

Regierungsratsbeschluss

vom 29. November 2011

Nr. 2011/2496

Beschwerdeentscheid

Johanna Lindenberger, Schanzmättelistrasse 33, 5000 Aarau, gegen die Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach betreffend Gründung

1. Ausgangslage

1.1 Vorgeschichte

Mit Beschluss vom 2. März 2010 sicherte der Regierungsrat für die Gründung einer Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach sowie für die Durchführung einer umfassenden Güterregulierung die amtliche Mitwirkung zu und schaffte gleichzeitig die Basis für die Zusicherung von Kantonsbeiträgen und die Gebührenfreiheit. Vom 4. Februar 2011 bis 7. März 2011 lagen die Akten zur Gründung einer Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach in den Gemeindeverwaltungen Breitenbach und Büsserach öffentlich auf. Ebenfalls wurde die geplante Gründungsversammlung und die Durchführung der Güterregulierung Breitenbach-Büsserach durch Veröffentlichung im Amtsblatt vom 28. Januar 2011, im Wochenblatt für das Schwarzbubenland und das Laufental vom 27. Januar 2011 sowie per eingeschriebenen Brief an die Grundeigentümer im Beizugsgebiet zur Kenntnis gebracht. Die Gründungsversammlung fand am 5. Mai 2011 statt. Anlässlich dieser wurde die Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach beschlossen, die Statuten jedoch mit grossem Mehr abgelehnt. Über die verbleibenden Traktanden (Wahl des Präsidenten und der übrigen Vorstandsmitglieder) wurde infolge Ablehnung der Statuten nicht beschlossen.

1.2 Beschwerde

Gegen die Gründung der Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach erhebt Johanna Lindenberger (nachfolgend Beschwerdeführerin), Aarau, mit Schreiben vom 13. Mai 2011 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Solothurn. Sie beantragt die Überprüfung der Legitimation der Stimme der Bürgergemeinde Büsserach. Diese sei ohne vorausgehende Bürgergemeindeversammlung oder anders geartete Befragung der Gemeindeglieder zustande gekommen. Die zur Gründung der Flurgenossenschaft erforderlichen Landteile seien nur knapp erreicht worden. Die Stimme der Bürgergemeinde Büsserach entscheide mit ihrer Landfläche, ob die Genossenschaft gebildet werde oder nicht. Die Bildung einer Flurgenossenschaft sei ein Entscheid von weitgehender Tragweite. Die Meinungsbildung unter Einbezug der betroffenen Bürgergemeindeglieder dürfte daher gerechtfertigt und erforderlich sein. Der Bürgergemeinderat berufe sich auf seine Finanzkompetenz. Diese sei jedoch in diesem Fall an die Statuten gebunden, welche gerade nicht angenommen worden seien.

Mit Instruktionsverfügung vom 1. Juni 2011 wurde der Beschwerdeführerin Frist gesetzt, bis 24. Juni 2011 einen Kostenvorschuss von 800 Franken an das Amt für Finanzen zu bezahlen und gleichzeitig wurde den Einwohnergemeinden Breitenbach und Büsserach, als Vertreter der Flurgenossenschaft, Gelegenheit gegeben, bis 15. Juli 2011 eine Vernehmlassung sowie die Akten einzureichen. Der Kostenvorschuss wurde von der Beschwerdeführerin fristgerecht bezahlt.

1.3 Vernehmlassung

Mit Eingabe vom 27. Juni bzw. 14. Juli 2011 reichen die Einwohnergemeinden Büsserach und Breitenbach (nachfolgend Beschwerdegegnerinnen) getrennte Vernehmlassungen ein. Sie beantragen die Abweisung der Beschwerde. Als Begründung führen sie im Wesentlichen an, die Kompetenz zur Gründung einer Flurgenosenschaft würde bei der Einwohner- und Bürgergemeinde Büsserach beim Gemeinderat liegen. Die Gesamtbelastung für die Gründung für die Bürgergemeinde werde gemäss Fachleuten ca. 14'000 Franken oder verteilt auf 10 Jahre ca. 1'400 Franken betragen. Diese jährlich wiederkehrenden Belastungen würden somit bei der Einwohner- als auch bei der Bürgergemeinde innerhalb der Finanzkompetenz des Gemeinderates liegen. Die Einwohner und Bürger hätten genügend Zeit gehabt, die Einberufung einer Gemeindeversammlung zu verlangen. Dies sei nicht geschehen.

1.4 Rechtliches Gehör

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 5. August 2011 wurde der Beschwerdeführerin Gelegenheit gegeben, sich zu den Vernehmlassungen der Beschwerdegegner bis 29. August 2011 zu äussern. Mit Eingabe vom 28. August 2011 reichte die Beschwerdeführerin eine Stellungnahme ein. Darin führt sie insbesondere aus, dass der Gemeinderat die Gemeindemitglieder über die Absicht des Gemeinderates, keine Bürgerversammlung einzuberufen, hätte informieren müssen. Öffentlich sei aber nur über das Projekt, nicht aber über den Beitrittsbeschluss des Gemeinderates informiert worden. Die zu erwartenden Kosten würden auf Schätzungen beruhen, für welche keine Berechnungen vorgelegt worden wären. Es sollte eine verlässliche Kostenberechnung vorgelegt werden, falls eine Gemeinde ihre politische Entscheidkompetenz davon abhängig machen wolle.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien wird – soweit entscheidrelevant – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. Im Übrigen wird auf die Akten verwiesen.

2. Erwägungen

2.1 Formelles

2.1.1 Legitimation

Nach der allgemein geltenden Regelung in § 12 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (VRG; BGS 124.11) ist zur Verwaltungsbeschwerde legitimiert, wer durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Besondere Legitimationsbestimmungen bleiben dabei vorbehalten (Abs. 3). Gemäss § 199 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) kann gegen die von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung gefassten Beschlüsse Beschwerde erheben, wer stimmberechtigt ist, oder wer von einem Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat. Die Beschwerdeführerin ist Grundeigentümerin im Bezugsgebiet der Güterregulierung Breitenbach-Büsserach sind. Als solche ist sie gemäss § 31 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Bodenverbesserung in der Landwirtschaft vom 24. August 2004 (BoVO; BGS 923.12) stimmberechtigt. In analoger Anwendung von § 199 Abs. 1 GG ist sie als Stimmberechtigte zur Beschwerde gegen die Beschlüsse der Gründungsversammlung legitimiert.

2.1.2 Frist- und übrige Prozessvoraussetzungen

Gemäss § 33 BoVO kann gegen die Beschlüsse der Gründungsversammlung innert 10 Tagen Beschwerde beim Regierungsrat eingereicht werden. Die Beschwerde erfolgte frist- und formgerecht. Der Regierungsrat ist zuständige Beschwerdeinstanz. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.2 Materielles

2.2.1 Beschlusskompetenz

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, dass der Beschluss der betroffenen Gemeinden, der Gründung der Flurgenossenschaft anlässlich der Gründungsversammlung zuzustimmen bzw. diese abzulehnen, von der Gemeindeversammlung hätte gefällt werden müssen. Bei der Einwohner- und Bürgergemeinde Büsserach wurde dieser Entscheid durch den Gemeinderat gefällt.

Der fragliche Beschluss wurde bereits anlässlich der Gemeinderatssitzung vom 10. Januar 2011 gefällt. Er blieb unangefochten und ist damit in Rechtskraft erwachsen. Dennoch muss im Rahmen des Gründungsverfahrens einer Flurgenossenschaft die Gültigkeit der Abstimmung sowie der abgegebenen Stimmen im Sinne von §§ 31 ff. BoVO überprüft werden können.

Die Gesamtheit der Stimmberechtigten ist das oberste Organ der Gemeinde. Sie übt ihre Rechte an der Gemeindeversammlung oder in besonderen Fällen an der Urne aus. § 56 GG sieht für die Gemeindeversammlung ausdrücklich unübertragbare Befugnisse vor. Diese sind zwingend von der Gemeindeversammlung auszuüben. Der Gemeinderat hingegen ist das vollziehende und verwaltende Organ der Gemeinde. Er beschliesst und wählt in allen Angelegenheiten, die nicht in der Gesetzgebung, in der Gemeindeordnung oder in anderen rechtsetzenden Gemeindefragmenten ausdrücklich einem anderen Organ übertragen sind (§ 70 Abs. 2 GG).

Gemäss der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde Büsserach hat die Gemeindeversammlung zwingend über Geschäfte zu beschliessen, deren Auswirkung jährlich einmalig 10'000 Franken oder jährlich wiederkehrend 2'000 Franken übersteigen (§ 19 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung). Ebenfalls hat sie die Gründung, Erweiterung oder Aufhebung von Anstalten und Unternehmen, sowie die Beteiligung an gemischtwirtschaftlichen oder privaten Unternehmungen zu beschliessen, sofern der finanzielle Aufwand die unter Ziffer 3 von § 19 lit. b der Gemeindeordnung genannten Limiten übersteigt (§ 19 lit. b Ziff. 9 der Gemeindeordnung). Dasselbe gilt für Geschäfte, welche der Zusammenarbeit der Gemeinden dienen (Ziffer 10). Der Beitritt oder Austritt aus einem Zweckverband ist ebenfalls zwingend von der Gemeindeversammlung zu beschliessen (§ 19 lit. b Ziffer 11; § 56 Abs. 1 lit. b Ziff. 8 GG). Bei der Einwohnergemeinde Büsserach wurden diese Finanzlimiten in der Gemeindeordnung auf 100'000 Franken für jährlich einmalige und auf 20'000 Franken für jährlich wiederkehrende Ausgaben festgelegt (vgl. § 20 der Gemeindeordnung). Weder in der kantonalen noch in der kommunalen Gesetzgebung findet sich eine Bestimmung, in der ausdrücklich geregelt wird, welches Organ über den Beitritt zu einer Flurgenossenschaft zu bestimmen hat.

Die Flurgenossenschaften sind öffentlich-rechtliche genossenschaftliche Unternehmen (vgl. § 26 Abs. 1 BoVO). Es handelt sich dabei jedoch nicht um einen Zweckverband im Sinne der §§ 166 ff. GG. In Anwendung der dargelegten kommunalen und kantonalen Bestimmungen folgt, dass die Gemeindeversammlung über den Beitritt der Flurgenossenschaft zwingend abzustimmen hat, wenn das Geschäft die Finanzkompetenz des jeweiligen Gemeinderates übersteigt. Liegen die finanziellen Aufwendungen hingegen unter der in der Gemeindeordnung statuierten Finanzkompetenz der Gemeindeversammlung, ist der Gemeinderat gestützt auf seine Generalkompetenz in § 70 Abs. 2 GG zur Behandlung des Geschäftes zuständig.

Die Einwohner- und Bürgergemeinde Büsserach haben sich bei der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der Gründung der Flurgenossenschaft auf die Angaben des beigezogenen Experten der eingesetzten Arbeitsgruppe gestützt. Dieser ging von jährlich wiederkehrenden Kosten in der Höhe von ca. 1'400 Franken für die Bürgergemeinde Büsserach und ca. 350 Franken für die Einwohnergemeinde Büsserach aus. Diese Werte wurden vom Experten anhand der im Einspracheverfahren überarbeiteten Besitzstandverzeichnisse und aufgrund von Erfahrungswerten bei vergleichbaren Projekten getroffen. Diese jährlich berechneten Ausgaben liegen klar in der Kompetenz des Gemeinderates der Einwohner- und Bürgergemeinde Büsserach. Es weist nichts darauf hin, dass diese Berechnungen falsch sind oder gar willkürlich getroffen wurden. Ebenfalls finden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass Ausgaben in unzulässiger Weise tranchiert wurden, um einen Gemeindeversammlungsbeschluss zu umgehen. Es mag sein, dass sich zu einem späteren Zeitpunkt herausstellt, dass zusätzlich unerwartete oder höhere Ausgaben notwendig sind. Dies ist aber rein hypothetisch und bei jedem zu beschliessenden Geschäft möglich. Denn wie bei einem Vorprojekt sind auch vorliegend die Details des Projektes noch nicht bis in alle Einzelheiten bekannt. Dies ist gar nicht möglich. Dies hat zur Folge, dass auch die Kosten nicht mit absoluter Gewissheit beziffert werden können. Im Übrigen darf und soll der Gemeinderat seine jeweilige Finanzkompetenz voll ausschöpfen bzw. die ihm zugesprochenen Finanzlimiten ausreizen. Damit steht vorliegend fest, dass der Gemeinderat der Einwohner- sowie der Bürgergemeinde Büsserach gültig den Beschluss fassen konnte, ob der Gründung der Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach an der Gründungsversammlung zuzustimmen ist oder nicht. Nichts zu ihren Gunsten kann sich die Beschwerdeführerin aus der Tatsache ableiten, dass die Einwohner- und Bürgergemeinde Breitenbach darüber an der Gemeindeversammlung abstimmen liessen. Der Entscheid darüber, trotz eigentlicher Zuständigkeit des Gemeinderates, die Gemeindeversammlung zu einem bestimmten Geschäft zu konsultieren, liegt alleine in der Autonomie der jeweiligen Gemeinde. Dennoch wäre ein einheitliches Vorgehen der betroffenen Gemeinden sinnvoll und wünschenswert gewesen.

2.2.2 Gründungsverfahren

Schliesslich gilt es noch zu prüfen, ob das Gründungsverfahren, insbesondere die Gründungsversammlung, rechtlich korrekt durchgeführt wurde.

Die beteiligten Grundeigentümer sind mit der Bekanntmachung der öffentlichen Auflage zur Gründungsversammlung einzuladen. Dabei ist auf die Folge des Nichterscheins aufmerksam zu machen. In der Einladung sind die Traktanden der Gründungsversammlung bekanntzugeben (§ 29 BoVO). An der Gründungsversammlung hat jeder Grundeigentümer im Bezugsgebiet eine Stimme. Mehrere Eigentümer desselben Grundstückes üben ihr Stimmrecht durch eine bevollmächtigte Person aus (§ 31 BoVO). Die Abstimmung über die Gründung erfolgt gemäss § 32 Abs. 1 BoVO durch Namensaufruf. Die Gründung ist beschlossen, wenn mindestens ein Drittel der beteiligten Grundeigentümer, denen mehr als die Hälfte des einbezogenen Bodens gehört, zustimmt (§ 32 Abs. 2 BoVO). Die bei der Versammlung nicht erscheinenden oder nicht stimmenden Grundeigentümer gelten als zustimmend. Sie sind darauf aufmerksam zu machen (§ 32 Abs. 3 BoVO; Art 703 des Zivilgesetzbuches [ZGB; SR 210]). Dasselbe gilt für ungültig vertretene Stimmen.

Die Einladung zur Gründungsversammlung der Flurgenossenschaft Breitenbach-Büsserach wurde zusammen mit den Traktanden per eingeschriebenem Brief an die betroffenen Grundeigentümer verschickt. Zudem wurde sie amtlich publiziert im Amtsblatt des Kantons Solothurn und im Amtsanzeiger für das Schwarzbubenland und das Laufental. Die Beilage zur Einladung enthielt neben allgemeinen Informationen auch detaillierte Angaben zur Auflage der Gründungsakten sowie der Gründungsversammlung. Insbesondere wurde darin ausdrücklich darauf hingewiesen, dass nicht erscheinende oder nicht stimmende Grundeigentümer bei der Gründungsversammlung als zustimmend gelten. Dem Protokoll der Gründungsversammlung kann entnommen werden, dass von den anwesenden Grundeigentümern 30 Ja und 182 Nein stimmten. Als abwesend wurden 160 Grundeigentümer gezählt. Unter Beirechnung der abwesenden

Stimmen zu den Ja-Stimmen wurde das erforderliche Mehr für die Gründung der Flurgenossenschaft erreicht und die Gründung als beschlossen erklärt. Dies obwohl von den anwesenden Grundeigentümern sich die grosse Mehrheit gegen eine Gründung aussprach. Das mag auf den ersten Blick als stossend erscheinen. Dieses Vorgehen ist aber im Einklang mit der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung und daher rechtens. Zumal alle Grundeigentümer auf die Folgen ihrer Abwesenheit vorgängig ausdrücklich aufmerksam gemacht wurden.

2.3 Schlussfolgerung

Zusammengefasst erweist sich, dass weder die Bürger- noch die Einwohnergemeinde Büsserach ihre Beschlusskompetenzen in unzulässiger Weise überschritten haben. Das Gründungsverfahren wurde korrekt durchgeführt.

3. Verfahrenskosten

Die Kosten des Verfahrens werden dem Umfang entsprechend, einschliesslich einer Entscheidungsgebühr, in Anwendung von § 17 Abs. 1 des Gebührentarifs vom 24. Oktober 1979 (GT; BGS 615.11) auf 800 Franken festgelegt. Die Beschwerdeführerin unterliegt mit ihren Anträgen vollständig. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die gesamten Kosten des Verfahrens zu tragen (§§ 37 Abs. 2 und 77 VRG i.V.m. Art. 106 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO; SR 272]). Sie werden mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss von 800 Franken verrechnet.

4. Beschluss

Gestützt auf Art. 703 ZGB; §§ 26 und 29 ff. BoVO; §§ 56, 70, 166 ff. und 199 GG; § 19 der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde Büsserach; § 20 der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Büsserach, §§ 12, 37, 39^{bis} und 77 VRG i.V.m. Art. 106 ZPO; § 17 GT wird

erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Der Beschwerdeführerin werden die Verfahrenskosten von 800 Franken auferlegt. Sie werden mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss von 800 Franken verrechnet.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innert 10 Tagen Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn eingereicht werden. Die Beschwerde hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten.

Kostenrechnung

Johanna Lindenberger, Schanzmättelstrasse 33, 5000 Aarau

Entscheidunggebühr:	Fr.	800.--	(Bitte umbuchen von Kto. Nr. 119.500 auf Kostenart: 439 000 033)
Geleisteter Kostenvorschuss:	Fr.	800.--	
	Fr.	<u>0.--</u>	

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (3, GK Nr. 2011-2463)

Amt für Finanzen (2, Bitte Umbuchung vornehmen)

Johanna Lindenberger, Schanzmättelstrasse 33, 5000 Aarau, **Einschreiben**

Einwohnergemeinde Breitenbach, Gemeindeverwaltung, 4226 Breitenbach, **Einschreiben**

Einwohnergemeinde Büsserach, Gemeindeverwaltung, 4227 Büsserach, **Einschreiben**

Amt für Landwirtschaft, Werner Wehrli, Abteilung Strukturverbesserung, 4509 Solothurn