

Regierungsratsbeschluss

vom 1. März 2005

Nr. 2005/544

Aufsichtsbeschwerde

Ulrich Marti, Landwirt, Bibern, gegen Gemeinderat der Bürgergemeinde Bibern, Bibern, betreffend Bürgerlandverpachtung

1. Feststellungen

1.1 Vorgeschichte

An seiner Sitzung vom 30. Oktober 2001 hatte der Gemeinderat der Bürgergemeinde Bibern (nachfolgend Bürgerrat) über die Neuverpachtung von drei Parzellen Allmendland zu befinden. Da sich für die drei Parzellen nur drei Landwirte interessierten, der Beschwerdeführer befand sich nicht darunter, erhielt jeder von ihnen eine Parzelle zugeteilt. Verena Marti, Ehefrau des Beschwerdeführers, nahm als Bürgerrätin an der Sitzung vom 30. Oktober 2001 teil.

Im Herbst 2003 konnten wiederum zwei Parzellen Allmendland (im „Moos“) zur Verpachtung ausgeschrieben werden. Der Beschwerdeführer bewarb sich um beide, ein weiterer Bewerber um eine der beiden Parzellen. An der Sitzung vom 13. Oktober 2003 beschloss der Bürgerrat einstimmig, die beiden Moos-Parzellen (erst dann) zuzuteilen, wenn der Bürgerrat (wieder) komplett sei. Wegen Wegzugs bestand der Bürgerrat am 13. Oktober 2003 nur aus vier Mitgliedern.

Vorgängig der Bürgerratssitzung vom 17. Februar 2004 wurden ein neues ordentliches Mitglied des Bürgerrates sowie zwei Ersatzmitglieder gewählt. An dieser Sitzung gab der Präsident bekannt, dass auf Herbst 2004 drei weitere Parzellen zur Neuverpachtung frei würden. Der Bürgerrat beschloss hierauf, diese drei Parzellen sofort zur Neuverpachtung auszuschreiben, auf eine erneute Ausschreibung der beiden Moos-Parzellen zu verzichten, die nun insgesamt fünf zur Neuverpachtung frei gewordenen Parzellen an ein und derselben Sitzung zuzuteilen und diese Zuteilung bis spätestens am 31. März 2004 vorzunehmen. An der Sitzung vom 16. März 2004 wurden dann die fünf Parzellen fünf verschiedenen Landwirten zugeteilt, davon eine der beiden Moos-Parzellen dem Beschwerdeführer. Verena Marti war an sämtlichen Sitzungen anwesend.

1.2 Beschwerde

Mit Brief vom 23. August 2004 erhebt Ulrich Marti beim Regierungsrat des Kantons Solothurn Aufsichtsbeschwerde gegen den Gemeinderat der Bürgergemeinde Bibern betreffend Bürgerlandverpachtung. Der Beschwerdeführer stellt folgende Anträge:

1. Die Pachtlandzuteilung sei zu korrigieren und nach den Grundsätzen des Allmendreglementes vorzunehmen.

2. Die Pachtlandzuteilungen sind schriftlich zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu eröffnen.

Zur Begründung macht er geltend, nach Studium des Gemeindegesetzes und der Sitzungsprotokolle (gemeint: Sitzungsprotokolle des Bürgerrates) komme er zum Schluss, der Bürgerrat habe das Gemeindegesetz in folgenden Punkten missachtet:

- Begünstigung, Pachtlandzuteilung an sich selbst, obschon der Rat nicht beschlussfähig war.
- Rechtliches Gehör.
- Ungleiche, willkürliche Förderung der einzelnen Landwirtschaftsbetriebe.
- Anwenden von Reglementierungen ohne Abstützung an einer Bürgergemeindeversammlung.
- Versuch der Geheimhaltung des Pachtlandreglementes und des Verzeichnisses.
- Schriftliche Begründung mit Rechtsmittelbelehrung fehlt (gemeint: Entscheide des Bürgerrates betr. Pachtlandzuteilungen.)

Weiter führt der Beschwerdeführer aus, anlässlich der Ausschreibung der beiden Moos-Parzellen im Herbst 2003 habe er vom Bürgerratspräsidenten nur mit grosser Mühe das Pachtreglement mit dem Pachtlandverzeichnis erhalten. Zudem sei der Rat im Herbst 2003 beschlussfähig gewesen, habe aber die Pachtlandzuteilung trotzdem nicht vorgenommen. Im Februar 2004 sei der Rat nicht nur beschlussfähig, sondern sogar wieder vollzählig gewesen, die Pachtparzellen seien aber erst im März 2004 zugeteilt worden. Nicht korrekt sei ebenfalls die Zuteilung im Jahre 2001 abgelaufen, hätten sich doch der Bürgerpräsident und der heutige Vizepräsident Land zugeteilt, obschon der Rat gar nicht beschlussfähig gewesen sei. Um die damalige Zuteilung habe er sich aus Krankheitsgründen nicht bewerben können.

1.3 Vernehmlassung des Bürgerrates

In seiner Vernehmlassung vom 12. Oktober 2004 beantragt der Bürgerrat Abweisung der Aufsichtsbeschwerde, soweit darauf eingetreten werden kann; unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Pachtlandzuteilung 2001 führt er aus, die Sache sei ordnungsgemäss abgelaufen und auch die Frau des Beschwerdeführers habe dem Zuteilungsentscheid zugestimmt. Drei Interessenten hätten sich um je eine der drei Parzellen beworben, der Beschwerdeführer habe sich nicht unter diesen befunden. Unter diesen Gesichtspunkten würden die heutigen Vorbringen des Beschwerdeführers als widerrechtlich und verwerflich erscheinen.

Auch was die Pachtlandzuteilung 2004 betreffe, sei diese konform und gemäss bestehendem Allmendreglement abgewickelt worden. Die Verschiebung der Zuteilung der beiden Moos-Parzellen vom Herbst 2003 in den Frühling 2004 sei allein darauf zurückzuführen, weil der Beschwerdeführer via seine Frau habe durchblicken lassen, er würde einen Zuteilungsentscheid anfechten, weil der Bürgerrat im Herbst nicht den vollen Bestand von fünf Mitgliedern aufgewiesen habe. Weiter sehe das Allmendreglement keine der vom Beschwerdeführer monierten Zuteilungsmodalitäten vor und es sei mithin auch nicht Sache des Bürgerrates, Landwirtschaftspolitik zu betreiben und grössere Betriebe mit der Nichtvergabe von Pachtland zu bestrafen. Anlässlich des Zuteilungsentscheides sei der Bürgerrat im Übrigen von seinem Mitglied, Marco Zangger, auf die 10-tägige Beschwerdefrist, die es

abzuwarten gelte, aufmerksam gemacht worden. Über seine Frau sei demnach auch dem Beschwerdeführer bekannt gewesen, wie allenfalls der Zuteilungsentscheid vom März 2004 anzufechten sei.

Insgesamt, so der Bürgerrat, rechtfertige sich ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Regierungsrates resp. eine Korrektur der Pachtlandzuteilung unter diesen von rein privaten Interessen geprägten Umständen keinesfalls.

1.4 Duplik des Beschwerdeführers

In seiner Stellungnahme vom 10. November 2004 zur Vernehmlassung des Bürgerrates macht der Beschwerdeführer bezüglich der Pachtlandzuteilung 2001 noch einmal geltend, der Rat sei dannzumal nicht beschlussfähig gewesen. Was die Vergabe vom März 2004 betrifft, hält der Beschwerdeführer erneut und vorab fest, das Geschäft sei nicht korrekt abgewickelt worden, wobei er indirekt den Vorwurf der „Vetterliwirtschaft“ erhebt. Insgesamt und abschliessend verweist er auf seine Beschwerde vom 23. August 2004.

1.5 Stellungnahme von Verena Marti

Mit Brief vom 10. November 2004 schildert die Ehefrau des Beschwerdeführers aus ihrer Sicht das ganze Prozedere der Pachtlandvergabe vom September 2003 bis zur Sitzung vom 16. März 2004. Diese Schilderungen weichen zum Teil diametral von den Ausführungen in der Vernehmlassung des Bürgerrates vom 12. Oktober 2004 ab.

2. Erwägungen

2.1 Aufsichtsbeschwerde

2.1.1 Rechtliche Grundlage der Aufsichtsbeschwerde

Die Institution der Aufsichtsbeschwerde ist Ausfluss der Aufsichtskompetenz des Regierungsrates über die Gemeinden (vgl. §§ 206 ff des Gemeindegesetzes vom 16.2.1992; GG, BGS 131.1). Um seine Aufsichtskompetenz wahrnehmen zu können, ist der Regierungsrat darauf angewiesen, nicht nur durch die von Amtes wegen vorgenommenen Aufsichtsmassnahmen zu agieren, sondern auch von den Bürgerinnen und Bürgern direkt auf Fehler oder Missstände aufmerksam gemacht zu werden. Die Aufsichtsbeschwerde ist deshalb explizit in § 211 Abs. 1 GG verankert. Danach kann jede Person und jede staatliche Amtsstelle beim Regierungsrat Aufsichtsbeschwerde einreichen, wenn die Gemeindeverwaltung oder der Finanzhaushalt mangelhaft geführt werden.

2.1.2 Natur der Aufsichtsbeschwerde und Umfang der Aufsichtskompetenz im Gemeindegewesen

Bei der Aufsichtsbeschwerde handelt es sich nicht um ein förmliches Rechtsmittel. Ihrer Rechtsnatur nach ist sie lediglich eine Anzeige, mit der die Aufsichtskompetenz der Aufsichtsbehörde aktualisiert wird. Sie hat sich deshalb an eine Instanz zu richten, der Aufsichts- oder Disziplinarergewalt über die Stelle, deren Amtsführung beanstandet wird, zusteht. Wann eine übergeordnete Behörde einzuschreiten hat, entscheidet sich nach dem Umfang der Aufsichtskompetenz. Je nachdem, ob es sich um eine Verbands- oder Dienstaufsicht handelt, kann diese enger oder weiter sein. Nach der schweizerischen Rechtsprechung und Lehre können Verwaltungsverfügungen, Entscheide und Beschlüsse allge-

mein von einer oberen Aufsichtsbehörde Kraft ihres Aufsichtsrechts nur aufgehoben werden, wenn klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder öffentliche Interessen offensichtlich missachtet worden sind. Für aufsichtsrechtliches Einschreiten genügt es nicht, dass die Aufsichtsbehörde selbst gegenüber einer mit guten Gründen vertretbaren Rechtsauffassung oder Sachverhaltswürdigung einer anderen Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde oder vom Tatbestandsermessen einen abweichenden Gebrauch machen möchte.

Nach § 211 Abs. 2 GG schreitet deshalb der Regierungsrat entsprechend der Funktion des Aufsichtsrechts und mit Rücksicht auf die Autonomie der Gemeinden nur bei solchen Missständen, Verfügungen, Entscheiden oder Versäumnissen eines Gemeindeorgans von Amtes wegen ein, welche das Recht schwerwiegend verletzen oder willkürlich sind.

2.1.3 Behandlung der Aufsichtsbeschwerde im Sinne einer Petition

Lehre und Rechtsprechung gehen davon aus, dass eine Aufsichtsbeschwerde dem Anzeiger keinen Erledigungsanspruch verleiht (vgl. insbes. Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 145 II c; Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, S. 121; Häfelin/Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Zürich 1993, RN 1429; Gadola, in: Zürcher Studien zum Verfahrensrecht, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Zürich 1991, S. 161 f; Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, Wädenswil 1991, Vorb. §§ 141-150, Ziffer 8.4.1). Trotzdem teilte der Regierungsrat dem Anzeiger regelmässig das Untersuchungsergebnis und die Würdigung des gerügten Sachverhaltes mit (GER 1984 Nr. 4). Da die Aufsichtsbeschwerde als formloser Rechtsbehelf dogmatisch dem Petitionsrecht zuzuordnen ist, hat sich die Rechtsstellung des Anzeigers seit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) verbessert. In Anlehnung an Art. 26 KV wird eine Aufsichtsbeschwerde als "Eingabe an die Behörden" wie eine Petition behandelt. Danach ist die Behörde verpflichtet, dem Petitionär bzw. dem Anzeiger innert Jahresfrist eine begründete Antwort zu geben.

2.2 Aufsichtsrechtliche Prüfung im vorliegenden Fall

2.2.1 Pachtlandzuteilung 2001

In seiner Aufsichtsbeschwerde stellt der Beschwerdeführer u.a. den Antrag, "Die Pachtlandzuteilung ist zu korrigieren und nach den Grundsätzen des Allmendreglementes vorzunehmen." Diesbezüglich ist festzuhalten, dass sich dieser Antrag nicht auf die im Jahre 2001 vorgenommene Pachtlandzuteilung beziehen kann. Der Beschwerdeführer hatte den damaligen Zuteilungsentscheid nicht angefochten, ja, er war im ganzen Verfahren auch gar nicht beteiligt gewesen. Nichtsdestotrotz ist mit dem Beschwerdeführer festzustellen, dass der Zuteilungsentscheid am 30. Oktober 2001 formell nicht korrekt zu Stande gekommen ist.

Laut dem sich bei den Akten befindlichen Protokoll waren an der Sitzung vom 30. Oktober 2001 drei Bürgerräte anwesend, nämlich der Präsident, M. Berger, Verena Marti und F. Otti, während die beiden weiteren Räte, W. Roth jun. und M. Zangger, als entschuldigt aufgeführt sind. Ersatzmitglieder gab es dazumal keine. Gemäss § 18 der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde Bibern vom 21. April 1993 ist der Bürgerrat beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder oder ihrer Ersatzmitglieder, aber wenigstens drei, anwesend sind. Mit drei anwesenden Bürgerräten war somit am 30. Oktober 2001 das Präsenzquorum erfüllt, d.h. der Rat konnte für alle traktandierten Ge-

schäfte rechtsgültige Beschlüsse fassen. Dies allerdings nur dann, sofern sich für keines der traktandierten Geschäfte eine Abtretungspflicht eines der drei anwesenden Bürgerräte ergab. In einem solchen Fall war, mit weniger als drei stimmberechtigten Mitgliedern, die Beschlussfähigkeit nicht mehr gegeben.

Die Abtretungspflicht für Behördemitglieder ist in § 117 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) geregelt. § 117 lit. a) verlangt von Behördemitgliedern den Ausstand, wenn sie selbst, ihre Ehegatten, ihre Blutsverwandten in auf- und absteigender Linie oder ihre unmittelbaren Vorgesetzten an der zu behandelnden Angelegenheit ein persönliches Interesse besitzen. Um eine solche Angelegenheit handelte es sich nun aber bei dem unter Ziff. 4 traktandierten Geschäft „Neuvergabe Pachtland“ zweifellos: Drei Parzellen standen vor der Neuzuteilung, um je eine davon hatten sich der anwesende Bürgerpräsident, M. Berger, und der anwesende Bürgerrat, F. Otti, beworben. Bei korrekter Anwendung der in § 117 lit. a) GG geregelten Abtretungspflicht hätten die Herren Berger und Otti somit beim Zuteilungsbeschluss betreffend der sie interessierenden Parzelle in den Ausstand treten müssen mit dem Ergebnis, dass der Bürgerrat mit nur noch je zwei stimmberechtigten Mitgliedern das Beschlussquorum von drei Mitgliedern nicht erfüllt hätte. Der Zuteilungsbeschluss vom 30. Oktober 2001 ist so, auch wenn gemäss Protokoll die Zuteilung einstimmig genehmigt worden ist, unter Verletzung der in § 117 GG statuierten Abtretungspflicht zu Stande gekommen.

Nach § 212 Abs. 1 GG fordert der Regierungsrat im Rahmen des aufsichtsrechtlichen Verfahrens die Gemeinde auf, Mängel zu beheben, wenn die Untersuchung Missstände ergibt. In diesem Sinne wird der Bürgerrat aufgefordert, bei künftigen Beschlussfassungen die Abtretungspflicht strikte zu beachten.

2.2.2 Pachtlandzuteilung 2003/2004

2.2.2.1 Sitzung des Bürgerrates vom 13. Oktober 2003

Nachdem im Herbst 2003 zwei Bürgerlandparzellen im Moos zur Neuverpachtung ausgeschrieben worden waren und sich hierfür drei Interessenten gemeldet hatten, der Beschwerdeführer für beide Parzellen, H.U. Müller und F. Otti für je eine der Parzellen, wurde das Geschäft für die Bürgerratssitzung vom 13. Oktober 2003 unter „Orientierung Pachtland Moos“ traktandiert. In diesem Sinne führt das Protokoll denn auch auf, der Vorsitzende habe über die ursprünglich drei Bewerber orientiert. Weiter habe er bekanntgegeben, F. Otti hätte sich als Bewerber zurückgezogen, der Beschwerdeführer stelle Anspruch auf beide Parzellen, während H.U. Müller nur das halbe Land pachten wolle. Beschlossen wurde dann einstimmig, d.h. mit der Stimme von Verena Marti, das Pachtland im Moos zu verteilen, wenn der Bürgerrat (wieder) komplett sei.

Über die Gründe, die zu diesem Beschluss führten, gehen die Meinungen des Beschwerdeführers und des Bürgerrates auseinander. Ersterer spricht von blosser Verzögerungstaktik, Letzterer davon, vom Beschwerdeführer via seiner Frau und Bürgerrätin unter Druck gesetzt worden zu sein, eine allfällige Vergabe würde wegen fehlender Beschlussfähigkeit des Rates angefochten.

Tatsache ist Folgendes: Der Bürgerrat war zwar an seiner Sitzung vom 13. Oktober 2003 nicht komplett, ein weggezogenes Mitglied war noch nicht wieder ersetzt worden, er war aber beschlussfähig. Es waren vier Mitglieder anwesend und Abtretungspflicht in Sachen Moos-Parzellen bestand nur für Verena Marti. Traktandiert war aber nicht die Vergabe des Pachtlandes im Moos, sondern Traktandum 3 lautete: „Orientierung Pachtland Moos“. In diesem Sinne wurde das Geschäft denn

auch behandelt. Über eine Vergabe der beiden Moos-Parzellen konnte also am 13. Oktober 2003 mangels hinreichender Traktandierung gar nicht befunden werden. So wurde denn auch bloss beschlossen, und zwar einstimmig, also auch mit der Stimme von Verena Marti, das Pachtland erst dann zu verteilen, wenn der Bürgerrat wieder komplett sei.

Ob dieser Beschluss zu Traktandum 3 wirklich bewusst oder doch eher unbewusst so gefasst wurde, wie er nun vorliegt, braucht nicht weiter untersucht zu werden. Der Beschluss ist nicht zu bemängeln und diesbezügliche Rügen des Beschwerdeführers sind nicht zu beachten.

2.2.2.2 Sitzung des Bürgerrates vom 17. Februar 2004

An dieser Sitzung war der Bürgerrat nach der stattgefundenen Ersatzwahl wieder komplett. H.U. Müller war neu gewählt worden und zudem gab es neu zwei Ersatzmitglieder. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass in der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde Bibern in § 29 lit. a) die Anzahl Mitglieder des Bürgerrates und in lit. b) die Anzahl der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission nicht aufgeführt sind. Damit werden die §§ 67 Abs. 1 und 99 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1) nicht beachtet und der Bürgerrat ist gehalten, dies anlässlich der nächsten Bürgergemeindeversammlung zu korrigieren.

Unter Traktandum 7, Verschiedenes, informierte der Vorsitzende darüber, dass, neben den beiden Parzellen im „Moos“, drei weitere Bürgerlandparzellen zur Neuverpachtung (per Herbst 2004) frei seien. Diese würden ausgeschrieben und zusammen mit den beiden Moos-Parzellen „verteilt.“

Wie dem Sitzungsprotokoll zu entnehmen ist, fasste der Bürgerrat hierauf vier mit der Pachtlandvergabe zusammenhängende Beschlüsse, allerdings ohne über die Zuteilung selber zu befinden (zum Teil mussten ja die Parzellen erst noch ausgeschrieben werden). Die Beschlussfassung als solche ging offenbar ohne Probleme über die Bühne, resultierte doch entweder Einstimmigkeit oder Zustimmung bei jeweils einer Enthaltung zu den gestellten Anträgen. Im ganzen Ablauf eine Verzögerungstaktik zu sehen, wie dies vom Beschwerdeführer moniert wird, ist wohl seinem subjektiven Empfinden und dem in Bibern zwischen den einzelnen Landwirten herrschenden Klima zuzuschreiben, und erfordert hier keine weiteren Ausführungen.

Trotzdem ist die Beschlussfassung zu bemängeln. Obwohl weder im Gemeindegesetz noch in der eigenen Gemeindeordnung explizit festgehalten, dürfte auch dem Bürgerrat klar sein, dass es nicht angeht, unter dem Traktandum Verschiedenes Beschlüsse zu fassen; oder höchstens den Beschluss, ein Geschäft auf die Traktandenliste der nächsten Sitzung zu setzen. Der Grund hierfür liegt darin, dass für das Behördemitglied beim Erhalt der Traktandenliste klar erkennbar sein muss, worüber an einer Sitzung Beschluss zu fassen ist, damit es sich auf die vorgesehenen Beschlussfassungen entsprechend vorbereiten kann. Beschlüsse, die unter dem Traktandum Verschiedenes gefasst werden, sind in diesem Sinne nicht gehörig angekündigt. Sie bergen zudem für den Nichtantragsteller nicht tolerierbare Überraschungseffekte. Der Bürgerrat ist demnach gehalten, künftig diesem Formerfordernis zu entsprechen und Beschlussfassungen nur noch zu hinreichend angekündigten Geschäften vorzunehmen.

2.2.2.3 Sitzung des Bürgerrates vom 16. März 2004

Unter Traktandum 2 war an dieser Sitzung über die „Vergabe von fünf Parzellen Pachtland“ zu beschliessen. Das Geschäft war in diesem Fall gehörig angekündigt und es konnte darüber befunden

werden. Anwesend war der Bürgerrat in corpore sowie ein Ersatzmitglied. Aus dem Protokoll geht hervor, dass die bei einzelnen Zuteilungen geforderte Abtretungspflicht beachtet worden ist, und die Beschlüsse mit den erforderlichen Mehrheiten formell richtig zu Stande kamen. Wie sind demnach die vom Beschwerdeführer gestellten Anträge und Rügen zu beurteilen?

Gemäss § 1 des Allmendreglementes der Bürgergemeinde Bibern vom 29. März 1966 wird das Bürgerland von ca. 92 Jucharten (entspricht rund 33 ha) an Interessenten verpachtet. Liegt auf Ende einer Pachtdauer von keiner Seite eine Kündigung vor, so erneuert sich das Pachtverhältnis zwischen dem bisherigen Pächter und der Bürgergemeinde um eine weitere Pachtperiode. Zuständig für die Verpachtung sowie für die Festsetzung des Pachtzinses ist der Bürgerrat. Gestützt auf diese Zuständigkeit ergibt sich zwangsläufig, dass der Bürgerrat jeweils freiwerdende Bürgerlandparzellen zur Neuverpachtung zu bringen und dies potenziellen Interessenten vorher in geeigneter Form bekannt zu geben hat. Die eigentliche Zuteilung hat dann gemäss § 2 Allmendreglement zu erfolgen, der wie folgt lautet:

„Pachtberechtigt sind, wobei dem Bürger die Priorität zusteht:

- a) Kleinlandwirte, die weniger als 20 Jucharten (entspricht 7,2 ha) Land bewirtschaften.
- b) Weitere Landwirtschaftsbetriebe soweit Land vorhanden.“

Aus diesem § 2 ergibt sich somit eine gewisse Rangfolge, die der Bürgerrat bei einer (Neu-) Verpachtung von Bürgerland einzuhalten hat und von der er nicht ohne Not abweichen darf.

Am 16. März 2004 musste also über die Neuverpachtung von insgesamt fünf Parzellen Bürgerland befunden werden, wofür sich fünf Interessenten, davon der Beschwerdeführer für zwei Parzellen, bewarben. Unter diesen Interessenten waren keine Kleinlandwirte mit weniger als 20 Jucharten Land, die gemäss § 2 Allmendreglement hätten vorab berücksichtigt werden müssen. Weitere Rangfolgen für den Vergabeentscheid, wie sie etwa Allmendreglemente anderer Bürgergemeinden kennen, z.B. Berücksichtigung der bereits bewirtschafteten Flächen, usw., existieren in Bibern, wie erwähnt, nicht. Der Bürgerrat war somit in der Zuteilung der fünf Parzellen frei und teilte in diesem Sinne jedem der fünf Interessenten eine (1) Parzelle zu. Der Entscheid nur für eine Parzelle berücksichtigt zu werden, und damit auch nach der Zuteilung von allen fünf Bewerbern am wenigsten Bürgerland zu bewirtschaften, mag für den Beschwerdeführer hart erscheinen. Er ist aber reglementskonform ergangen und kann nicht als willkürlich bezeichnet werden. Der Meinung des Bürgerrates, Landwirte, welche sich regelmässig um das ausgeschriebene Pachtland beworben hätten, könnten nun nicht plötzlich damit bestraft werden, dass sie aufgrund der von ihnen bearbeiteten Flächen kein Bürgerland mehr zugeteilt erhalten, kann gefolgt werden. Es kann auch nicht Sache des Bürgerrates sein, Landwirtschaftspolitik zu betreiben und grössere Betriebe mit der Nichtzuteilung von Pachtland zu bestrafen. Die Situation in Bibern mag allerdings etwas speziell sein: Im Bürgerrat sitzen, von einer Ausnahme abgesehen, vier Vertreter aus der Landwirtschaft, die sich offenbar nicht alle verstehen. Angesichts dieser Situation kam und kommt es bei der Vergabe von Pachtland zu Koalitionen. Daraus resultierende Beschlüsse führten und führen für Einzelne zu zum Teil unerfreulichen Ergebnissen. Diese sind jedoch hinzunehmen, sofern sie formell korrekt und ohne Willkür ergangen sind. Hätte übrigens andererseits der Bürgerrat dem Wunsch des Beschwerdeführers entsprochen und diesem zwei der fünf Parzellen zugesprochen, wäre einer der übrigen Bewerber leer ausgegangen; ein für diesen ebenso harter Entscheid.

Wenn der Beschwerdeführer allerdings weiter geltend macht, die Eröffnung des Zuteilungsentscheides sei nicht korrekt erfolgt, so ist ihm in diesem Punkte zuzustimmen. Der Zuteilungsentscheid oder – beschluss des Bürgerrates vom 16. März 2004 ist als ein in einem erstinstanzlichen, nichtstreitigen Verwaltungsverfahren ergangener Hoheitsakt, d.h. als Verfügung zu bezeichnen. Nach § 21 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz/VRG; BGS 124.11), welches auf Gemeindebehörden ebenfalls Anwendung findet (§ 3 Abs. 1 VRG), sind Verfügungen den Parteien schriftlich zu eröffnen, so weit nötig oder durch Gesetz vorgeschrieben zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Das Schreiben des Bürgerrates vom 17. März 2004 an den Beschwerdeführer, in welchem diesem mitgeteilt wird, eine (1) Parzelle Pachtland im Moos sei neu an ihn verpachtet, genüge diesen Anforderungen nicht, insbesondere was das Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung betrifft.

Nach § 199 Abs. 1 lit. b) GG kann beim Regierungsrat gegen Beschlüsse der Gemeindebehörden mit selbstständiger und letztinstanzlicher Entscheidbefugnis Beschwerde erhoben werden. Allfällige Beschwerden sind innert 10 Tagen, seit der anzufechtende Beschluss öffentlich bekanntgemacht oder schriftlich mitgeteilt wurde, einzureichen (§ 202 Abs. 1 GG). Wie bereits oben aufgeführt, fehlt dem Schreiben vom 17. März 2004 an den Beschwerdeführer ein entsprechender Hinweis, eine Rechtsmittelbelehrung, auf diese Beschwerdemöglichkeit. Fehlt eine solche Rechtsmittelbelehrung, so darf dem Adressaten der Verfügung daraus kein Nachteil erwachsen, d.h. es ist auch auf eine verspätet eingereichte Beschwerde einzutreten. Dies ist vorliegend geschehen. Auf die Aufsichtsbeschwerde vom 23. August 2004 wurde eingetreten und der Antrag des Beschwerdeführers, die Pachtlandzuteilung sei zu korrigieren, einer materiellen Prüfung unterzogen. Wie oben dargelegt, erging der Vergabeentscheid des Bürgerrates vom 16. März 2004 formell korrekt und frei von Willkür. Hätte das Schreiben vom 17. März 2004 eine entsprechende Rechtsmittelbelehrung enthalten und wäre der Vergabeentscheid fristgerecht gestützt auf § 199 GG angefochten worden, hätte der Entscheid nicht anders lauten können als wie vorliegend.

Nichtsdestotrotz ist der Bürgerrat im Sinne von § 212 GG eindringlich aufzufordern, künftig jede seiner mit einem ordentlichen Rechtsmittel anfechtbaren Verfügungen mit einer hinreichenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Wenn der Bürgerrat in seiner Vernehmlassung vom 12. Oktober 2004 ausführt, eines seiner Mitglieder habe im Anschluss an die Vergabeentscheide auf die zehntägige Beschwerdefrist hingewiesen, denen diese Entscheide unterliegen, so genügt dies nicht, um den Anforderungen von § 21 Abs. 1 VRG gerecht zu werden. Und zwar selbst in einem solchen Fall nicht, wenn, wie vorliegend, die Ehefrau des Beschwerdeführers als Teilnehmerin an der Sitzung vom 16. März 2004 von diesem Hinweis ebenfalls Kenntnis erhalten haben soll; was diese im Übrigen bestreitet.

Was die vom Beschwerdeführer vorgebrachte Rüge der fehlenden Begründung der Zuteilungsentscheide betrifft, ist Folgendes festzuhalten: Wäre den Begehren des Beschwerdeführers, er bewarb sich bekanntlich um zwei der insgesamt fünf zu verteilenden Parzellen, voll entsprochen worden, hätte ihm sicher ein schützenswertes Interesse an Ausführungen über die Entscheidungsgründe gefehlt. Aus Gründen der Prozessökonomie und der Praktikabilität kann in solchen Fällen eine Begründung einer Verfügung unterbleiben. Vorliegend wurde seinen Anträgen effektiv nicht voll entsprochen, der Beschwerdeführer erhielt nur eine Parzelle zugeteilt. Dieser Entscheid wird aber im Schreiben vom 17. März 2004, wenn auch nur rudimentär, begründet. Mit dem Satz „Das restliche Bürgerland wurde an andere interessierte Landwirte verpachtet.“ hat der Bürgerrat die Begründung seines Entscheides, dem Beschwerdeführer nur eine Parzelle zuzuteilen, immerhin so abgefasst, dass es diesem möglich

war, den Entscheid sachlich anzufechten. Der Begründungspflicht wurde daher, entgegen der Meinung des Beschwerdeführers, Genüge getan.

3. Schlussfolgerungen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass der Bürgerrat im Rahmen des Vollzugs des Allmendreglementes mit seinen Entscheiden verschiedentlich den geforderten formellen Erfordernissen nicht genügt hat. Er hat sie entweder nicht beachtet oder falsch ausgelegt. Auf Grund der im vorliegenden Verfahren gemachten Feststellungen muss weiter davon ausgegangen werden, dass er diesen Formerfordernissen auch in seiner übrigen Geschäftstätigkeit nicht die gebotene Beachtung schenkt oder sie korrekt anwendet. Der Regierungsrat sieht sich daher veranlasst, den Bürgerrat eindringlich aufzufordern, künftig formell korrekte Verfügungen zu erlassen bzw. Beschlüsse zu fassen.

Andererseits ist festzustellen, dass die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Vorwürfe der „Vetterliwirtschaft“ bei der Pachtlandvergabe nicht zutreffen. Die diesbezüglichen Entscheide wurden entsprechend den Grundsätzen des Allmendreglementes gefällt. Wie weit die jeweiligen materiellen Entscheidfindungen im Bürgerrat mit dem offenbar etwas speziellen „Klima“ von Bibern in Zusammenhang zu bringen sind, kann, wie bereits vorne ausgeführt, nicht Gegenstand dieses aufsichtsrechtlichen Verfahrens sein.

4. Verfahrenskosten

Die Verfahrenskosten sind entsprechend dem Umfang des Verfahrens festzulegen (§ 3 i.V.m. § 17 des Gebührentarifs vom 24. Oktober 1979, GT; BGS 615.11). Sie sind auf 2'000 Franken festzusetzen. § 211 Abs. 3 GG bestimmt, dass die Kosten dem Beschwerdeführer, der Beschwerdeführerin oder der Gemeinde auferlegt werden können. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat die Bürgergemeinde Bibern für 3/4 hiervon oder für 1'500 Franken und der Beschwerdeführer für 1/4 hiervon oder für 500 Franken aufzukommen. Die vom Beschwerdeführer zu tragenden Kosten werden mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von 500 Franken verrechnet.

5. Beschluss

Gestützt auf §§ 67 Abs. 1, 99 Abs. 3, 211 und 212 GG, §§ 3 und 17 GT

- 5.1 Der Aufsichtsbeschwerde vom 23. August 2004 wird teilweise stattgegeben.
- 5.2 Es wird festgestellt, dass der Beschluss des Bürgerrates vom 30. Oktober 2001 betreffend die Neuvergabe Pachtland nicht rechtmässig, d.h. unter Nichtbeachtung der Abtretungspflicht gefasst worden ist.
- 5.3 Der Bürgerrat wird aufgefordert, künftig bei seiner Tätigkeit den formellen Erfordernissen zu genügen, insbesondere bei der Eröffnung von Verfügungen § 21 VRG zu beachten und Beschlüsse nur zu gehörig angekündigten Traktanden, d.h. nicht unter dem Traktandum Verschiedenes, zu fassen.

- 5.4 § 29 lit. a) und lit. b) der Gemeindeordnung sind anlässlich der nächsten Versammlung der Bürgergemeinde im Sinne der §§ 67 Abs. 1 und 99 Abs. 3 GG zu ergänzen (Aufführen der Zahl der Mitglieder des Bürgerrates und der Rechnungsprüfungskommission).
- 5.5 Die Verfahrenskosten betragen 2'000 Franken Sie werden zu 3/4 oder zu 1'500 Franken der Bürgergemeinde Bibern und zu 1/4 oder zu 500 Franken dem Beschwerdeführer auferlegt. Die dem Beschwerdeführer auferlegten Verfahrenskosten werden mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von 500 Franken verrechnet.

K. Fuwam

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Kostenrechnung

Für: Bürgergemeinde Bibern, 4578 Bibern
Ulrich Marti, Landwirt, 4578 Bibern

| | | | |
|---------------------------------------|---|-------------|--|
| Entscheidgebühr: | Fr. | 2'000.-- | |
| gel. Kostenvorschuss U. Marti | Fr. | 500.-- | (bitte umbuchen von Kto. 119500 auf Kostenart 439000 033 Auftrag) |
| | | <hr/> | |
| Kostenanteil Bürgergemeinde Bibern | Fr. | 1'500.-- | (bitte Rechnung ausstellen auf Kostenart 439000 033 Auftrag 80991) |
| | | <hr/> <hr/> | |
| Zahlungsart: | Mit Rechnung, zahlbar innert 30 Tagen Rechnungstellung durch die Staatskanzlei | | |

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (3)
Amt für Landwirtschaft
Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit
Bürgergemeinde Bibern, 4578 Bibern (**Lettre signature**)
Ulrich Marti, Landwirt, 4578 Bibern (**Lettre signature**)