

Regierungsratsbeschluss

vom 23. Februar 2016

Nr. 2016/273

Beschwerdeentscheid

Max Rumpel, Dornach, gegen die Einwohnergemeinde Dornach betreffend den Gemeindeversammlungsbeschluss vom 9. Dezember 2015 in Sachen Genehmigung Budget 2016 sowie den damit verbundenen Steuersatzfestlegungsbeschluss (Grund: wiederholter Verstoss gegen § 55 der Gemeindeordnung (GO))

1. Ausgangslage

1.1 Vorgeschichte

Am 9. Dezember 2015 fand in der Einwohnergemeinde Dornach die Budgetgemeindeversammlung statt.

Unter anderem wurden die Traktanden 1 "Instandstellung Apfelseestrasse" sowie 7 "Budget 2016" behandelt. Die Instandstellung der Apfelseestrasse wurde von der Gemeindeversammlung beraten und das Projekt wurde zuhanden einer Urnenabstimmung verabschiedet. Anschliessend wurde das Budget 2016 von der Gemeindeversammlung beschlossen.

1.2 Beschwerde

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2015 reichte Max Rumpel, Dornach (nachfolgend Beschwerdeführer), gegen den Beschluss betreffend das Budget 2016 sowie die damit verbundene Steuersatzfestlegung Beschwerde ein. Er beantragt hauptsächlich, dass die bestrittenen Gemeindeversammlungsbeschlüsse, Budget einerseits und Steuersatzfestlegung andererseits, zu kassieren seien. Weiter beantragt er unter anderem, dass beim Amt für Gemeinden durch eine neutrale Fachperson eine Untersuchung vorzunehmen sei, zwecks Feststellung einer möglichen Kompetenzüberschreitung durch gesetzwidrige Auskünfte und Zugeständnisse.

Als Begründung führt er im Wesentlichen an, dass der Gemeinderat im angefochtenen Budget 2016 einmalige Projektfinanzierungsausgaben eingestellt habe, die gemäss gültiger Gemeindeordnung (GO) von der Gemeindeversammlung nicht vor dem Budgetbeschluss beschlossen worden seien. Dieses Vorgehen verstosse klar gegen die Vorschriften in § 55 der GO. Dabei handle es sich um die Sanierung der Apfelseestrasse mit Gesamtprojektkosten von rund 3 Mio. Franken. Die Höhe dieser Ausgabe mache gemäss § 18 GO zwingend eine Urnenabstimmung nötig. Unglaubwürdig sei die Äusserung des Gemeindepräsidenten an der diesbezüglichen Gemeindeversammlung, dass der Gemeinderat vom Amt für Gemeinden grünes Licht erhalten haben, die vom Souverän noch nicht beschlossene Budgetposition ins Budget 2016 einzusetzen. Das Amt für Gemeinden habe keine Kompetenz, die vom Souverän beschlossenen und vom Regierungsrat genehmigten Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen zu missachten und willkürlich anderslautende Auskünfte und Zugeständnisse zu erteilen.

1.3 Beschwerde gegen die Verfügung betreffend Kostenvorschuss

Mit Schreiben vom 15. Januar 2016 reichte der Beschwerdeführer beim Regierungsrat Beschwerde gegen die Verfügung betreffend Kostenvorschuss des instruierenden Volkswirtschaftsdepartements vom 5. Januar 2016 ein.

1.4 Vernehmlassung

Die Einwohnergemeinde Dornach (nachfolgend Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 18. Januar 2016 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden kann. Unter o./e. Kostenfolge.

Als Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, dass die Kosten des Sanierungsprojektes "Apfelseestrasse" unter Traktandum 1 der Gemeindeversammlung vom 9. Dezember 2015 behandelt worden seien. Nach den Ausführungen und beschlossenen Eintreten sei wie gewohnt die Detailberatung erfolgt und hier habe es die Möglichkeit gegeben, Anträge und Fragen zu stellen. Die Schlussabstimmung sei entfallen, da laut § 65 Abs. 1 Gemeindegesetz (und § 18 Abs. 2 GO) Fälle, in denen an der Urne entschieden werde, davon ausgenommen seien. Der Gemeindepräsident habe sich vorgängig beim Amt für Gemeinden informiert, wie im Falle der Apfelseestrasse zu verfahren sei. Sowohl das oben geschilderte Verfahren als auch die Zulässigkeit der Budgetierung seien ihm vom Amt für Gemeinden telefonisch bestätigt worden. Selbstverständlich würden keine Ausgaben für das Projekt "Sanierung Apfelseestrasse" getätigt werden, bevor die Genehmigung an der Urne erfolgt sei.

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

1.5 RRB Nr. 2016/156 vom 2. Februar 2016

Mit RRB Nr. 2016/156 vom 2. Februar 2016 hat der Regierungsrat die Beschwerde des Beschwerdeführers in Sachen Verfügung betreffend Kostenvorschuss des Volkswirtschaftsdepartements vom 5. Januar 2016 abgewiesen, wobei das Volkswirtschaftsdepartement aufgefordert wurde, dem Beschwerdeführer eine neue Frist zur Bezahlung des Kostenvorschusses von 1'200 Franken anzusetzen.

Mit Schreiben vom 5. Februar 2016 wurde der Beschwerdeführer vom Volkswirtschaftsdepartement darüber informiert, dass sich eine erneute Fristansetzung erübrigt, da der Kostenvorschuss von 1'200 Franken zwischenzeitlich geleistet wurde und das Verfahren daher nun fortgeführt werden kann.

2. Erwägungen

2.1 Eintreten

Nach § 199 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) kann, wer stimmberechtigt ist, oder wer von einem Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat, beim Regierungsrat Beschwerde erheben gegen die von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefassten Beschlüsse. Nach § 202 Abs. 1 GG sind Beschwerden innert 10 Tagen einzureichen. Nach Abs. 2 beginnt die Beschwerdefrist, wenn ein Stimmberechtigter oder eine Stimmberechtigte gegen einen Beschluss der Gesamtheit der Stimmberechtigten Beschwerde erheben will, an dem der Gemeindeversammlung folgenden Tag.

Der Beschwerdeführer ist Stimmberechtigter der Einwohnergemeinde Dornach und damit grundsätzlich zur Beschwerde legitimiert. Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.2 Überprüfungsbefugnis

Mit der Beschwerde können Verfahrensmängel jeder Art, unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhaltes, Unangemessenheit, unrichtige Rechtsanwendung, Verweigerung des rechtlichen Gehörs und sonstige Umstände geltend gemacht werden, die geeignet erscheinen, die Aufhebung oder Abänderung der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheides oder den Erlass eines Verwaltungsaktes zu begründen (vgl. § 30 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 15. November 1970, VRG; BGS 124.11). Die Rüge der Unangemessenheit entfällt bei letztinstanzlichen Verfügungen oder Entscheiden der Gemeinden, die im Rahmen der Gemeindeautonomie ergehen (vgl. § 30 Abs. 2 VRG).

2.3 Inhaltliches

2.3.1 Budgetierung bei noch ausstehender Urnenabstimmung

Der Beschwerdeführer macht in diesem Zusammenhang geltend, dass der Gemeinderat im angefochtenen Budget 2016 einmalige Projektfinanzierungsausgaben eingestellt habe, die gemäss gültiger GO von der Gemeindeversammlung nicht vor dem Budgetbeschluss beschlossen worden seien. Dieses Vorgehen verstosse klar gegen die Vorschriften in § 55 der GO. Dabei handle es sich um die Sanierung der Apfelseestrasse mit Gesamtprojektkosten von rund 3 Mio. Franken. Die Höhe dieser Ausgabe mache gemäss § 18 GO zwingend eine Urnenabstimmung nötig. Daher sei laut Ziffer 2 dieser GO-Bestimmung eine Beschlussfassung an der Gemeindeversammlung entfallen. Dieser Sachverhalt beweise, dass im Zeitpunkt des Budgetbeschlusses kein Sanierungsbeschluss Apfelseestrasse vorgelegen habe, wie dies § 55 GO als zwingende Voraussetzung verlange. Aus diesem Grund sei der Budgetgenehmigungsbeschluss vom 9. Dezember 2015 samt dem causal damit zusammenhängenden Steuersatzfestsetzungsbeschluss zu kassieren.

Die Beschwerdegegnerin führt an, dass die Kosten des Sanierungsprojektes "Apfelseestrasse" unter Traktandum 1 der Gemeindeversammlung vom 9. Dezember 2015 behandelt worden seien. Nach den Ausführungen und beschlossener Eintreten sei wie gewohnt die Detailberatung erfolgt und hier habe es die Möglichkeit gegeben, Anträge und Fragen zu stellen. Die Schlussabstimmung sei entfallen, da laut § 65 Abs. 1 Gemeindegesetz (und § 18 Abs. 2 GO) Fälle, in denen an der Urne entschieden werde, davon ausgenommen seien. Selbstverständlich würden keine Ausgaben für das Projekt "Sanierung Apfelseestrasse" getätigt werden, bevor die Genehmigung an der Urne erfolgt sei.

Nach § 50 Abs. 1 lit. b GG ist über eine von der Gemeindeversammlung beratene Vorlage an der Urne abzustimmen, wenn es die Gemeindeordnung bestimmt. Gemäss § 18 Abs. 1 lit. c der GO der Einwohnergemeinde Dornach ist über eine von der Gemeindeversammlung beratene Vorlage an der Urne abzustimmen, wenn die Ausgabe 2 Mio. Franken übersteigt.

Es war somit korrekt, dass über das Sanierungsprojekt "Apfelseestrasse" an der Gemeindeversammlung selbst keine Schlussabstimmung durchgeführt wurde. Diese hat gemäss den erwähnten Regelungen und aufgrund der Ausgabenhöhe von über 2 Mio. Franken an der Urne stattzufinden.

In § 55 GO ist festgehalten, dass bevor über den Voranschlag beschlossen wird, nicht gebundene einmalige Ausgaben, die 200'000 Franken und jährlich wiederkehrende Ausgaben, die 50'000 Franken übersteigen, von der Gemeindeversammlung unter einem besonderen Traktandum zu beschliessen sind. Diese Regelung stützt sich auf § 142 Abs.1 GG, welcher festhält, dass bevor über das Budget beschlossen wird, nicht gebundene einmalige und jährlich wiederkehrende

Ausgaben, die einen in der Gemeindeordnung zu bestimmenden Betrag übersteigen, vom zuständigen Organ unter einem besonderen Traktandum zu beschliessen sind.

Im Rahmen des vom Volkswirtschaftsdepartement gestützt auf § 137 Abs. 2 lit. b GG festgelegten Rechnungslegungsmodells werden die gesetzlichen Vorgaben betreffend die Budgetierung weiter konkretisiert. Die vorliegend fragliche Ausgabe betrifft das Rechnungsjahr 2016, womit entsprechend schon die Regelungen nach HRM2 darauf anzuwenden sind.

Sinn der Unterscheidung des Ablaufs im Gesetz liegt darin, die grösstmögliche Vollständigkeit eines Budgets zu gewährleisten. Das Budget ist letztlich ein Plan, in welchem alle relevanten Fakten enthalten sein müssen. Die eigentliche Sicherstellung der Rechtsgrundlagen erfolgt demnach im Zusammenhang mit der Ausgabebetätigung. Im Handbuchordner (HBO) HRM2 ist im Kapitel 11 Kreditwesen, Anlagen und Ausgaben in Ziffer 11.10 unter dem Titel "Budgetkredit" unter anderem Folgendes festgehalten:

"Der Gemeinderat darf über Budgetkredite, welche ohne Rechtsgrundlage in das Budget aufgenommen wurden, erst verfügen, wenn die gesetzliche Grundlage geschaffen, bzw. wenn das Budget genehmigt wurde.

Neue Ausgaben, die eine bestimmte in der Gemeindeordnung festzulegende Höhe nicht übersteigen und damit nicht unter einem besonderen Traktandum beschlossen werden müssen, können durch den Gemeinderat oder direkt an der Gemeindeversammlung in das Budget aufgenommen und mit der Schlussabstimmung über das Budget beschlossen werden. Bei solchen Ausgaben von untergeordneter Bedeutung handelt es sich in der Regel um neue einmalige Konsumausgaben, welche keine Folgekosten auslösen. Um eine einmalige Ausgabe handelt es sich dann, wenn diese anlässlich der Budgetbehandlung reduziert oder gestrichen werden kann, ohne dass die Gemeinde eine verbindliche Zusage oder die im § 141 Abs. 1 des Gemeindegesetzes aufgeführten Kriterien verletzt. Dies gilt auch dann, wenn die Ausgabe für den gleichen Zweck mehrmals als neue einmalige Ausgaben im Budget eingestellt werden, z. B. Beiträge an Vereine, Beitrag an Schullager."

Das Gesetz unterscheidet somit Ausgaben von untergeordneter Bedeutung, welche nicht unter einem besonderen Traktandum beschlossen werden müssen und direkt in das Budget aufgenommen werden können (vgl. § 142 Abs. 1 GG) sowie "grössere" Ausgaben, die vor der Aufnahme in das Budget unter einem separaten Traktandum behandelt werden müssen (vgl. § 142 Abs. 1 GG).

In der Regel ist für die Beschlussfassung über die unter einem separaten Traktandum zu behandelnden Ausgaben die Gemeindeversammlung zuständig. Bei dieser Beschlussfassung handelt es sich um die in Ziffer 11.10 des HBO HRM2 erwähnte Rechtsgrundlage, ohne welche der Gemeinderat nicht über den entsprechenden Kredit verfügen darf. Diesfalls ergibt sich der Ablauf, dass das entsprechende separate Traktandum anlässlich der Budgetgemeindeversammlung separat vor der Beschlussfassung über das Budget behandelt wird. Das Budget ist in diesem Fall dermassen vorbereitet, dass darin die Ausgabe, die zuvor im separaten Traktandum zu behandeln ist, bereits enthalten ist. Wird die Ausgabe im separaten Traktandum angenommen, so "stimmt" das Budget. Wird die Ausgabe jedoch abgelehnt, so fällt sie aus dem Budget. Auf diesen Regelfall ist die Bestimmung in § 142 Abs. 1 GG zugeschnitten. Sinn und Zweck der Bestimmung ist es somit, dass sich die Stimmbürger anlässlich der Gemeindeversammlung ein konkretes Bild über die "grösseren" Ausgaben der Gemeinde machen und bei Bedarf im Rahmen der Detailberatung des separaten Traktandums mittels allfälligen Anträgen Einfluss nehmen können.

Muss nun eine Ausgabe aufgrund einer entsprechenden Regelung in der Gemeindeordnung an der Urne beschlossen werden, so ändert sich am beschriebenen Sinn und Zweck von § 142 Abs. 1 GG nichts. Auch in diesem Fall hat zuerst die Gemeindeversammlung auf das Traktandum einzutreten und die Detailberatung durchzuführen, womit dem Sinn und Zweck der Bestimmung auch schon genüge getan ist. Für die Zweckerfüllung ist es unerheblich, ob nun die Schlussab-

stimmung durch die Gemeindeversammlung selbst oder (später) an der Urne stattfindet. Wurde daher auf das entsprechende Traktandum eingetreten und wurden die Details dazu beraten, so ist damit das Erfordernis der Beschlussfassung unter einem separaten Traktandum bereits erfüllt. Damit kann die entsprechende Ausgabe in das Budget aufgenommen werden und es darf darüber beschlossen werden, auch wenn die Schlussabstimmung an der Urne erst zu einem späteren Zeitpunkt stattfindet. Bis zur Beschlussfassung an der Urne wird der Gemeinderat (noch) nicht über den Budgetkredit verfügen dürfen, da erst bei einer positiven Entscheidung die Rechtsgrundlage dafür geschaffen wird. Fällt die Entscheidung an der Urne negativ aus, so wird der Gemeinderat aufgrund des Fehlens der entsprechenden Rechtsgrundlage schlicht nicht über den Budgetkredit verfügen und die Ausgabe somit nicht tätigen dürfen, auch wenn die Ausgabe im Budget enthalten war.

Zu denken ist in diesem Zusammenhang auch an die Konstellation, dass für die Beschlussfassung über eine unter einem separaten Traktandum zu behandelnde Ausgabe gemäss der Regelung in der Gemeindeordnung die Gemeindeversammlung zuständig ist, an der Gemeindeversammlung jedoch "spontan" beschlossen wird, dass die Schlussabstimmung an der Urne stattzufinden hat (vgl. § 51 GG). Auch in diesem Fall ist die entsprechende Ausgabe bereits im vorbereiteten Budget enthalten. Es kann nun nicht die Intention des Gesetzgebers gewesen sein, dass nun die Ausgabe im Budget wieder gestrichen werden muss und erst ein Jahr später in das nächste Budget aufgenommen werden kann. Dies würde eine seriöse Planung und genügende Budgetierung durch die Gemeinden verunmöglichen. Auch in diesem Fall hat es – wie wenn aufgrund der Regelung in der Gemeindeordnung ohnehin eine Urnenabstimmung durchzuführen wäre – zu genügen, wenn an der Gemeindeversammlung auf das Traktandum eingetreten wurde und die Details beraten wurden, damit die Ausgabe in das Budget aufgenommen werden und darüber Beschluss gefasst werden darf.

Als Fazit für den Fall, dass die Beschlussfassung über die unter einem separaten Traktandum zu behandelnde Ausgabe an der Urne stattzufinden hat, kann daher Folgendes festgehalten werden: Die Ausgabe kann in das Budget aufgenommen und darüber gültig Beschluss gefasst werden, sofern an der Gemeindeversammlung vorgängig auf das separate Traktandum eingetreten wurde und die Details beraten wurden.

Das Vorgehen der Beschwerdegegnerin war daher korrekt, womit sich die Beschwerde diesbezüglich als unbegründet erweist.

2.3.2 Auskunft durch das Amt für Gemeinden

Der Beschwerdeführer führt diesbezüglich an, dass die Äusserung des Gemeindepräsidenten an der besagten Gemeindeversammlung, wonach der Gemeinderat vom Amt für Gemeinden grünes Licht erhalten habe, die vom Souverän noch nicht beschlossene Budgetposition ins Budget 2016 einzusetzen, ungläubwürdig sei. Das Amt für Gemeinden habe keine Kompetenz, die vom Souverän beschlossenen und vom Regierungsrat genehmigten Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen zu missachten und willkürlich anderslautende Auskünfte und Zugeständnisse zu erteilen.

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass der Gemeindepräsident sich vorgängig beim Amt für Gemeinden informiert habe, wie im Falle der Apfelseestrasse zu verfahren sei. Sowohl das oben geschilderte Verfahren als auch die Zulässigkeit der Budgetierung seien ihm vom Amt für Gemeinden telefonisch bestätigt worden. Die vom Amt für Gemeinden erhaltenen Informationen hätten informativen Charakter gehabt.

Abklärungen beim Amt für Gemeinden haben ergeben, dass dem Gemeindepräsidenten von Dornach im Vorfeld zur Gemeindeversammlung vom 9. Dezember 2015 telefonisch eine entsprechende Auskunft im beschriebenen Sinne erteilt wurde.

Nach § 208 Abs. 1 lit. a GG setzt der Regierungsrat das Departement, das Gemeindeamt (heute: Amt für Gemeinden) oder das Oberamt insbesondere ein, um die Gemeinden in rechtlichen und organisatorischen Fragen zu beraten. Es ist daher eine gesetzliche Aufgabe des Amtes für Gemeinden, Gemeinden zu beraten.

Durch die Auskunftserteilung ist das Amt für Gemeinden somit schlichtweg seinem gesetzlichen Auftrag nachgekommen. Wie die Ausführungen in Ziffer 2.3.1 zeigen, war die Auskunft des Amtes für Gemeinden zudem korrekt. Es liegt daher auch keine gesetzwidrige oder willkürliche Auskunft vor, wie dies vom Beschwerdeführer behauptet wird. Somit besteht kein Anlass für die Einleitung einer Untersuchung.

Die Beschwerde erweist sich auch in diesem Punkt als unbegründet.

2.4 Schlussfolgerung

Die Beschwerde erweist sich in allen Punkten als unbegründet und ist daher abzuweisen.

3. Verfahrenskosten und Parteientschädigung

Die Kosten werden dem Umfang des Verfahrens entsprechend in Anwendung von § 3 i.V.m. § 17 Abs. 1 des Gebührentarifs vom 24. Oktober 1979 (GT; BGS 615.11) festgelegt. Im vorliegenden Fall belaufen sich die Verfahrenskosten nach einer Vollkostenrechnung auf 1'200 Franken. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer gestützt auf §§ 37 Abs. 2 und 77 VRG i.V.m. Art. 106 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) die Kosten des Verfahrens vollumfänglich zu tragen. Die Verfahrenskosten von 1'200 Franken werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von 1'200 Franken verrechnet.

Den am Verfahren beteiligten Behörden werden gemäss § 39 VRG in der Regel keine Parteientschädigungen zugesprochen. Im verwaltungsrechtlichen Verfahren gilt die Untersuchungsmaxime. Grundsätzlich müssen also besondere Umstände vorliegen, um am Verfahren beteiligten Gemeinden eine Parteientschädigung aufzuerlegen oder eine solche zuzusprechen. Solche besonderen Umstände, die klar für oder wider eine Entschädigung sprechen oder sich nicht gegenseitig aufheben würden, liegen in diesem Verfahren aber nicht vor.

4. Beschluss

- gestützt auf Art. 106 ZPO; §§ 50, 51, 65, 137, 141, 142, 199, 202 und 208 GG; §§ 30, 37, 39 und 77 VRG; § 3 i.V.m. § 17 GT; §§ 18 und 55 GO -

4.1 Die Beschwerde wird abgewiesen.

4.2 Der Beschwerdeführer hat die Verfahrenskosten in der Höhe von 1'200 Franken zu tragen. Diese werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von 1'200 Franken verrechnet.

4.3 Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.



Andreas Eng
Staatschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung des begründeten Urteils beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Adresse: 1000 Lausanne 14). Die Frist wird durch rechtzeitige Aufgabe bei der Schweizerischen Post gewahrt. Die Frist ist nicht erstreckbar. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angaben der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Für die weiteren Voraussetzungen sind die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes massgebend.

Kostenrechnung

Max Rumpel, Bruggweg 41, 4143 Dornach

Verfahrenskosten:	Fr.	1'200.--	(Kto. 4210000/81097)
Geleisteter Kostenvorschuss:	Fr.	1'200.--	(Kto. 2006079 / Umbuchung)
	Fr.	<u>0.--</u>	

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement

Amt für Gemeinden (3, Ablage, SCN, BAE)

Departement des Innern, SAP-Pooling, **mit dem Auftrag:**

Umbuchung 1'200 Franken (Belastung Kto. 2006079;

Gutschrift Kto. 4210000/81097)

Max Rumpel, Bruggweg 41, 4143 Dornach, **R**

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Dornach, Hauptstrasse 33, 4143 Dornach, **R**