetpostens in der Laufenden Rechnung zugestimmt, wie dies in der Beschwerde richtig festgehalten ist.

Betreffend die Argumentation der Beschwerdegegnerin wird im Handbuch auf Seite 34 folgendes bestimmt: Aus praktischen Gründen können Investitionen unter einem bestimmten Betrag als Konsumausgaben verbucht werden. Bruttoinvestitionen (bezogen auf ein Einzelobjekt) können der Laufenden Rechnung belastet werden, wenn sie unter einer bestimmten Limite liegen, bzw. müssen zwingend in der Investitionsrechnung verbucht werden, wenn sie bei Einwohnergemeinden/Einheitsgemeinden von 1'000–9'999 Einwohnern – was für die Beschwerdegegnerin zutrifft – über Fr. 50'000 liegen (gilt für Finanzausgleich).

Wenn Ausgaben unter der gleichen Kontonummer einzeln beschlossen werden und mit diesem Beschluss nicht gegen das Gebot der Einheit der Materie (erläutert auf Handbuch Seite 145 f) verstossen wird, etwa weil die Ausgabeposten sich nicht gegenseitig bedingen würden, müssen sie für die Bestimmung der Limite auch nicht zusammengerechnet werden. Da sie aber – wie im vorliegenden Fall – unter der Kontonummer als ein Posten erscheinen, ist es angebracht, in den Erläuterungen (z.B. im Bericht oder bei den einzelnen Konti) auf die einzelnen Ausgaben hinzuweisen.

Anders verhält es sich beim letzten gerügten Posten, dem Leckortungssystem: Das Gebot der Einheit der Materie verbietet das Auseinandernehmen der einzelnen Komponenten. Das System macht keinen Sinn, wenn nur die EDV beschafft wird oder nur die Installationen. Es macht auch keinen Sinn, nur einzelne Sensoren zu beschaffen und andere nicht, wenn man eine sinnvolle Abdeckung haben will und diese wurde ja mit den 85 Sensoren so definiert. Das System als solches ist ein Objekt, unabhängig davon, an wievielen Strassenzügen es angebracht wird. Die Beschwerdegegnerin argumentiert denn auch weiter damit, dass es sich um eine Ersatzbeschaffung handle. In der Privatwirtschaft mögen Ersatzbeschaffungen in der Regel wohl nicht als Investitionen verbucht werden. Anders im Gemeinwesen, weil dort wieder andere Abgrenzungskriterien geschaffen werden müssten, wenn man nicht will, dass plötzlich ganze Schulhausrenovationen mit dem Argument der Ersatzbeschaffung über die laufende Rechnung verbucht werden könnten. Es braucht aus diesem Grund auch nicht darüber gestritten werden, ob sich etwas um eine Ersatzanschaffung handelt oder nicht, wie man dies im vorliegenden Fall auch tun könnte. In diesem Punkt ist das Budget also von Amtes wegen zu korrigieren und das Leckortungssystem in der Investitionsrechnung zu verbuchen.

### 2.2.3 Falsches Abstimmungsergebnis

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, dass bei der Detailberatung zur Festsetzung des Steuerfusses einzelne Stimmen falsch gezählt wurden. Die Beschwerdegegnerin bestreitet diesen Vorwurf nicht, weist aber darauf hin, dass die Abstimmungsergebnisse eindeutig waren. Da insbesondere auch das Ergebnis der Schlussabstimmung ("grosses Mehr") nicht in Frage gestellt wird, kann die unpräzise Zählung bei der Geschäftsbereinigung als Schönheitsfehler betrachtet werden. Sie ist aber letztlich für die Beständigkeit des Beschlusses über den Steuerfuss irrelevant.

## 3. Schlussfolgerung

Die Beschwerdegegnerin hat im Budgetierungsprozess keine groben Fehler gemacht. Das Leckortungssystem ist jedoch in der Investitionsrechnung zu verbuchen und nicht in der laufenden Rechnung. Zudem ist die Beschwerdegegnerin anzuweisen, aus Transparenzgründen die Zusammenfassung einzelner Ausgabeposten im Bericht zu erläutern. Die Beschwerde ist daher teilweise gutzuheissen,

da nur auf diesem Weg der Gemeindeversammlungsbeschluss über das Budget von Amtes wegen korrigiert werden kann.

#### **4. Parteientschädigung**

Die Beschwerdeführerin beantragt die Ausrichtung einer Parteientschädigung. Gemäss § 39 VRG werden den am Verfahren beteiligten Behörden in der Regel keine Parteientschädigungen zugesprochen oder auferlegt. Im vorliegenden Fall ist kein Grund ersichtlich, weshalb von diesem Grundsatz abgewichen werden soll. Somit wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

#### **5. Verfahrenskosten**

Grundsätzlich werden die Kosten der unterliegenden Partei auferlegt (§ 203 GG i.V.m. §§ 37 Abs. 2 i.V.m. 77 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970, VRG, BGS 124.11, i.V.m. § 101 der Zivilprozessordnung vom 19. Juni 1966; ZPO, BGS 221.1).

Entsprechend dem Verfahrensausgang haben sowohl die Beschwerdeführerin wie die Beschwerdegegnerin für die Verfahrenskosten und die Entscheidgebühr aufzukommen. Die Verfahrenskosten sind entsprechend dem Umfang des Verfahrens festzulegen (§ 3 i.V.m. § 17 des Gebührentarifs vom 24.10.1979 (BGS 615.11; GT)). Die Verfahrenskosten belaufen sich nach einer Vollkostenrechnung auf Fr. 2'000.--. Da gemäss bisheriger Praxis Vollkosten in gemeinderechtlichen Verfahren in der Regel nicht vollständig überwält werden, sind von der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdeführerin je Fr. 500.-- an die Vollkosten beizutragen. Der Beitrag der Beschwerdeführerin ist mit dem geleistete Kostenvorschuss zu verrechnen. Der Rest von Fr. 400.-- des Kostenvorschusses ist zurückzuerstatten.

## 6. Beschluss

– gestützt auf Art. 3 KV; §§ 137, 199, 202 und 203 GG; §§ 30, 37, 39 und 77 VRG und § 17 GT –

- 6.1 Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen.
- 6.2 Der Gemeindeversammlungsbeschluss vom 13. Dezember 2004 wird von Amtes wegen dahingehend korrigiert, als das unter Konto 701.311.02 der laufenden Rechnung geführte Leckortungssystem in der Investitionsrechnung zu führen ist.
- 6.3 Die Beschwerdegegnerin wird angewiesen, inskünftig die Zusammenfassung einzelner Ausgabenposten aus Transparenzgründen im Bericht zu erläutern.
- 6.4 An die Verfahrenskosten, einschliesslich der Entscheidgebühr, werden der Beschwerdegegnerin, der Einwohnergemeinde Balsthal, und der Beschwerdeführerin Maya Bürgi je Fr. 500.-- zur Bezahlung auferlegt. Der Rest von Fr. 400.-- des geleisteten Kostenvorschusses ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten.
- 6.5 Eine Parteientschädigung wird weder ausgerichtet noch auferlegt.

*K. Konrad Schwaller*

Dr. Konrad Schwaller  
Staatschreiber

### Kostenrechnung

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Balsthal, 4710 Balsthal

½ Entscheidgebühr inkl. Ver- Fr. 500.-- (Kto.: 431000/80677/96)  
fahrenskosten:

Fr. 500.--

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

### Verteiler

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3, Ablage/GRO/SCN)  
Departement des Innern, SAP-Pooling, **mit den Aufträgen:**

**1. Rechnungsstellung Fr. 500.-- EG Balsthal (Kto. 431000/80677/96)**

**2. Umbuchung Fr. 500.-- (Belastung Kto. 119.401**

**Gutschrift Kto. 431000/80677/96)**

Maya Bürgi, Steinenbachweg 6, 4710 Balsthal, **LSI (mit der Bitte, dem Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit einen entsprechenden Einzahlungsschein zukommen zu lassen)**

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Balsthal, 4710 Balsthal, **LSI, mit Rechnung:**

**Versand durch: Departement des Innern, SAP-Pooling**