

# Regierungsratsbeschluss

vom 30. Oktober 2018

Nr. 2018/1695

## **Aufsichtsbeschwerde Hans Heutschi-Strähl, Balsthal, gegen die Einwohnergemeinde Balsthal betreffend mangelhafte Führung des Finanzhaushaltes**

---

### **1. Ausgangslage**

#### 1.1 Vorgeschichte

Anlässlich der Sitzung des Gemeinderates der Einwohnergemeinde Balsthal vom 16. August 2018 wurde unter anderem das Traktandum 5 "Areal der Einwohnergemeinde: Landkauf GB Nr. 2149, Zustimmung (01/05)" behandelt. Es wurde folgender Beschluss gefasst: "Der Gemeinderat stimmt mit 5:2 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung dem Kauf für das Grundstück GB Nr. 2149 für 350'000 Franken zu."

#### 1.2 Aufsichtsbeschwerde

Mit Schreiben vom 24. August 2018 (der Post übergeben am 27. August 2018) reichte Hans Heutschi-Strähl, Balsthal (nachfolgend Beschwerdeführer), eine Aufsichtsbeschwerde gegen die Einwohnergemeinde Balsthal betreffend mangelhafte Führung des Finanzhaushaltes ein. Er beantragt, der Beschluss des Gemeinderates, Landkauf inkl. Kirche GB Nr. 2149, sei aufzuheben. Insbesondere solle im Hinblick auf die Führung des Finanzhaushaltes auch geprüft werden, ob die Handhabung des Gemeinderates zulässig sei, die man bei solchen nicht zu argumentierenden Ausgaben, bei welchen Zweck und Nutzen nicht feststehen würden, als mangelhaft ansehen müsse. Bei einer solchen defizitären und desaströsen Finanzlage Balsthals müsse der Gemeinderat dringend angehalten werden, keine weiteren Zusatzkredite aufzunehmen. Der Gemeinderat dürfe aufgrund der finanziellen Situation bis auf weiteres nur noch für zwingend notwendige Projekte Zusatzkredite freigeben. Der Entscheid des Gemeinderates vom 18. August 2018, das Grundstück GB Nr. 2149 mit Kirche zu kaufen, sei für ungültig zu erklären.

Als Begründung führt er im Wesentlichen an, für den Landkauf hätte kein Verwendungskonzept vorgelegt werden können. Es sei weder aus dem schriftlichen Antrag zu Traktandum 5 noch aus der Diskussion an der Gemeinderatssitzung ersichtlich, weshalb dieser Kauf getätigt werden solle. Es handle sich um einen reinen Spekulationskauf. Dies sei leider nur das jüngste Beispiel für unerklärliche, nicht zwingende Nachtragskredite. Da seitens Gemeinde keine konkrete Vorstellung bestehen würde, wofür das Grundstück genutzt werden solle, entstünden neben der Neuverschuldung zwecks Kauf auch Folgekosten wie Grundstückabgaben, Heizung, Strom, kurzum Unterhaltskosten für das Grundstück und das Gebäude. Die Finanzkommission sei nicht konsultiert worden. Der Ressortleiter Finanzen habe an der Gemeinderatssitzung vom 16. August 2018 den Rat darauf aufmerksam gemacht, dass ein Kauf für die Gemeinde nicht tragbar sei und habe dagegen gestimmt. Im Budget 2018 seien Ausgabenüberschüsse von 1'081'300 Franken vorgesehen. Die Gemeindekasse sei leer. Der Kauf des genannten Grundstückes und auch andere getätigte Ausgaben in der Höhe von 528'530 Franken (Stand: 5. Juli 2018) seien nicht budgetiert gewesen. Zusätzlich bestünden bis am 1. Juli 2018 offene Verbindlichkeitskredite in der Höhe von 1'943'144 Franken, welche bei deren Ausführungen zwangsläufig zu einer höheren Verschuldung führen würden. Sofern alle Verpflichtungskredite inkl. Nach-

tragskredite im Jahr 2018 ausgeführt würden, würde dies eine Schuldenerhöhung von ca. 4 Millionen Franken ergeben.

### 1.3 Vernehmlassung

Die Einwohnergemeinde Balsthal (nachfolgend Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 11. September 2018 (der Post übergeben am 27. September 2018), die Aufsichtsbeschwerde sei vollumfänglich abzuweisen. Dem Beschwerdeführer seien sämtliche Kosten aufzuerlegen. Der Einwohnergemeinde Balsthal sei eine Parteientschädigung nach Ermessen der Beschwerdeinstanz zuzusprechen.

Als Begründung wird im Wesentlichen angeführt, die Gemeindegassen seien gar nicht leer. Das Gegenteil treffe zu. Der vom Beschwerdeführer kritisierte Landkauf mit einem finanziellen Aufwand von 350'000 Franken könne aus flüssigen Mitteln realisiert werden. Dies führe auch nicht zu einer weiteren Verschuldung, weil der Gegenwert (Kaufobjekt GB Balsthal Nr. 2149) als Aktivum in der Bilanz verbucht werde. Das Grundstück sei in der Zone für öffentliche Bauten und liege äusserst zentral. Es handle sich somit um einen strategischen Kauf in günstiger Lage, welche verschiedene Nutzungen durch die Einwohnergemeinde zulasse. Der Kaufpreis von 350'000 Franken sei von der Mehrheit der Ratsmitglieder als angemessen erachtet worden. Betreffend die anderen getätigten Ausgaben in der Höhe von 528'530 Franken (Stand: 5. Juli 2018) könne zusammenfassend festgehalten werden, dass der Beschwerdeführer Zahlen aus den Zusammenhängen herausgreife und eine Art Polemik betreibe. Die vom Beschwerdeführer "errechnete" Schuldenerhöhung von 4 Millionen Franken sei eine reine Hypothese. Sämtliche Geschäfte und Punkte, welche der Beschwerdeführer erwähne, seien innerhalb des Gemeinderates ordentlich und rechtmässig beschlossen worden. Entsprechend sei die Beschwerde abzuweisen.

### 1.4 Weiterer Verfahrensverlauf

Mit Schreiben des instruierenden Amtes vom 2. Oktober 2018 wurde dem Beschwerdeführer eine Kopie der Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin zur (reinen) Kenntnisnahme zugestellt.

Mit Schreiben datiert vom 14. August 2018 (der Post übergeben am 15. Oktober 2018) ersuchte der Beschwerdeführer um Fristverlängerung, um eine Stellungnahme zur Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 11. September 2018 abgeben zu können.

Mit Schreiben des instruierenden Amtes vom 18. Oktober 2018 wurde dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass er in einem Aufsichtsbeschwerdeverfahren als Beschwerdeführer "nur" reiner "Anzeiger" und nicht Partei sei und ihm daher auch keine Parteirechte zustehen würden. Weiter wurde ihm mitgeteilt, dass er somit auch kein Anrecht auf weitere (für die Entscheidung zu berücksichtigende) Eingaben habe, weshalb auch keine entsprechende Fristverlängerung gewährt werden könne.

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 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. Februar 1992; GG; BGS 131.1). Um seine Aufsichtskompetenz wahrnehmen zu können, ist der Regierungsrat darauf an-

gewiesen, 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 Absatz 1 GG verankert. Danach kann jede Person und jede staatliche Amtsstelle beim Regierungsrat Aufsichtsbeschwerde einreichen, wenn die Gemeindeverwaltung oder der Finanzhaushalt mangelhaft geführt werden.

Die Behandlung einer Aufsichtsbeschwerde ist an keine formellen Voraussetzungen geknüpft. Die Aufsichtsbeschwerde ist weder frist- noch formgebunden und kann von jedermann erhoben werden. Eine persönliche Betroffenheit ist nicht erforderlich (vgl. dazu Allgemeines Verwaltungsrecht, Häfelin/Müller/Uhlmann, 7. Auflage, 2016, RZ 1209 f.).

### 2.1.2 Natur der Aufsichtsbeschwerde und Umfang der Aufsichtskompetenz im Gemeindewesen

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 Disziplinar-gewalt 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 Verfügungen, Entscheide und Beschlüsse allgemein 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 Sachverhaltenswürdigung einer anderen Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde oder vom Tatbestandsermessen einen abweichenden Gebrauch machen möchte.

Nach § 211 Absatz 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. Willkür bedeutet qualifizierte Unrichtigkeit, grobes Unrecht. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist ein Entscheid willkürlich, wenn er "offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation im klaren Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft" (BGE 113 Ia 20 und 27; 113 Ib 311; 111 Ia 19). Ein willkürliches Verhalten seitens einer Behörde stellt denn auch gleichzeitig eine Rechtsverletzung dar.

### 2.1.3 Behandlung der Aufsichtsbeschwerde im Sinne einer Petition

Lehre und Rechtsprechung gehen davon aus, dass eine Aufsichtsbeschwerde dem Anzeiger keinen Erledigungsanspruch verleiht. Trotzdem teilt der Regierungsrat dem Anzeiger regelmässig das Untersuchungsergebnis und die Würdigung des gerügten Sachverhaltes mit (vgl. GER 1984 Nr. 4). Da die Aufsichtsbeschwerde als formloser Rechtsbehelf dogmatisch dem Petitionsrecht zuzuordnen ist, hat sich die Rechtstellung 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.

#### 2.1.4 Aufsichtsrechtliche Prüfung im vorliegenden Fall

##### 2.1.4.1 Beschluss des Gemeinderates vom 16. August 2018 betreffend "Areal der Einwohnergemeinde: Landkauf GB Nr. 2149, Zustimmung (01/05)"

Die Aufsichtsbeschwerde gilt als subsidiärer Rechtsbehelf und kann daher nur dann erhoben werden, wenn die behauptete Rechtsverletzung mit keinem ordentlichen oder ausserordentlichen Rechtsmittel gerügt werden kann (vgl. RRB 2010/1137 vom 21. Juni 2010, Ziffer 2.1 sowie Allgemeines Verwaltungsrecht, Häfelin/Müller/Uhlmann, 7. Auflage, 2016, RZ 1210).

Gemäss den Ausführungen in seiner Aufsichtsbeschwerdeschrift war der Beschwerdeführer bei der Sitzung des Gemeinderates vom 16. August 2018 als Gast anwesend. Gegen den Beschluss des Gemeinderates vom 16. August 2018 hätte ein ordentliches Rechtsmittel ergriffen werden können (vgl. die §§ 199 ff. GG). Dies wurde vom Beschwerdeführer jedoch unterlassen, weshalb der Aufsichtsbeschwerde aufgrund deren Subsidiarität bezüglich dem Beschluss des Gemeinderates vom 16. August 2018 betreffend "Areal der Einwohnergemeinde: Landkauf GB Nr. 2149, Zustimmung (01/05)" keine Folge geleistet werden kann.

##### 2.1.4.2 Führung des Finanzhaushaltes

Der Beschwerdeführer macht diesbezüglich im Wesentlichen geltend, im Budget 2018 seien Ausgabenüberschüsse von 1'081'300.00 Franken vorgesehen. Die Gemeindekasse sei leer. Der Kauf des genannten Grundstückes und auch andere getätigte Ausgaben in der Höhe von 528'530 Franken (Stand: 5. Juli 2018) seien nicht budgetiert gewesen. Zusätzlich bestünden bis am 1. Juli 2018 offene Verbindlichkeitskredite in der Höhe von 1'943'144 Franken, welche bei deren Ausführungen zwangsläufig zu einer höheren Verschuldung führen würden. Sofern alle Verpflichtungskredite inkl. Nachtragskredite im Jahr 2018 ausgeführt würden, würde dies eine Schuldenerhöhung von ca. 4 Millionen Franken ergeben. Aus diesen Umständen leitet der Beschwerdeführer offenbar eine mangelhafte Führung des Finanzhaushaltes ab, wobei er beantragt, der Gemeinderat müsse dringend angehalten werden, keine weiteren Zusatzkredite aufzunehmen und der Gemeinderat dürfe aufgrund der finanziellen Situation bis auf weiteres nur noch für zwingend notwendige Projekte Zusatzkredite freigeben.

Die Beschwerdegegnerin führt in diesem Zusammenhang an, die Gemeindekassen seien gar nicht leer. Betreffend die anderen getätigten Ausgaben in der Höhe von 528'530 Franken (Stand: 5. Juli 2018) handle es sich bei der Wasserleitung Thalstrasse um eine Investition aus dem entsprechenden Kredit der Spezialfinanzierung. Auch die Wasserversorgung sei eine Spezialfinanzierung. Im Schwimmbad Moos habe es sich um eine dringende Reparatur gehandelt, welche ausgeführt werden müssen. Die Deckung sei durch Versicherungsleistungen erfolgt. Für das Hallenbad werde über einen Verpflichtungskredit abgerechnet. Die erwähnte Ausgabe falle unter Schlussarbeiten der Gesamtsanierung und somit unter den erwähnten Kredit. Autodrehleiter: Die Versicherungsdeckung betreffe immer den Zeitwert. Dies könne nicht anders versichert werden. Ebenso sei die Miete der Autodrehleiter nicht eingeschlossen. Die Feuerwehrfahrzeuge seien im Kanton Solothurn über einen Pool auf kantonaler Ebene versichert. Zusammenfassend könne festgehalten werden, dass der Beschwerdeführer Zahlen aus den Zusammenhängen herausgreife und eine Art Polemik betreibe. Es gebe jedes Jahr dringliche Nachtragskredite, wenn etwas passiere. Die vom Beschwerdeführer "errechnete" Schuldenerhöhung von 4 Millionen Franken sei eine reine Hypothese. Sämtliche Geschäfte und Punkte, welche der Beschwerdeführer erwähne, seien innerhalb des Gemeinderates ordentlich und rechtmässig beschlossen worden. Die Vorwürfe des Beschwerdeführers würden jeglicher Grundlage entbehren. Entsprechend sei die Beschwerde abzuweisen.

Gemäss der Jahresrechnung 2017 weist die Einwohnergemeinde Balsthal per 31. Dezember 2017 einen Bilanzüberschuss von rund 9.5 Millionen Franken auf. Es ist daher nicht ersichtlich, wie der Beschwerdeführer zum Schluss kommt, dass die Gemeindekasse leer sein soll.

Den Akten kann entnommen werden, dass sämtliche durch den Beschwerdeführer beanstandeten Nachtragskredite, welche der Gemeinderat beschlossen hatte, in der Finanzkompetenz des Gemeinderates lagen (vgl. § 25 Abs. 3 der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Balsthal; GO). Sollte der Beschwerdeführer allenfalls der Auffassung sein, dass der Gemeinderat der Beschwerdegegnerin über zu hohe Finanzkompetenzen verfügt, so stünde es dem Beschwerdeführer frei, eine Motion auf entsprechende Anpassung der Gemeindeordnung einzureichen.

Das GG sieht in § 136 zwei konkrete Massnahmen vor, um Gemeinden vor einer allfälligen Überschuldung zu schützen:

- Absatz 2: Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag auf, ist dieser spätestens innerhalb von 5 Jahren seit der erstmaligen Entstehung abzutragen.
- Absatz 3: Die Zunahme des Fremdkapitals ist zu begrenzen. Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient der letzten Jahresrechnung einen bestimmten vom Departement festgelegten Prozentsatz übersteigt.

Bei der Beschwerdegegnerin musste bisher noch nie eine der beiden Massnahmen zur Anwendung gelangen.

Im Übrigen würden die durch den Beschwerdeführer beantragten Einschränkungen der Handlungsfähigkeit des Gemeinderates einen unzulässigen Eingriff in die Gemeindeautonomie darstellen.

Ergänzend ist zu bemerken, dass die Jahresrechnung 2016 der Beschwerdegegnerin vom Amt für Gemeinden nur mit Einschränkung genehmigt wurde. Diesbezüglich steht die Beschwerdegegnerin unter verstärkter Beobachtung. Konkrete aufsichtsrechtliche Massnahmen sind derzeit jedoch nicht zu ergreifen.

Der Aufsichtsbeschwerde ist somit auch in diesem Punkt keine Folge zu leisten.

## 2.2 Schlussfolgerung

Im Sinne der Erwägungen erweist sich die Aufsichtsbeschwerde als unbegründet. Ihr wird daher keine Folge geleistet.

## 3. Verfahrenskosten und Parteientschädigung

Gemäss § 211 Absatz 3 GG können die Kosten der Untersuchung dem Beschwerdeführer oder der Gemeinde auferlegt werden. Die Verfahrenskosten sind entsprechend dem Umfang des Verfahrens festzulegen (§ 3 i.V.m. § 18 des Gebührentarifs vom 8. März 2016 [GT; BGS 615.11]). Im vorliegenden Fall belaufen sich die Verfahrenskosten nach einer Vollkostenrechnung auf 1'200 Franken. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten vollumfänglich zu tragen (vgl. §§ 37 und 77 VRG i.V.m. Art. 106 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO; SR 272]). Die Verfahrenskosten in der Höhe von 1'200 Franken sind mit dem vom Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von 1'200 Franken zu verrechnen.

Die Beschwerdegegnerin beantragt eine Parteientschädigung. In einem Aufsichtsbeschwerdeverfahren ist der Beschwerdeführer als reiner "Anzeiger" (vgl. auch die Ziffern 2.1.1 – 2.1.3) nicht Partei, weshalb ihm auch keine Parteientschädigung auferlegt werden kann.

#### 4. Beschluss

- gestützt auf Art. 106 ZPO; Art. 26 KV; §§ 136, 199 ff. und 206 ff. GG; §§ 37 und 77 VRG; § 3 i.V.m. § 18 GT; § 25 GO -

- 4.1 Der Aufsichtsbeschwerde wird keine Folge geleistet.
- 4.2 Der Beschwerdeführer hat die Verfahrenskosten in der Höhe von 1'200 Franken zu tragen. Diese wurden mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von 1'200 Franken verrechnet.



Andreas Eng  
Staatschreiber

#### Rechtsmittelbelehrung

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme, dass gegen den vorliegenden Entscheid grundsätzlich kein Rechtsmittel offensteht.

Gegen Ziffer 4.2 dieses Entscheides kann innert 10 Tagen beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden.

#### Kostenrechnung

Hans Heutschi-Strähl, Thalerweg 5, 4710 Balsthal

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

#### Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 7137)

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

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

**Umbuchung 1'200 Franken (Belastung Kto. 2006079;**

**Gutschrift Kto. 4210000/81097/2030)**

Hans Heutschi-Strähl, Thalerweg 5, 4710 Balsthal, **R**

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Balsthal, Goldgasse 13, Postfach 627,  
4710 Balsthal, **R**