

## **Regierungsratsbeschluss**

vom 13. Juni 2006

Nr. 2006/1127

### **Aufsichtsrechtliches Verfahren: Römisch-katholische Kirchgemeinde Hägendorf-Rickenbach; Einsetzung eines Sachwalters**

---

#### **1. Feststellungen**

##### 1.1 Vorgeschichte / Beratungsphase

Nach den Neuwahlen des Gemeinderates der röm.-kath. Kirchgemeinde Hägendorf-Rickenbach im Jahr 2005, kam es relativ rasch zu diversen Auseinandersetzungen zwischen dem Präsidenten der Kirchgemeinde und einzelnen Mitgliedern des Gemeinderates. Im ersten Quartal des Jahres 2006 eskalierte die Situation dermassen, dass verschiedene Mitglieder des Gemeinderates ihre Demission einreichten.

In den Gesprächen vom 23. März und 5. April 2006 mit dem Amt für Gemeinden manifestierte sich der Eindruck eines zutiefst zerstrittenen Gemeinderates, in welchem das Vertrauensverhältnis vor allem zwischen dem Präsidenten und den übrigen Mitgliedern in keiner Weise mehr vorhanden war.

In der Folge wurden die Mitglieder des Gemeinderates vom Amt für Gemeinden aufgefordert, bis am 12. April 2006 mitzuteilen, ob sie an ihrer Amtstätigkeit bzw. Demission festhalten.

Mit Schreiben vom 18. April 2006 stellte das Amt für Gemeinden die Demission aller Gemeinderatsmitglieder der röm.-kath. Kirchgemeinde Hägendorf-Rickenbach mit Ausnahme des Präsidenten und damit die Beschlussunfähigkeit des Gemeinderates fest. Innerhalb der bis 17. Mai 2006 gesetzten Frist wurden von den Listenverantwortlichen keine Nachnominierungen gemeldet.

##### 1.2 Aufsichtsbeschwerde

Mit Schreiben vom 18. Mai 2006 reichte der ehemalige Vizepräsident der Kirchgemeinde Hägendorf-Rickenbach, Martin Wehrli, beim Amt für Gemeinden Beschwerde gegen den Gemeindepräsidenten und die Gemeindeschreiberin ein. Er rügte dabei gegenüber dem Gemeindepräsidenten eigenmächtiges Vorgehen in mehreren Fällen, mehrfaches Hinwegsetzen über Beschlüsse der Ratsmehrheit sowie Schwierigkeiten bei der Genehmigung der Ratsprotokolle.

Gegenüber der Gemeindeschreiberin erhebt der Beschwerdeführer den Vorwurf, dass sie das Protokoll in mehreren Fällen eigenmächtig abgeändert sowie verschiedentlich Wortmeldungen im Protokoll nicht berücksichtigt habe.

##### 1.3 Einverständnis der Gemeinde

Am 30. Mai 2006 wurden mit dem Präsidenten der römisch-katholischen Kirchgemeinde Hägendorf-Rickenbach die möglichen Szenarien vorbesprochen. Als einziger verbleibender Repräsentant der Kirchgemeinde ist er ausdrücklich mit der Einsetzung einer Sachwalterschaft einverstanden.

## **2. Erwägungen**

### **2.1 Sachwalterschaft**

Gemäss § 211 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1; GG) hat der Regierungsrat von Amtes wegen einzugreifen, wenn eine gesetzliche und ordnungsgemässe Verwaltung und Führung einer Gemeinde nicht mehr gewährleistet ist. Bei gänzlichem Fehlen der Beschlussfähigkeit des Gemeinderates über eine längere Zeitdauer ist diese Voraussetzung zweifellos gegeben. Verbunden mit der notwendigen Einleitung eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens, ist die Einsetzung eines Sachwalters die geeignete und verhältnismässige Massnahme, um die Beschlussfähigkeit und damit die Handlungsfähigkeit der Gemeinde wieder herzustellen und ihr eine Chance für einen Neubeginn zu geben.

Gemäss § 213 GG entscheidet der Regierungsrat über den Entzug der Selbstverwaltung einer Gemeinde. Gestützt auf einen derartigen Beschluss wäre dann ein formeller Sachwalter einzusetzen. Vorliegend geht es darum, innerhalb der Gemeinde möglichst schnell einen legitimierten Ansprechpartner zu schaffen, damit sie wieder handlungsfähig wird. Das auf Exekutivfunktionen beschränkte Mandat ist entsprechend zu umschreiben. Das Mandat des Sachwalters beinhaltet die Durchführung der allgemeinen dem Gemeindepräsidenten und dem Gemeinderat obliegenden Exekutivfunktionen. Darunter fallen insbesondere die Einberufung und die Durchführung von Wahlen der Behörden der Kirchgemeinde auf den nächstmöglichen Wahltermin. Im weiteren ist möglichst rasch eine Gemeindeversammlung einzuberufen, anlässlich welcher die Stimmbürger über die Jahresrechnung zu befinden haben. Der Sachwalter ist daher mit den in der Gemeindeordnung der Kirchgemeinde vorgesehenen Exekutivkompetenzen des Gemeindepräsidenten und des Gemeinderates auszustatten.

Zudem besteht die Vermutung, dass der heutige Zustand auf grundlegende Mängel in der Organisation zurückzuführen ist. Der Sachwalter wird deshalb damit beauftragt, in Hinblick auf eine gewisse Nachhaltigkeit der ergriffenen aufsichtsrechtlichen Massnahme, die spezifischen Grundlagen zu prüfen und allenfalls zu verbessern.

Anlässlich der Suche des Amtes für Gemeinden nach einer möglichen Lösung der gegenwärtigen Situation, hat sich der ehemalige Präsident der Einwohnergemeinde Lohn-Ammannsegg, lic. iur. Walter Keller, Rechtsanwalt und Notar, bereit erklärt, für die Kirchgemeinde die politischen Funktionen zu übernehmen. Da er selber über grosse Erfahrung in der Führung einer Gemeinde verfügt und als aussenstehende Person von den in der Kirchgemeinde bestehenden Konfliktherden völlig unbelastet ist, wäre er für die Einsetzung als Sachwalter bestens geeignet.

Lic. iur. Walter Keller hat erklärt, mit einer Entschädigung von Fr. 200.– pro Stunde, die Funktion des Sachwalters zu übernehmen. Dies entspreche einem um 30 % reduzierten ordentlichen Honorarsatz.

### **2.2 Aufsichtsbeschwerde**

### 2.2.1 Rechtliche Grundlage der Aufsichtsbeschwerde

Die Institution der Aufsichtsbeschwerde ist Ausfluss der Aufsichtskompetenz des Regierungsrates über die Gemeinden (vgl. §§ 206 ff GG). 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.

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 Disziplinalgewalt über die Stelle, deren Amtsführung beanstandet wird, zusteht. 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.

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.

### 2.2.2 Eintreten

Der Beschwerdeführer moniert in seiner Eingabe vom 18. Mai 2005 einzig Mängel, welche aus einer allenfalls mangelhaften Verwaltungsführung herrühren könnten und andererseits Kompetenzüberschreitungen, welche allenfalls disziplinarisch zu ahnden wären. Gemäss § 70 Abs. 3 lit. f) GG übt der Gemeinderat das Disziplinarrecht gegenüber den Gemeindebehörden aus. Demzufolge ist festzustellen, dass einerseits der Regierungsrat für eine allfällige disziplinarische Erledigung der eingebrachten Vorwürfe gegenüber Gemeindebehörden nicht zuständig ist und andererseits durch die Einsetzung eines Sachwalters allfällige Mängel in der Verwaltungsführung aufsichtsrechtlich korrigiert werden.

Demgemäss ist auf die Aufsichtsbeschwerde, soweit diese rechtlich noch relevant ist, mangels Zuständigkeit nicht einzutreten. Es steht dem ordentlichen Sachwalter hingegen frei, disziplinarrechtliche Schritte anzuheben, wenn er dies als erforderlich erachtet.

### 3. **Beschluss**

– gestützt auf Art. 26 KV sowie die §§ 70, 206 und 211 ff. GG –

- 3.1 Gegen die römisch-katholische Kirchgemeinde Hägendorf-Rickenbach wird ein aufsichtsrechtliches Verfahren eröffnet, mit der Konsequenz, eine Sachwalterschaft nach § 213 GG zu errichten.
- 3.2 Mit der Führung der Gemeinde wird lic. iur. Walter Keller, Rechtsanwalt und Notar, Solothurn, als ordentlicher Sachwalter mit beschränkter Befugnis beauftragt. Sein Mandat beinhaltet im wesentlichen:
  - a) Die Wahrnehmung der Exekutivaufgaben eines Gemeindepräsidenten und des Gemeinderates, wie sie das Gemeindegesetz und die Reglemente der römisch-katholischen Kirchgemeinde Hägendorf-Rickenbach umschreiben.
  - b) Die Einberufung und Durchführung von Gemeinderatswahlen.
  - c) Die möglichst rasche Einberufung und Durchführung der Rechnungsgemeindeversammlung.
  - d) Der Gemeinde zu Führungsstrukturen zu verhelfen, welche eine nachhaltige Handlungsfähigkeit sicherstellen und eine gesetzeskonforme Verwaltung gewährleisten.
- 3.3 Die Kompetenzen des ordentlichen Sachwalters entsprechen den in den Gemeindeglementen für den Gemeinderat und den Gemeindepräsidenten umschriebenen Exekutivfunktionen.
- 3.4 Der Sachwalter erstattet dem Amt für Gemeinden regelmässig Bericht und informiert dieses fortlaufend über Entscheide von wesentlicher Bedeutung.
- 3.5 Die Entschädigung des ordentlichen Sachwalters beträgt Fr. 200.– pro Stunde. Zusätzlich können Spesen nach Aufwand geltend gemacht werden. Vorbehalten bleibt eine Entschädigung für ausserordentliche Aufwendungen sowie die Mehrwertsteuer, alles zu Lasten der römisch-katholischen Kirchgemeinde Hägendorf-Rickenbach.
- 3.6 Auf die Aufsichtsbeschwerden vom 18. Mai 2006 wird nicht eingetreten.



Dr. Konrad Schwaller  
Staatschreiber

**Verteiler**

Volkswirtschaftsdepartement (2)

Amt für Gemeinden (3)

Römisch-katholische Kirchgemeinde Hägendorf-Rickenbach, 4614 Hägendorf

Lic. iur. Walter Keller, Rechtsanwalt und Notar, Rötistrasse 22, 4500 Solothurn

Martin Wehrli, Postfach 165, 4613 Rickenbach **(Einschreiben R)**