

# **Regierungsratsbeschluss**

vom 19. Januar 2016

Nr. 2016/74

## **Beschwerdeentscheid**

**Heinz L. Jeker-Stich (und Mitunterzeichner), Büsserach, gegen die Einwohnergemeinde Büsserach betreffend Beschlüsse der Gemeindeversammlung vom 28. September 2015 zu den Traktanden 1, 2, 3 und 4**

---

### **1. Ausgangslage**

#### **1.1 Vorgeschichte**

Am 28. September 2015 fand in der Einwohnergemeinde Büsserach eine ausserordentliche Gemeindeversammlung statt. Es wurde über folgende Traktanden abgestimmt:

1. Genehmigung eines Planungs- und Baukredits für die Sanierung des Schulhaus Wydenmatt inkl. Anbau von 2'700'000 Franken.
2. Wärmeverbund West – Genehmigung eines Bruttokredits von 400'000 Franken.
3. Genehmigung eines Planungskredits für die Schulraumerweiterung Kirergarten von 270'000 Franken.
4. Bruttokredit für die Erschliessung des Industriering – Trennsystem und Wasserleitung von 800'000 Franken.

Allen Anträgen des Gemeinderates wurde durch die Gemeindeversammlung zugestimmt.

#### **1.2 Beschwerde**

Mit Schreiben vom 6. Oktober 2015 reichten Heinz L. Jeker-Stich (und Mitunterzeichner), Büsserach (nachfolgend Beschwerdeführer), gegen die erwähnten Traktanden 1, 2, 3 und 4 Beschwerde ein. Sie beantragen, dass die Beschlüsse der Gemeindeversammlung vom 28. September 2015 zu den Traktanden 1, 2, 3 und 4 aufzuheben seien und eine Wiederholung der Gemeindeversammlung durch den Gemeinderat neu anzusetzen sei.

Als Begründung führen sie im Wesentlichen an, dass jenen Stimmberchtigten, welche die aufgelegten Unterlagen vorgängig bei der Gemeindeverwaltung eingesehen und studiert hätten, wichtige Informationen vorenthalten worden seien. Bei der Wahl der Stimmenzähler, bei der Feststellung der Anzahl Stimmberchtigter, bei der Zählung der Stimmen sowie bei Nachzählungen soll es zu Unregelmässigkeiten gekommen sein. Eine hohe Anzahl von Enthaltungen lasse den Schluss zu, dass nicht genügend Informationen vorgelegen hätten oder grundsätzlich eine grosse Unsicherheit generiert worden sei. Die Sanierung gemäss Traktandum 1 übersteige den im Investitionsplan 2015 vorgesehenen Kredit aufgrund von unverhältnismässigen Zusatzleistungen oder überdimensionierten Infrastrukturflächen im Annexgebäude. Die Kostenangaben im Traktandum 2 seien unvollständig und nicht transparent. Beim Traktandum 3 entstehe durch die grosse Diskrepanz gegenüber den aktuellen Kostenschätzungen eine unglaublichre Vorlage. Zum Traktandum 4 wird angeführt, dass den Stimmbürgern wichtige Grundlagen für

die Meinungsbildung nicht vorgestellt worden seien. Der Gemeinderat steuere mit seiner Investitionspolitik die Gemeinde Büsserach in eine kritische Dimension.

### 1.3 Verfügung vom 13. Oktober 2015

Mit verfahrensleitender Verfügung des instruierenden Amtes für Gemeinden vom 13. Oktober 2015 wurde Heinz L. Jeker-Stich unter anderem als Vertreter der Beschwerdeführer eingesetzt, wobei festgelegt wurde, dass Entscheide, Verfügungen und Korrespondenzen der Beschwerdeinstanz bzw. des instruierenden Amtes, welche Heinz L. Jeker-Stich zugestellt werden, als an alle Beschwerdeführer zugestellt gelten.

### 1.4 Vernehmlassung

Die Einwohnergemeinde Büsserach (nachfolgend Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 3. November 2015 die Abweisung der Beschwerde in allen Punkten.

Als Begründung wird im Wesentlichen angeführt, dass die Wahl der Stimmenzähler, die Feststellung der Anzahl Stimmberechtigter, die Zählung der Stimmen sowie die Nachzählungen korrekt erfolgt seien. Zur Sanierung gemäss Traktandum 1 wird ausgeführt, dass das Projekt mit 2.4 Millionen Franken im Finanzplan eingesetzt worden sei. Mit dem Ausbau des Dachgeschosses würden sich die Kosten um 300'000 Franken erhöhen, was aber zu einem deutlichen Mehrwert des Hauses führen werde. Der Gemeinderat könne die Aussage, dass die Kostenangaben zum Traktandum 2 unvollständig und nicht transparent seien, nicht nachvollziehen. Zum Traktandum 3 wird erläutert, dass es ein normaler Prozess sei, dass das Projekt noch überarbeitet und den Bedürfnissen der Schule Büsserach angepasst werden müsse. Deshalb sei ein Planungskredit von 270'000 Franken eingesetzt worden. Das Projekt in Traktandum 4 sei nach den rechtsgültigen GEP und GWP-Plänen erarbeitet worden. Die Unterlagen zum Projekt seien ordentlich während 7 Tagen bei der Gemeindeverwaltung aufgelegen. Es habe sich niemand über das Traktandum bei der Gemeindeschreiberin informiert. Die Gemeinde sei sich über das Investitionsvolumen in den nächsten Jahren bewusst. Der Gemeinderat distanziere sich von den Vorwürfen, er würde die Gemeinde in eine kritische Verschuldungslage bringen.

### 1.5 Weiterer Verfahrensverlauf

Mit Eingabe vom 19. November 2015 nehmen die Beschwerdeführer zur Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin Stellung. Darin wurde unter anderem der Antrag, dass der Beschluss zum Traktandum 4 aufzuheben sei, zurückgezogen.

Auf das Traktandum 4 wird daher nachfolgend nicht mehr eingegangen.

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 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 Stimmberichtigten 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 Ge-

samtheit der Stimmberchtigten Beschwerde erheben will, an dem der Gemeindeversammlung folgenden Tag.

Die Beschwerdeführer sind Stimmberchtigte der Einwohnergemeinde Büscherach 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 Formelle Aspekte

#### 2.3.1.1 Wahl der Stimmenzähler, Feststellung der Anzahl Stimmberchtigter, Zählung der Stimmen, Nachzählungen

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass bereits vor dem offiziellen Beginn der Gemeindeversammlung 5 Stimmenzähler durch den Gemeinderat bestimmt und später den Anwesenden zur Wahl vorgeschlagen worden seien. Die Zählung der anwesenden Stimmberchtigten habe 114 Personen ergeben. Mit Verspätung seien zwei weitere Personen dazu gekommen. Diese seien erst durch einen Hinweis eines Anwesenden zu einem Zeitpunkt, als bereits erste Abstimmungen erfolgt gewesen seien, registriert worden. Die ersten Zählungen durch die Stimmenzähler seien ohne das übliche Abschreiten der zugewiesenen Tischreihen direkt vom exzentrischen Sitzplatz aus erfolgt. Bei mehreren Abstimmungen seien nur die Ja-Stimmen und die Enthaltungen erfasst worden. Es habe nachgezählt werden müssen. Die Richtigkeit der Zählungen müsse infolge von mehreren Fehlern angezweifelt werden.

Die Beschwerdegegnerin führt an, dass die 5 Stimmenzähler vom Gemeindepräsidenten vorgeschlagen worden seien. Aus der Versammlung seien keine anderen Wahlvorschläge ausgesprochen worden. Die Stimmenzähler seien einstimmig von der Versammlung gewählt worden. Im Protokoll der ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 28. September 2015, welches vor Eingang der Beschwerde vom Gemeinderat an der GR-Sitzung vom 12. Oktober 2015 genehmigt worden sei, sei festgehalten, dass 116 stimmberchtigte Personen an der GV anwesend gewesen seien. Es seien 3 Personen gewesen, welche um ca. 20.05 Uhr den Konzertsaal in Büscherach betreten hätten. Eine davon sei die Lehrtochter der Gemeindeverwaltung gewesen, welche noch nicht stimmberchtigt sei. Sie sei als Gast registriert worden. Die anderen beiden Stimmberchtigten seien der Gemeindeschreiberin persönlich bekannt gewesen und seien zu der ursprünglichen Anzahl der Stimmberchtigten von 114 dazugezählt worden. Die Stimmen seien auf die gleiche Weise wie an den letzten Gemeindeversammlungen gezählt worden. Es seien Ja-Stimmen, Nein-Stimmen und Enthaltungen bei der Abstimmung aufgenommen und durch Gemeindepräsident und Gemeindeschreiberin zusammengerechnet worden. Die Richtigkeit der Zählung werde vom Gesamtgemeinderat in keiner Weise angezweifelt.

Die Gemeindeversammlung wählt Stimmenzähler oder Stimmenzählerinnen (§ 60 Abs. 1 GG). Sie bilden zusammen mit dem Gemeindepräsidenten oder der Gemeindepräsidentin und dem Gemeindeschreiber oder der Gemeindeschreiberin das Büro (§ 60 Abs. 2 GG). Dem Protokoll der

Gemeindeversammlung kann entnommen werden, dass die 5 Stimmenzähler von der Gemeindeversammlung gewählt wurden. Ob diese bereits zuvor vom Gemeindepräsidenten angefragt und von ihm zur Wahl vorgeschlagen wurden, ist unerheblich. Entscheidend ist alleine, dass die Stimmenzähler schlussendlich von der Gemeindeversammlung gewählt wurden, was vorliegend der Fall war.

Der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin lässt feststellen, wieviele Stimmberechtigte an der Versammlung teilnehmen; vor Abstimmungen kann nachgezählt werden (§ 61 Abs. 1 lit. a GG). Dem Protokoll der Gemeindeversammlung kann entnommen werden, dass die Anwesenheit von 116 Stimmberechtigten festgestellt wurde. Diese Zahl entspricht somit der von der Beschwerdegegnerin und auch den Beschwerdeführern genannten Anzahl Stimmberechtigter. Wer stimmberechtigt ist, kann unter anderem zum Verfahren Ordnungsanträge stellen (§ 42 Abs. 1 lit. a GG). Wären die Beschwerdegegner anlässlich der Gemeindeversammlung der Auffassung gewesen, dass die Anzahl Stimmberechtigter vor einer Abstimmung hätte nachgezählt werden müssen, so hätten sie einen entsprechenden Ordnungsantrag stellen können. Dies haben sie jedoch unterlassen.

Die falsche Auszählung von Stimmen anlässlich einer Gemeindeversammlung muss während der Versammlung selbst gerügt werden, weil sie im Nachhinein nicht beweisbar ist (GER 2001 Nr. 4, Regeste). Nach § 59 Abs. 2 GG hat sich eine Person, die mit einer verhandlungsleitenden Verfügung nicht einverstanden ist, sogleich bei der Gemeindeversammlung zu beschweren, die unverzüglich entscheidet. Der Sinn dieser Regelung besteht darin, dass Unstimmigkeiten und Unklarheiten [...] an Ort und Stelle bereinigt werden können (GER 2001 Nr. 4, Ziffer 2.2.2., auszugsweise). Die Anzweiflung der Richtigkeit der Zählungen durch die Beschwerdeführer im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist daher verspätet. Die Beschwerdeführer hätten an der Gemeindeversammlung selbst entsprechende Verfahrensanträge stellen müssen.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass sich die Beschwerde betreffend die vorliegenden formellen Rügen als unbegründet erweist.

### 2.3.2 Materielle Aspekte

#### 2.3.2.1 Traktandum 1

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass für die Sanierung des Wydenmatt-Schulhauses im Investitionsplan 2015 ein Betrag von 2.4 Millionen Franken budgetiert gewesen sei. Der beantragte Planungs- und Ausführungskredit übersteige das Budget bereits im Vorprojekt und resultiere aus unverhältnismässigen Zusatzleistungen oder überdimensionierten Infrastrukturflächen im Annexgebäude. Der geplante Anbau im Westen sei grundsätzlich zu gross dimensioniert. Im Ausführungskredit sei keine Wärmerzeugung vorgesehen. Dies führe zu einer Verzehrung der effektiven Baukosten für die Schulhaussanierung. Die fehlende Transparenz verunmögliche eine objektive Beurteilung der Vorlage durch die Stimmbürger. Eine Nutzungs-Synergie mit dem Schulgebäude Kirsgarten dränge sich insbesondere mit Blick auf die aktuelle schwache Auslastung der Räume auf. In der Kostenschätzung sei ein präjudizierender und überdimensionierter Technikraum im Untergeschoss eingerechnet worden. Diese Kosten würden hauptsächlich durch die in Traktandum 2 beantragte Realisierung eines Wärmeverbundes mit einer Holzschnitzelheizung resultieren. Andererseits würden in der Kostenzusammenstellung für die Sanierung des Gebäudes explizit jene erforderlichen Aufwendungen für die Wärmerzeugung fehlen. Der Gemeinderat präjudiziere damit eine substanzielle gemeinsame Abhängigkeit der Traktanden 1 und 2. Im Traktandum 1 seien somit wesentliche Kosten des Traktandums 2 enthalten und umgekehrt. Eine korrekte Abstimmung sei unter diesen Umständen nicht möglich gewesen. Dies werde auch durch die grosse Zahl von Stimmenthaltungen dokumentiert.

Die Beschwerdegegnerin führt an, dass der Gemeinderat mit dem zusätzlichen Raumbedarf für die Schule Kirsgarten ab Sommer 2017 beschlossen habe, sich intensiv mit dem Thema Raumbe-

darf in Büscherach zu befassen und an der Gemeindeversammlung vom 9. Dezember 2013 einen Planungskredit von 30'000 Franke für das Projekt "öffentliches Raumangebot" beantragt habe. Nach Erstellung eines Belegungsplans im Schulhaus Wydenmatt sei zu einer Mitwirkungsveranstaltung zum Thema Raumbedürfnisse in Büscherach eingeladen worden. Das Raumplanungsbüro Holzemer habe anschliessend eine umfassende Standortanalyse durchgeführt und verschiedene Varianten ausgearbeitet, um den zusätzlichen Raumbedarf abzudecken. An der Gemeinderatssitzung vom 3. November 2015 habe sich der Gemeinderat einstimmig für die Variante B (Teilausbau Wydenmatt für Vereine; Anbau Kirsgarten für Schule) ausgesprochen. An der Gemeinderatssitzung vom 9. Februar 2015 sei das Raumprogramm für das Schulhaus Wydenmatt vorgestellt worden. Dieses sei vom Gemeinderat einstimmig verabschiedet worden. Man habe sich dazu entschieden, das Dachgeschoss bei der umfassenden Sanierung auszubauen. Es sollen Archivmöglichkeiten für die Vereine zur Verfügung gestellt werden, was schon lange ein Bedürfnis gewesen sei. Am 15. September 2015 habe im Konzertsaal eine Informationsveranstaltung zu diesem Projekt stattgefunden. Das Projekt sei mit 2.4 Millionen Franken im Finanzplan eingesetzt worden. Mit dem Ausbau des Dachgeschosses würden sich die Kosten um 300'000 Franken erhöhen, was aber zu einem deutlichen Mehrwert des Hauses führen würde.

Mit der Finanzplanung erfolgt die Steuerung der Gemeindefinanzen über mehrere Jahre (5 – 8 Jahre). Neben den Rahmenbedingungen wie der Bevölkerungsentwicklung, der Teuerung, der Einschätzung zur Zunahme des Steueraufkommens oder der Abschreibungen sind im Besonderen die Investitionen für die Planperiode zu bestimmen. Innerhalb dieses Investitionsplans gilt es bei Investitionsvorhaben zwischen Pflicht- und Wunschbedarf zu unterscheiden. Die Folgekosten dieser Investitionen sind in der Prognose zur Erfolgsrechnung ersichtlich, welche neben dem Ergebnis auch die Finanzierung aufzeigt. Schliesslich informiert die Planbilanz über die Entwicklung der Vermögens- und Kapitalsituation (Fremd- und Eigenkapital; Handbuchordner (HBO) HRM2, Kapitel 16 Finanzielle Steuerung, Ziffer 16.8, auszugsweise). Für das öffentliche Rechnungsmodell HRM1 findet sich in Ziffer 332 des im November 2007 vom Amt für Gemeinden herausgegebenen Dokuments "Finanzlage Solothurner Gemeinden und Instrumente der finanziellen Steuerung" sinngemäss dieselbe Aussage. Nach § 138 Abs. 2 GG [bis am 31. Dezember 2015 geltende Fassung] kann in der Gemeindeordnung vorgesehen werden, dass der Gemeinderat den Finanzplan für Behörden und Verwaltung verbindlich erklären kann. Eine entsprechende Regelung ist in der Gemeindeordnung (GO) von Büscherach jedoch nicht vorgesehen. Der Finanzplan ist somit, wie es der Name schon sagt, "nur" ein Plan. Bei den Folgekosten von Investitionen handelt es sich lediglich um Prognosen. Es ist daher ohne weiteres zulässig, dass bei der Beschlussfassung über ein konkretes Projekt ein von der Prognose im Finanzplan abweichender bzw. höherer Kredit beschlossen werden kann.

Unter dem Begriff Einheit der Materie werden zwei Grundsätze geregelt, nämlich das Trennungsverbot und das Verbot der Zusammenrechnung. Das Trennungsverbot verlangt, dass Ausgaben, die sich gegenseitig bedingen, als eine Ausgabe zu beschliessen sind. Ausgaben, die für sich allein keinen Sinn ergeben, dürfen nicht einzeln (getrennt) dem zuständigen Organ unterbreitet werden, sondern müssen als Gesamtpaket beschlossen werden. (Vermeidung der Salamitaktik; Handbuch des Rechnungswesens der solothurnischen Gemeinden, Band 2: Rechnungsmodell und Finanzhaushalt, Ziffer 9.5.1, auszugsweise). Dieselben Aussagen finden sich ebenfalls in Ziffer 11.7 des Kapitels 11 Kreditwesen, Anlagen und Ausgaben des HBO HRM2. Die Beschwerdegegner rügen sinngemäss eine Verletzung des Kreditgrundsatzes der Einheit der Materie, da beim vorliegenden Traktandum die Kosten für die Wärmerzeugung fehlen würden bzw. diese im Traktandum 2 abgehandelt worden seien. Dem Protokoll der Gemeindeversammlung kann zu Traktandum 1 unter anderem folgendes entnommen werden: "Die Kosten beinhalten die Fertigstellung des Heizungsraums jedoch nicht die Heizung selber." Da der unter Traktandum 2 behandelte Wärmeverbund den Zusammenschluss mehrerer Gebäude umfasst, musste dieser Beschluss losgelöst von der Heizung im Schulhaus Wydenmatt gefasst werden. Wäre unter dem Traktandum 1 bereits eine konkrete Heizungslösung für das Schulhaus vorgesehen gewesen, wäre dem Traktandum 2 vorgegriffen und dieses präjudiziert worden. Andererseits macht es durchaus Sinn, beim Schulhaus bereits einen Technik- bzw. Heizungsraum vorzu-

sehen, welcher auch genügend Platz für die nach Traktandum 2 vorgesehene Heizungslösung bietet. Es liegt daher keine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie vor.

Nach § 37 Abs. 1 GG entscheidet bei den Abstimmungen in Sachfragen das einfache Mehr der Stimmen. Diese Bestimmung berücksichtigt somit, dass es auch Enthaltungen geben kann. Es steht daher auch jedem Stimmberechtigten frei, bei einer Abstimmung in einer Sachfrage seine Stimme für oder gegen eine Sachfrage abzugeben oder sich seiner Stimme zu enthalten. Aufgrund der Tatsache, dass mehrere Stimmberechtigte von ihrem Recht gebrauch gemacht haben, sich ihrer Stimme zu enthalten, können die Beschwerdeführer daher nichts zu ihren Gunsten ableiten.

Dem Protokoll der Gemeindeversammlung zu Traktandum 1 kann schliesslich entnommen werden, dass der Planungs- und Baukredit von 2'700'000 Franken für die Sanierung des Schulhaus Wydenmatt mit 58 Ja-Stimmen zu 31 Gegen-Stimmen beschlossen wurde.

Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt daher als unbegründet.

### 2.3.2.2 Traktandum 2

Die Beschwerdeführer führen an, dass das Traktandum 2 bautechnisch ein Teil des Traktandums 1 sei. Insbesondere die Präjudizierung des für die Ausführung der Holzschnitzelheizung erforderlichen Raumes im Untergeschoss des Annexgebäudes des Wydenmatt-Schulhauses führe zu einer Abhängigkeit. Die Baukosten für den erforderlichen Raum seien in den Kosten für die Sanierung des Wydenmatt-Schulhauses integriert. Eine korrekte Abstimmung sei unter diesen Umständen nicht möglich gewesen. Der Gemeinderat habe gegenüber den diversen Studien einen reduzierten Wärmeverbund mit einer Holzschnitzelheizung zur Abstimmung gebracht, welcher mit 400'000 Franken im Vergleich zu einer konventionellen Gasheizung mehr als doppelt so teuer werde. Auch der Energiepreis würde mit Holz gegenüber Gas höher liegen. Den Stimmbürgern seien in der Detailberatung wichtige Fakten und Informationen bei einer möglichen Gas-Einzelheizung vorenthalten worden. Ein lokaler Wärmeverbund rechtfertige nicht eine Investition von 400'000 Franken.

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass die Heizung im Schulhaus Wydenmatt und die Heizung in der Mehrzweckhalle Büsserach dringend ersetzt werden müssten. Aufgrund der geografisch nahegelegenen Standorte der Gemeindeliegenschaften habe der Gemeinderat sich dazu entschieden, eine Machbarkeitsstudie eines Wärmeverbundes in Auftrag zu geben. Man habe sich entschieden, eine Holzschnitzelheizung zu installieren, damit eine Erweiterung des Wärmeverbundes möglich bleibe. Dem Gemeinderat sei bewusst, dass die Erstellungskosten für die Heizanlage höher seien als wenn an jedem Standort Pellets-Heizung, Öl- oder Gasheizung installiert würden. An der Informationsveranstaltung vom 15. September 2015 seien der Bevölkerung die geprüften Varianten inkl. Kostenberechnung vorgestellt worden. Die Aussage, dass die Kostenangaben unvollständig und nicht transparent seien, könne der Gemeinderat nicht nachvollziehen. Dem Gemeinderat sei bewusst, dass die globale Erwärmung mit dem Wärmeverbund West in Büsserach nicht gestoppt werden könne. Jedoch könne festgestellt werden, dass sich Büsserach mit der Annahmen des Kredits durch die Gemeindeversammlung mit 48 Ja- und 38 Gegenstimmen, für erneuerbare Energien einsetzen möchte.

Betreffend die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Abhängigkeit zwischen Traktandum 1 und 2 kann auch die diesbezüglichen Ausführungen unter Ziffer 2.3.2.1 verwiesen werden.

Dem Protokoll der Gemeindeversammlung zu Traktandum 2 kann unter anderem folgendes entnommen werden: "In einer ersten Optimierung ist der Perimeter auf die aktuell zu ersetzenen Heizungsanlagen (Schulhaus Wydenmatt und Werk) beschränkt worden. Zusätzlich soll geprüft werden, ob durch einen Verbund der beiden Gebäude eine Holzheizung installiert werden kann die durch den lokalen Forst mit Holzschnitzeln beliefert werden könnte. Als Vergleichsba-

sis wird die Erarbeitung einer zusätzlichen Variante, die vom Ersatz der beiden alten Ölheizungen durch eine Gasheizung ausgeht, verlangt." Weiter ist im Protokoll zu Traktandum 2 anschliessend ein Variantenvergleich zwischen der gewählten Variante Wärmeverbund klein "light Holz" und einer verworfenen Variante Wärmeverbund klein "light Gas" enthalten, welcher den anwesenden Stimmberchtigten präsentiert wurde. Dem Variantenvergleich konnten die Investitions- und Betriebskosten beider Varianten entnommen werden. Somit wurden den anwesenden Stimmberchtigten sämtliche für die Beschlussfassung relevanten Fakten und Informationen zur Verfügung gestellt.

Dem Protokoll der Gemeindeversammlung zu Traktandum 2 kann schliesslich entnommen werden, dass der Bruttokredit von 400'000 Franken für den Wärmeverbund West und der Installation einer Holzschnitzelheizung mit 58 Ja-Stimmen zu 31 Gegen-Stimmen beschlossen wurde.

Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt daher als unbegründet.

### 2.3.3 Traktandum 3

Die Beschwerdeführer führen an, dass im Investitionsplan 2015 für den Umbau der bestehenden Schulräume und für den Erweiterungsbau Kosten von 2.4 Millionen Franken budgetiert worden seien. Das von der Jury ausgewählte Projekt solle gemäss den vor der Gemeindeversammlung aufgelegten Informationen über 4 Millionen Franken kosten. Der Gemeinderat habe der Gemeindeversammlung bestätigt, dass für beide Schulhausprojekte zusammen nicht mehr als die im Finanzplan 2015 vorgesehenen 4.8 Millionen Franken investiert werden sollen. Durch die grosse Diskrepanz gegenüber den aktuellen Kostenschätzungen entstehe eine unglaubliche Vorlage. Damit das Kostenziel von 2.4 Millionen Franken erreicht werden könne, müssten dramatische Abstriche am Volumen und in den Raumansprüchen vorgenommen werden. Dazu gehöre nach der Überzeugung der Beschwerdeführenden mindestens der Verzicht auf einen Unterrichtsraum und die Minimierung der baulichen Interventionen im bestehenden Schulgebäude; das Projekt weise massive und kostenintensive Eingriffe in die Tragstruktur auf.

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass das Siegerprojekt um 1 Stockwerk höher projektiert worden sei, als in der aktuellen Zone zulässig. Vor Umsetzung des Projekts habe deshalb eine Teilzonenplanänderung inkl. öffentlicher Planauflage durch die Gemeindebehörde zu erfolgen. Das Siegerprojekt weise mit Abstand die kleinste Kubatur von allen eingereichten Wettbewerbsprojekten auf, was den Neubau am kostengünstigsten umzusetzen lasse. Die Umbauarbeiten der bestehenden Klassenzimmer müssten im Vorprojekt nun von der Arbeitsgruppe und weiteren Fachpersonen geprüft und angepasst werden. Der Gemeinderat habe den Projektbeauftragten die klare Vorgabe gegeben, dass das Budget von gesamthaft 2.4 Millionen Franken nicht überschritten werden dürfe. Dass das Projekt noch überarbeitet und den Bedürfnissen der Schule Büsserach angepasst werden müsse, sei ein normaler Prozess. Deshalb werde der Planungskredit von 270'000 Franken eingesetzt.

Betreffend allfällige Abweichungen zwischen dem Finanzplan und später effektiv beschlossener bzw. noch zu beschliessenden Projekten kann auf die diesbezüglichen Ausführungen in Ziffer 2.3.2.1 verwiesen werden.

Vorliegend wurde "nur" ein Planungskredit beschlossen. Sobald die Planung abgeschlossen sein wird, wird der Gemeindeversammlung das konkrete Projekt mit den konkreten Kosten vorgelegt werden müssen. Zu diesem Zeitpunkt werden die Stimmberchtigten die Gelegenheit haben, sich dazu zu äussern, ob sie die konkreten Kosten für das Projekt als angemessen erachten oder nicht. Entsprechend werden die Stimmberchtigten dannzumal dem Projekt und dem entsprechenden Kredit zustimmen oder nicht.

Dem Protokoll der Gemeindeversammlung zu Traktandum 3 kann schliesslich entnommen werden, dass der Planungskredit von 270'000 Franken für die Schulraumerweiterung Kirergarten mit 64 Ja-Stimmen zu 26 Gegen-Stimmen beschlossen wurde.

Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt daher als unbegründet.

### 2.3.3.1 Finanzierung und Verschuldung

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass der Gemeinderat im Investitionsplan 2015 zwischen 2015 und 2019 diverse grössere Projekte über insgesamt 12 Millionen Franken budgetiere. Dazu kämen zwischenzeitlich beschlossene Mehrausgaben. Damit würden in den nächsten fünf Jahren Investitionen von ca. 13.5 Millionen Franken resultieren. Bereits im Budget 2015 werde über eine Zeit von drei Jahren eine Verschuldung pro Kopf von 5'000 Franken aufgezeigt. Mit den zusätzlichen Kosten resultiere eine Verschuldung von ca. 6'000 Franken. Der Gemeinderat steuere mit seiner Investitionspolitik die Gemeinde Büsserach in eine kritische Dimension. Auch wenn die Gemeinde Büsserach aktuell im Schwarzbubenland einen vergleichsweise tiefen Steuersatz aufweise, dürfe dies nicht zu unkontrollierten Ausgaben führen, welche letztlich zu Steuererhöhungen führen müssten. Die Richtlinien des kantonalen Finanzdepartements würden bei einer Verschuldung über 5'000 Franken pro Kopf der Bevölkerung drastische Massnahmen fordern und dazu würde auch das Anheben des Steuerfusses gehören.

Die Beschwerdegegnerin führt an, dass der Gemeinderat sich über das Investitionsvolumen in den nächsten Jahren bewusst sei. Der Investitionsplan werde, wie jedes Jahr, sorgfältig geprüft. Der Gemeinderat distanziere sich von den Vorwürfen, er würde die Gemeinde in eine kritische Verschuldungslage bringen. Mit der Einführung des HRM2 würden die Abschreibungen für neu erstellte Anlagen und Bauten von 8 Prozent auf 3.3 Prozent gesenkt, was die Finanzen entlasten werde. Die Verschuldung von Büsserach werde temporär ansteigen, jedoch niemals in diesem Ausmass, welches die Beschwerdeführer voraussagen würden.

Nach § 20 lit. b Ziff. 3. der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Büsserach (GO) hat die Gemeindeversammlung die unübertragbare Befugnis, Geschäfte zu beschliessen, deren Auswirkungen jährlich einmalig 100'000 Franken oder jährlich wiederkehrend 20'000 Franken übersteigen. Es ist somit nicht der Gemeinderat, sondern die Gemeindeversammlung, welche die Investitionspolitik der Gemeinde Büsserach (für grössere Ausgaben) steuert. Der Gemeindeversammlung steht es im Rahmen der Gemeindeautonomie grundsätzlich frei, wie sie ihre Investitionspolitik ausgestalten will. Der Regierungsrat greift grundsätzlich nicht in diesen Autonomiebereich der Gemeinden ein.

Im Rahmen des vom Volkswirtschaftsdepartements gestützt auf § 137 Abs. 2 lit. b GG festgelegten Rechnungslegungsmodells werden den Gemeinden jedoch gewisse Rahmenbedingungen betreffend das Haushaltsgleichgewichts vorgegeben. Die vorliegenden Investitionen betreffen das Rechnungsjahr 2016, womit entsprechend schon die Regelungen nach HRM2 darauf anzuwenden sind.

Im HBO HRM2 ist im Kapitel 16 Finanzielle Steuerung in Ziffer 16.3 unter dem Titel "Haushaltsgleichgewicht" einleitend folgendes festgehalten:

"Solange Eigenkapital vorhanden ist, können Aufwandüberschüsse über den Bilanzüberschuss gedeckt werden. Ist das Eigenkapital (Kontengruppe 299: Jahresergebnis inkl. kumulierte Ergebnisse Vorjahre) aufgebraucht, entsteht ein Bilanzfehlbetrag. Eine Gemeinde, welche einen Bilanzfehlbetrag ausweist, muss den Finanzhaushalt wieder ins Gleichgewicht bringen und den Bilanzfehlbetrag abschreiben. Beim Bilanzfehlbetrag (Verlustvortrag) handelt es sich um kumulierte Aufwandüberschüsse der Erfolgsrechnung.

Nach § 144 Abs. 2 Gemeindegesetz [Fassung ab 1. Januar 2016] ist der Steuerfuss so zu bemessen, dass der budgetierte Fiskalertrag mit dem übrigen Ertrag mittelfristig den Aufwand der Erfolgsrechnung einschliesslich der notwendigen Abschreibungen finanziert. Diese Bestimmung

dient dazu, die Verschuldung der Gemeinde zu begrenzen, um so übermässige negative Entwicklungen bis hin zu einer Überschuldung zu vermeiden. Diese Regelung gilt analog auch für Vorschüsse in den Spezialfinanzierungen.

Der Ausgleich der Erfolgsrechnung respektive die Abtragung des Bilanzfehlbetrages ist spätestens innerhalb von fünf Jahren seit der erstmaligen Entstehung vorzunehmen (§ 136 Abs. 2 Gemeindegesetz [Fassung ab 1. Januar 2016])."

Aus der von Amtes wegen beigezogenen Jahresrechnung 2014 der Einwohnergemeinde Büsserach ist ersichtlich, dass bei der Beschwerdegegnerin per 31. Dezember 2014 kein Bilanzfehlbetrag vorliegt. Ganz im Gegenteil besteht ein Eigenkapital von etwas über 1.8 Millionen Franken. Zum heutigen Zeitpunkt besteht daher seitens des Regierungsrats keine Veranlassung, allenfalls korrigierend einzutreten. Dies wäre nur der Fall, wenn ein Bilanzfehlbetrag vorliegen und sich zudem abzeichnen würde, dass dieser nicht innert fünf Jahren abgetragen werden könnte. Einzig unter diesen Voraussetzungen wäre ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Regierungsrates (vgl. die §§ 211 ff. GG) allenfalls denkbar. Da diese Voraussetzungen vorliegend jedoch nicht gegeben sind, würde ein Einschreiten des Regierungsrates einen ungerechtfertigten Eingriff in die Gemeindeautonomie darstellen.

Im HBO HRM2 ist im Kapitel 16 Finanzielle Steuerung in Ziffer 16.6.1 unter dem Titel "Schuldenbremse" unter anderem folgendes festgehalten:

"Nach § 136 Abs. 3 Gemeindegesetz [Fassung ab 1. Januar 2016] hat im Budget ein Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80% vorzuliegen, sofern in der letzten Jahresrechnung die Nettoverschuldung zum Fiskalertrag ein bestimmtes Verhältnis überschreitet.

Als Nettoverschuldungsquotient (NVQ) gilt das Verhältnis der Nettoverschuldung pro Kopf (Nettoschuld I) zum Fiskalertrag, wobei bei den solothurnischen Gemeinden der Fiskalertrag zu einem Steuerbezug von 100% umgerechnet (= Fiskalertrag gewichtet) wird.

Das Verhältnis wird auf der Grundlage eines 4-Jahresvergleichs (2009-2013) vom Departement auf 150% festgelegt. Er kommt grundsätzlich für den Gesamthaushalt (d.h. steuerfinanzierter Haushalt inkl. Werke) zur Anwendung.

Das heißt, die Nettoschuld I darf pro Kopf maximal 50% über dem einfachen Staatssteueraufkommen der jeweiligen Gemeinde liegen, ohne dass die Vorgabe eines Selbstfinanzierungsgrades von 80% im Budget erreicht werden muss."

Gestützt auf die für das Budget 2016 massgebenden Angaben in der Jahresrechnung 2014 (vgl. HBO HRM2, Kapitel 16, Ziffer 16.6.2) lässt sich für die Beschwerdegegnerin ein NVQ von 44 Prozent (gerundet) errechnen. Dieser NVQ liegt massiv unter dem vom Departement festgelegten Grenzwert von 150 Prozent. Die Beschwerdegegnerin war für das Budget 2016 somit nicht an die Einschränkung gebunden, dass ein Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80 Prozent vorliegen musste. Auch unter Berücksichtigung dieses Aspekts waren die beschlossenen Investitionen der Beschwerdegegnerin somit zulässig.

Da zum Zeitpunkt der Beschlussfassungen durch die Gemeindeversammlung bzw. im Hinblick auf das Budget 2016 einerseits die Regelungen betreffend Haushaltsgleichgewicht eingehalten wurden und anderseits die Schuldenbremse nicht zur Anwendung gelangte, erweist sich die Beschwerde auch in diesen Punkten 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 vom § 3 i.V.m. § 17 Abs. 1 des Gebührentarifs vom 24. Oktober 1979 (GT; BGS 615.11) festgelegt. Im vorliegen-

den Fall belaufen sich die Verfahrenskosten nach einer Vollkostenrechnung auf 3'000 Franken. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens haben die 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 3'000 Franken werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von 1'200 Franken verrechnet. Der Restbetrag von 1'800 Franken ist innert 30 Tagen zu bezahlen.

Von der Beschwerdegegnerin ist keine Parteientschädigung verlangt worden.

#### **4. Beschluss**

- gestützt auf Art. 106 ZPO; §§ 37, 42, 59, 60, 61, 136, 137, 138, 144, 199, 202 und 211 ff. GG; §§ 30, 37 und 77 VRG; § 3 i.V.m. § 17 GT; § 20 GO -

- 4.1 Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 4.2 Die Beschwerdeführer haben die Verfahrenskosten in der Höhe von 3'000 Franken zu tragen. Diese werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von 1'200 Franken verrechnet. Der Restbetrag von 1'800 Franken ist innert 30 Tagen zu bezahlen.
- 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**

Heinz L. Jeker-Stich, Obere Grabenstrasse 20, 4227 Büscherach

Verfahrenskosten:	Fr. 3'000.--	(Kto. 4210000/81097)
Geleisteter Kostenvorschuss:	Fr. 1'200.--	(Kto. 2006079 / Umbuchung)
	Fr. 1'800.--	

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

**Verteiler**

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

Departement des Innern, SAP-Pooling, **mit den Aufträgen:**

- 1. Umbuchung 1'200 Franken (Belastung Kto. 2006079;  
Gutschrift Kto. 4210000/81097)**
- 2. Rechnungsstellung 1'800 Franken, Heinz L. Jeker-Stich, Obere  
Grabenstrasse 20, 4227 Büsserach (Kto. 4210000/81097)**

Heinz L. Jeker-Stich, Obere Grabenstrasse 20, 4227 Büsserach, **R**  
Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Büsserach, Breitenbachstrasse 22,  
4227 Büsserach, **R**