

Regierungsratsbeschluss

vom 27. März 2018

Nr. 2018/444

Aufsichtsbeschwerde Komitee ProZullwil, Zullwil, gegen die Einwohnergemeinde Zullwil betreffend Gemeinderat

1. Ausgangslage

1.1 Vorgeschichte

Im Jahr 2016 wurde das Komitee ProZullwil gegründet. Dieses setzt sich nach eigenen Angaben aus Einwohnerinnen und Einwohnern von Zullwil mit unabhängigem politischen Hintergrund zusammen.

1.2 Aufsichtsbeschwerde

Mit Schreiben vom 15. Januar 2018 reichte das Komitee ProZullwil, Zullwil (nachfolgend Beschwerdeführer), eine Aufsichtsbeschwerde gegen die Einwohnergemeinde Zullwil betreffend Gemeinderat ein. Sie beantragen, die rechtskonforme Gemeindeführung sei wieder zu gewährleisten und Versäumnisse raschmöglichst aufzuarbeiten.

Als Begründung führen sie im Wesentlichen an, es seien an den Gemeinderat Zullwil unrechtmässig Sitzungsgelder ausbezahlt worden. Interpellationen würden ungenügend beantwortet. Ein Antrag betreffend die Rechnungsprüfungskommission sei anlässlich der Gemeindeversammlung vom 30. November 2017 abgeschmettert worden. Die Gemeindeverwaltung sei ausgelagert, obwohl eine diesbezügliche Urnenabstimmung im April 2016 das Gegenteil ergeben habe. Die Gemeindeversammlung werde nicht korrekt durchgeführt. Die Gemeindeversammlung vom 30. November 2017 sei von Unklarheiten und mangelhafter Vorbereitung geprägt gewesen. Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Zullwil verstosse laufend gegen Vorgaben des Gemeindegesetzes. Er informiere unzureichend und weigere sich, einen klaren Urnenentschied innert nützlicher Frist umzusetzen. Er würde provisorische Entscheide, ohne die notwendigen Rechtsgrundlagen zu schaffen, erlassen und ohne die Stimmberechtigten angepasst zu informieren.

1.3 Vernehmlassung

Die Einwohnergemeinde Zullwil (nachfolgend Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 6. Februar 2018 (der Post übergeben am 7. Februar 2018) sinngemäss, der Aufsichtsbeschwerde sei keine Folge zu leisten.

Als Begründung wird im Wesentlichen angeführt, die Rechnungsprüfungskommission habe die Jahresrechnungen bis und mit 2016 geprüft und keine Unregelmässigkeiten festgestellt. Für eine seriöse Beantwortung der umfangreichen Interpellation mit mehreren komplexen Fragestellungen sei keine Zeit geblieben. Der Gemeinderat sei der Meinung, dass eine externe Prüfstelle mit den Arbeiten der Rechnungsprüfungskommission beauftragt werden solle. Betreffend Gemeindeverwaltung werde an einer nächsten Gemeindeversammlung traktandiert, dass mit Nünningen betreffend Verwaltungsführung ein langfristiger Vertrag abgeschlossen werden solle. Der Vorwurf betreffend Durchführung Gemeindeversammlung, wenn er denn berechtigt sei, hätte direkt an der Gemeindeversammlung gestellt werden können. Dem Gemeinderat sei es

bewusst, dass gewisse Traktanden nicht optimal präsentiert worden seien. Dies werde in Zukunft verbessert. Der Gemeinderat sei bestrebt, weiterhin seine Arbeit zum Wohl der ganzen Bevölkerung von Zullwil auszuführen.

1.4 Weiterer Verfahrensverlauf

Mit Schreiben des instruierenden Amtes vom 16. Februar 2018 wurde die Beschwerdegegnerin aufgefordert, bestimmte Akten nachzureichen.

Mit Schreiben vom 28. Februar 2018 reichte die Beschwerdegegnerin Akten nach.

Mit Schreiben vom 1. März 2018 (der Post übergeben am 2. März 2018) reichten die Beschwerdeführer neue Informationen sowie zusätzliche Unterlagen ein.

Mit Schreiben vom 7. März 2018 (der Post übergeben am 9. März 2018) reichten die Beschwerdeführer eine Stellungnahme zur Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin sowie weitere Unterlagen ein.

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 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 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 Gemeindegewesen

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 Verwaltungsverfügungen, Entscheide und Beschlüsse allgemein von einer oberen Aufsichtsbehörde Kraft ihres Aufsichtsrechts nur aufgehoben werden, wenn klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder öf-

fentliche Interessen offensichtlich missachtet worden sind. Für aufsichtsrechtliches Einschreiten genügt es nicht, dass die Aufsichtsbehörde selbst gegenüber einer mit guten Gründen vertretbaren Rechtsauffassung oder Sachverhaltswürdigung einer anderen Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde oder vom Tatbestandermessen 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 Unrechtmässig ausbezahlte Sitzungsgelder an den Gemeinderat

Die Beschwerdeführer machen geltend, sie hätten bereits an der Einwohner-Gemeindeversammlung vom 29. Juni 2017 festgestellt, dass die vom Gemeinderat ausgewiesenen Sitzungsgelder ein enormes Ausmass angenommen hätten. Es sei ein Nachtragskredit für das Jahr 2016 von 11'300 Franken gefordert worden. Laut Aussage eines seinerzeitigen Gemeinderates habe der Gemeinderat beschlossen, dass eine Gemeinderats-Sitzung, welche länger als 2 Stunden dauern würde, automatisch zur Doppelsitzung erklärt werde. Dies hätte auch die Finanzverwalterin an der Gemeindeversammlung vom Juni 2017 bestätigt. Anstelle des Sitzungsgeldes von 50 Franken, wie in der Gehalts- und Spesenordnung festgelegt, würden demnach 100 Franken ausbezahlt. Es fehle die gesetzliche Grundlage für diesen Entscheid. Der Erlass der Gehalts- und Spesenordnung liege ausschliesslich in der Kompetenz der Gemeindeversammlung.

Die Beschwerdegegnerin führt in der Vernehmlassung an, die Rechnungsprüfungskommission habe die Jahresrechnungen bis und mit 2016 geprüft und keine Unregelmässigkeiten festgestellt. Falls hier Bedarf bestehen würde, sei der Gemeinderat gerne bereit, die Regelung mit der Vergütung von Doppelsitzungen mit einem Beschluss festzuhalten.

In der Eingabe vom 28. Februar 2018 hält die Beschwerdegegnerin in diesem Zusammenhang fest, dass Gemeinderatssitzungen, welche länger als 2 Stunden dauern würden, schon seit mehreren Jahren automatisch zur Doppelsitzung erklärt würden. Ein entsprechender Beschluss des Gemeinderates existiere aber nicht. Es werde jedoch keine Doppelsitzungen mehr geben.

Im Protokoll des Gemeinderates vom 4. Dezember 2017 ist diesbezüglich festgehalten, dass die Sitzungen zukünftig nach einer Sitzung abgebrochen werden sollen, damit es nicht mehr zu Doppelsitzungen kommt. Somit soll ab dem Jahr 2018 die Sitzung weiterhin um 19.30 Uhr beginnen, jedoch um 21.30 Uhr beendet werden. Die Gemeinderatssitzungen werden nicht mehr bis ins Detail diskutiert, womit das Ziel, die Sitzung um 21.30 Uhr zu beenden, erreicht werden könne.

Der Gemeinderat scheint hier inkonsequent zu sein. An der Gemeinderatssitzung im Dezember 2017 wird festgehalten, dass es keine Doppelsitzungen mehr geben soll. In der Vernehmlassung vom 6. Februar 2018 hingegen wird ausgeführt, dass der Gemeinderat gerne bereit sei, die Regelung mit der Vergütung von Doppelsitzungen mit einem Beschluss festzuhalten. Dies deutet darauf hin, dass weiterhin Doppelsitzungen möglich sein sollen. Und in der Eingabe vom 28. Februar 2018 wird dann wiederum festgehalten, dass es keine Doppelsitzungen mehr geben werde.

Jede Gemeinde hat in einer Dienst- und Gehaltsordnung die Rechte und Pflichten des haupt- und nebenamtlichen Gemeindepersonals festzuhalten (§ 121 GG). Hierzu gehören auch Sitzungsgelder für Sitzungen des Gemeinderates. Beim Erlass und der Änderung einer Dienst- und Gehaltsordnung handelt es sich um eine nicht übertragbare Befugnis der Gemeindeversammlung (vgl. § 56 Absatz 1 Bst. a GG).

In der aktuellen Dienst- und Gehaltsordnung der Einwohnergemeinde Zullwil (DGO) ist im Anhang II unter anderem das Sitzungsgeld festgehalten. Ab dem Jahr 2017 beträgt dieses für Gemeinderäte pro Sitzung 50 Franken. Eine zeitliche Einschränkung für die Sitzung ist nicht festgehalten. Das heisst, dass die Gemeinderäte pro Sitzung – unabhängig von der Dauer derselben – einen Anspruch auf je 50 Franken haben. Doppelsitzungen gibt es im solothurnischen Gemeinderecht nicht. Hierbei handelt es sich um eine "Schlaumeierei", welche einzig den Zweck verfolgt, unter Umgehung der reglementarischen Vorgaben, die Sitzungsgelder zu verdoppeln. Eine Sitzung ist ein Vorgang, zu welchem es klare Regeln, wie Einladungsvorschriften, Traktandierungspflicht, Rückkommensmöglichkeiten etc. gibt. Ist der Gemeinderat der Auffassung, die Sitzungsgelder seien für den nötigen Aufwand zu tief angesetzt, hat er einzig die Möglichkeit, der Gemeindeversammlung eine entsprechende Änderung des Anhanges II der DGO zu beantragen.

Die Jahresrechnung 2016 der Einwohnergemeinde Zullwil, in welcher auch die entsprechenden Sitzungsgelder für das Jahr 2016 enthalten sind, wurde anlässlich der Gemeindeversammlung vom 29. Juni 2017 beschlossen und ist inzwischen in Rechtskraft erwachsen. 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). Den Beschwerdeführern war schon anlässlich der Gemeindeversammlung vom 29. Juni 2017 bekannt, dass in der Jahresrechnung 2016 "zu viele" Sitzungsgelder enthalten waren. Gegen dem Beschluss über die Jahresrechnung 2016 hätte ein ordentliches Rechtsmittel ergriffen werden können (vgl. die §§ 199 ff. GG). Dies wurde unterlassen, weshalb der Aufsichtsbeschwerde betreffend die Sitzungsgelder an den Gemeinderat für das Jahr 2016 keine Folge geleistet werden kann.

Der durch die Beschwerdegegnerin eingereichten Zusammenstellung kann entnommen werden, dass den Mitgliedern des Gemeinderates bei mehr als der Hälfte der Sitzungen im Jahr 2017 je ein Sitzungsgeld von 100 anstatt 50 Franken gutgeschrieben wurde. Dies widerspricht der klaren Regelung des Anhanges II der DGO. Diese Regelung könnte – wie oben aufgezeigt – einzig durch die Gemeindeversammlung mittels entsprechender Änderung des Anhanges II der DGO angepasst werden. Der Gemeinderat hat nicht die Kompetenz, die Regelung mit der Vergütung von Doppelsitzungen mit einem Beschluss festzuhalten, wie er dies in seiner Vernehmlassung anzudenken scheint.

Die Jahresrechnung 2017 wurde von der Gemeindeversammlung noch nicht beschlossen. Somit hat der Gemeinderat einerseits die Möglichkeit, die Abrechnung der Sitzungsgelder für das Jahr 2017 noch nachträglich zu korrigieren. Andererseits würde gegen den Beschluss der Jahresrechnung 2017 durch die Gemeindeversammlung dannzumal – sofern keine Korrektur erfolgen würde – ein ordentliches Rechtsmittel bestehen. Aufgrund deren Subsidiarität kann der Aufsichtsbeschwerde auch betreffend die Sitzungsgelder an den Gemeinderat für das Jahr 2017 keine Folge geleistet werden.

Für Sitzungen des Gemeinderates im Jahr 2018 gelten die Schlussfolgerungen für die Sitzungen im Jahr 2017 sinngemäss.

In diesem Zusammenhang ist zudem aufgefallen, dass anlässlich der Gemeindeversammlung vom 30. November 2017 die "Gehalts- und Spesenordnung der Einwohnergemeinde ab 01.01.2018" traktandiert war. Der Inhalt dieser Gehalts- und Spesenordnung entspricht haargenau demjenigen des Anhangs II der DGO. Eine Änderung der DGO war anlässlich der Gemeindeversammlung vom 30. November 2018 jedoch nicht traktandiert. Es sei an dieser Stelle daher darauf hingewiesen, dass die Gehälter und Spesen nur mittels einer entsprechenden Änderung des Anhangs II der DGO und nicht mittels eines separaten Beschlusses durch die Gemeindeversammlung geändert werden können.

2.1.4.2 Beantwortung von Interpellationen

Die Beschwerdeführer machen geltend, sie hätten anlässlich der Gemeindeversammlung vom 30. November 2017 drei Interpellationen zur Verhinderung von Unklarheiten, sogar in schriftlicher Form, eingereicht. Der Gemeindepräsident habe eingangs der Versammlung kommuniziert, dass er diese Interpellationen heute nicht einmal lesen und keine Antwort darauf geben werde. Selbstverständlich werde er sich gelegentlich damit mal befassen. Die Beschwerdeführer hätten auf eine Beantwortung der Fragen bestehen müssen. Schliesslich hätten die Interpellanten das Wort verlangen müssen und jede einzelne Frage aus den Interpellationen mündlich stellen müssen. Enttäuschend sei gewesen, dass nur ein kleiner Teil der Fragen auch tatsächlich befriedigend beantwortet worden sei. Eine Ausnahme bilde die Interpellation zum Thema "Schule". Die Erklärungen seien durch die zuständige Gemeinderätin ausreichend vorgetragen worden. Die Beschwerdeführer fänden das Vorgehen des Gemeindepräsidenten völlig deplatziert.

Die Beschwerdegegnerin führt an, die umfangreiche Interpellation mit mehreren komplexen Fragestellungen sei dem Gemeindepräsidenten ein paar Minuten vor Versammlungsbeginn auf den Tisch gelegt worden. Für eine seriöse Beantwortung sei dafür keine Zeit geblieben. Der § 48 im Gemeindegesetz und der § 16 in der Gemeindeordnung würden die Beantwortung der Interpellationen regeln und dies sei auch den Interpellanten sicher bekannt.

Vorliegend wurden im Rahmen der drei Interpellationen insgesamt 22 Fragestellungen aufgeworfen. Diese wurden gemäss übereinstimmender Darstellung der Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin erst anlässlich der Gemeindeversammlung selbst schriftlich abgegeben.

Wer stimmberechtigt ist, kann mit einer Interpellation an der Gemeindeversammlung mündlich Auskunft über Gemeindeangelegenheiten verlangen (§ 42 Absatz 1 Bst. d GG).

Das GG geht bei Interpellationen vom Grundsatz der mündlichen (und nicht schriftlichen) Fragestellung aus. Es ist zwar nicht unzulässig, Interpellationen auch schriftlich einzureichen. Diesfalls und insbesondere wenn es sich um umfangreiche Interpellationen handelt, wäre es jedoch angezeigt, diese vorgängig (und nicht erst an der Gemeindeversammlung selbst) einzureichen, damit die betroffenen Personen die Möglichkeit haben, sich vorzubereiten.

Die Interpellation wird vom Gemeindepräsident oder der Gemeindepräsidentin, einem Behördemitglied oder einem Mitglied der Verwaltung (vgl. § 48 Absatz 1 GG) beantwortet. Ist eine so-

fortige Antwort nicht möglich, wird sie an der nächsten Gemeindeversammlung gegeben; stimmt die fragestellte Person zu, kann ihr die Antwort vor der nächsten Gemeindeversammlung schriftlich erteilt werden (§ 48 Absatz 2 GG).

Aus den Schilderungen der Beschwerdeführer geht hervor, dass sie schliesslich ihre Fragen an der Gemeindeversammlung stellen konnten. Jedoch waren sie mit der Beantwortung derselben grösstenteils nicht zufrieden.

Der Interpellant oder die Interpellantin hat zu erklären, ob er oder sie von der Antwort befriedigt oder nicht befriedigt ist. Anschliessend fragt der oder die Vorsitzende, ob eine Diskussion gewünscht werde. Wenn der entsprechende Antrag gestellt wird und kein Gegenantrag erfolgt, ist die Diskussion zu eröffnen. Erfolgt ein Gegenantrag, ist abzustimmen (vgl. GER 1969 Nr. 5 sowie die Broschüre "Gemeinderat – Führung, Verantwortung und Freude", Amt für Gemeinden, Ausgabe 2017, S. 21, Ziffer 6.).

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, wie sie der vorliegenden Beschwerde zugrunde liegen, an Ort und Stelle bereinigt werden können (GER 2001 Nr. 4, Ziffer 2.2.2., auszugsweise).

Auch für den Fall, dass die Interpellanten mit den Antworten nicht zufrieden sind, sieht die Praxis und Rechtsprechung ein bestimmtes – das oben erwähnte – Verfahren vor. Sollte dies nicht eingehalten worden sein, so hätten sich die Interpellanten sogleich bei der Gemeindeversammlung beschweren müssen, die unverzüglich hätte entscheiden müssen.

Dies kann nicht nachträglich im Rahmen eines Aufsichtsbeschwerdeverfahrens nachgeholt werden. Betreffend Beantwortung von Interpellationen ist der Aufsichtsbeschwerde daher keine Folge zu leisten.

2.1.4.3 Abschmettern eines Antrages betreffend Rechnungsprüfungskommission

Die Beschwerdeführer machen geltend, der Gemeinderat habe sich offenbar zum Ziel gesetzt, die unbequeme Rechnungsprüfung an eine externe Firma zu vergeben. Dabei sei bereits auf die Gemeindeversammlung hin vom 29. Juni 2017 mittels Änderung der Gemeindeordnung versucht worden, die schon gewählte RPK auszutricksen. Anlässlich der Präsentation vom 30. November 2017 habe der Gemeinderat widersprechende Angaben über allfällige Kosten einer externen Revision angegeben. Es sei von einem Einwohner beantragt worden, dass der Gemeinderat die Kosten klären solle und der Entscheid beim nächsten Urnengang zu fällen sei. Der Gemeindepräsident habe diesen Antrag mit folgender Begründung abgeschmettert: "Du hättest diese Frage beim gestellten Antrag vom vergangenen Juni einbringen können, daher werde ich nicht mehr darauf eingehen."

Die Beschwerdegegnerin führt an, der Prüfungsumfang einer Jahresrechnung unter HRM2 sei umfangreicher geworden. Der Gemeinderat habe sich mit dieser Thematik auseinandergesetzt und sei der Meinung, dass eine externe Prüfungsstelle mit diesen Arbeiten beauftragt werden solle. Damit sei gewährleistet, dass den vom Amt für Gemeinden geforderten Auflagen vollumfänglich nachgekommen werden könne.

Gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung zum betreffenden Traktandum wurde kein ordentliches Rechtsmittel ergriffen, obwohl ein solches zur Verfügung gestanden hätte. Der Beschluss ist in Rechtskraft erwachsen.

Aufgrund deren Subsidiarität kann der Aufsichtsbeschwerde betreffend diesen Punkt keine Folge geleistet werden.

2.1.4.4 Auslagerung Gemeindeverwaltung

Die Beschwerdeführer machen geltend, im April 2016 habe die Bevölkerung von Zullwil an einer Urnenabstimmung eine Auslagerung der Gemeindeverwaltung deutlich abgelehnt. Laut offizieller Mitteilung habe die bisherige Gemeindeverwaltung am 15. September 2017 ihren letzten Arbeitstag gehabt. Die Stelle sei ausgeschrieben worden, jedoch seien nur 7 Bewerbungen eingegangen. Offensichtlich habe kein passender Bewerber für die Vakanz gefunden werden können. Die Beschwerdeführer würden feststellen, dass nur ein einziges Stelleninserat erschienen sei. Im Budget sei lediglich ein Kredit für das Jahr 2018 gesprochen worden, da man die Verwaltungsstelle bis dato nicht habe besetzen können und die Verwaltung von der Gemeinde Nunningen weitergeführt werden solle. Bei der Beantwortung der entsprechenden Frage aus der Interpellation habe der Gemeindepräsident zum Ausdruck gebracht, dass er mit dem Gemeinderat bestimmen werde, wo die Gemeindeverwaltung in Zukunft sein werde. Aus Sicht der Beschwerdeführer liege es tatsächlich in der Kompetenz des Gemeinderates einen Dienstleister zu bestimmen. Das wäre eine Auftragsvergabe, welche dem Submissionsrecht unterstehen würde. Hingegen habe sich der Gemeinderat an das Ergebnis der Urnenabstimmung vom April 2016 zu halten. Eine definitive Auslagerung der Gemeindeverwaltung müsse sicher, und zwar aus mehreren Gründen, von der Gemeindeversammlung beschlossen werden.

Die Beschwerdegegnerin führt an, die letzten beiden Ausschreibungen der Stelle hätten sehr wenige Bewerbungen gebracht, die für die Verwaltungsstelle in Betracht hätten gezogen werden können. Nicht zuletzt das Vorgehen des Komitees ProZullwil, das jede Tätigkeit vom Gemeinderat hinterfrage und kritisiere, sei nicht förderlich dafür, dass sich qualifizierte Bewerber melden würden. Dem Klima im Dorf und in den Medien sei das Vorgehen dieser Gruppierung nicht förderlich. Die Gemeinde Nunningen führe seit Jahren erfolgreich die Verwaltung in Mellingen. Nach der Kündigung der bisherigen Verwalterin habe die Gemeinde Nunningen in einer "Feuerwehrrübung" die Verwaltung weitergeführt. Ansonsten wäre die Verwaltung auf Monate hinaus nicht besetzt gewesen. Die Gemeindeversammlung vom 30. November 2017 habe den vom Gemeinderat beantragten Kredit, die Gemeinde Nunningen für das Jahr 2018 mit den Verwaltungsaufgaben zu betrauen, genehmigt. An einer nächsten Gemeindeversammlung werde traktandiert, dass mit Nunningen betreffend Verwaltungsführung ein langfristiger Vertrag abgeschlossen werden solle.

In diesem Zusammenhang gilt es zwei Fragestellungen auseinanderzuhalten. Einerseits die Frage, wer die Aufgaben der Gemeindeverwaltung (Gemeindeschreiberei und Finanzverwaltung) wahrnimmt: ein Gemeindeschreiber oder eine Gemeindeschreiberin und ein Finanzverwalter oder eine Finanzverwalterin (jeweils gemeindeintern) oder aussenstehende Fachleute anstelle des Gemeindeschreibers oder der Gemeindeschreiberin oder anstelle des Finanzverwalters oder der Finanzverwalterin (jeweils gemeindeextern). Andererseits die Frage, wo sich die Gemeindeverwaltung bzw. die Gemeindekanzlei örtlich befindet.

Jede Gemeinde wählt einen Finanzverwalter oder eine Finanzverwalterin (§ 132 Abs. 1 GG). In der Gemeindeordnung kann festgelegt werden, dass aussenstehende Fachleute anstelle des Finanzverwalters oder der Finanzverwalterin den Finanzhaushalt führen (§ 132 Abs. 4 GG). Anstelle des Finanzverwalters kann eine aussenstehende Fachstelle den Finanzhaushalt führen. Der Gemeinderat bestimmt die Fachstelle (§ 46 Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Zullwil [GO]). Für die Finanzverwaltung kann somit der Gemeinderat eine aussenstehende Fachstelle einsetzen.

Aufgrund der in der Ausschreibung vom 22. Juni 2017 festgehaltenen Anforderungen für die vorliegend fragliche Stelle "Gemeindeverwalter / Gemeindeverwalterin 50-60%" ergibt sich, dass es sich bei dieser Stelle um den Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin nach § 131 GG sowie § 45 GO handelt.

Jede Gemeinde wählt einen Gemeindegeschreiber oder eine Gemeindegeschreiberin (§ 131 Absatz 1 GG). In der Gemeindeordnung kann festgelegt werden, dass aussenstehende Fachleute anstelle des Gemeindegeschreibers oder der Gemeindegeschreiberin Schriftverkehr und Administration führen (§ 131 Absatz 3 GG). Der Gemeindegeschreiber führt vor allem den Schriftverkehr und die Administration. Führt das Protokoll und fertigt die Beschlüsse der Gemeindeversammlung und des Gemeinderates aus. Er ist für die Führung des Gemeindearchivs und der Registratur verantwortlich. Er führt das Stimmregister, die Schriftenkontrolle, das Niederlassungs- und Aufenthaltswesen. Er stellt die Identitätsausweise aus. Anstelle des Gemeindegeschreibers kann ein Verwaltungsangestellter diese Aufgabe übernehmen (§ 45 GO). Diese Stelle kann gemäss der derzeitigen Regelung in der GO somit nur gemeindeintern besetzt werden. Für eine (definitive) Einsetzung von aussenstehenden (und somit gemeindeexternen) Fachleuten müsste vorgängig die GO mittels Beschluss der Gemeindeversammlung (analog der Regelung für die Finanzverwaltung) entsprechend geändert werden. Derzeit werden die Aufgaben der Gemeindegeschreiberei der Beschwerdegegnerin durch die Einwohnergemeinde Nunningen wahrgenommen. Dies, da für die letzte Gemeindegeschreiberin, welche im September 2017 abgegangen ist, noch keine Nachfolge gefunden werden konnte. Es ist unter anderem die Aufgabe des Gemeinderates, die Gemeindeverwaltung, unter Vorbehalt des Oberaufsichtsrechts der Gemeindeversammlung, zu beaufsichtigen (vgl. § 70 Absatz 3 Bst. d GG). Hierzu gehört es auch, sicherzustellen, dass die Aufgaben der Gemeindeverwaltung – auch im Falle von Vakanzen – jederzeit wahrgenommen werden können. Auch im Rahmen seiner "Generalkompetenz" nach § 70 Absatz 2 GG war der Gemeinderat somit berechtigt, ja sogar verpflichtet, eine Übergangslösung für die Gemeindegeschreiberei zu treffen. Dies ist soweit nicht zu beanstanden. Solange jedoch für die Gemeindegeschreiberei in der GO nur eine gemeindeinterne Lösung vorgesehen ist, darf dies "nur" eine Übergangslösung bleiben. Diese Übergangslösung dauert nun schon rund ein halbes Jahr an. Die Beschwerdegegnerin wurde vom instruierenden Amt aufgefordert, sämtliche Ausschreibungen und Bewerbungen für die Stelle als Gemeindeverwalter/in einzureichen. Den von der Beschwerdegegnerin eingereichten Unterlagen kann entnommen werden, dass seit dem Bekanntwerden des Weggangs der letzten Gemeindegeschreiberin deren Stelle bisher erst einmal im Wochenblatt vom 22. Juni 2017 ausgeschrieben wurde. Dem Gemeinderat scheint es daher an der nötigen Beharrlichkeit zu fehlen, die derzeit in der GO vorgeschriebene Situation (gemeindeinterne Besetzung der Gemeindegeschreiberei) auch tatsächlich umsetzen zu wollen. In dieser Hinsicht ist der Aufsichtsbeschwerde Folge zu leisten. Der Gemeinderat (Beschwerdegegnerin) ist daher aufsichtsrechtlich anzuweisen, seine Bemühungen, die vakante Stelle der Gemeindegeschreiberei so rasch als möglich wieder zu besetzen, umgehend zu intensivieren.

Zur Frage, wo sich die Gemeindeverwaltung bzw. die Gemeindeganzlei örtlich befindet, gibt es keine gesetzlichen Vorschriften. In der Regel befindet sich die Gemeindeverwaltung bzw. die Gemeindeganzlei auf dem eigenen Gemeindegebiet. Auch ein Standort ausserhalb des eigenen Gemeindegebietes wäre aber nicht unzulässig. Gestützt auf § 70 Absatz 2 GG ist für die Festlegung des Standortes der Gemeindeverwaltung bzw. der Gemeindeganzlei grundsätzlich der Gemeinderat zuständig. Sofern jedoch eine Verlegung des Standortes finanzielle Auswirkungen hätte, welche gemäss den entsprechenden Regelungen in der GO in die Finanzkompetenz der Gemeindeversammlung fallen würde (beispielsweise neue jährlich wiederkehrende Ausgaben für ein Mietobjekt), so wäre für die entsprechende Beschlussfassung die Gemeindeversammlung zuständig. Gestützt auf diese Überlegungen ergibt sich jedoch vorliegend kein Bedarf für weitergehende aufsichtsrechtliche Massnahmen als die oben aufgeführten.

2.1.4.5 Durchführung der Gemeindeversammlung

Die Beschwerdeführer machen geltend, anlässlich der letzten Gemeindeversammlung habe der Gemeindepräsident den Versammlungsraum mindestens 4 Mal unbegründet, teils für längere Zeit, während den laufenden Verhandlungen, verlassen. Es sei respektlos und deplatziert, ausgerechnet bei heiklen Fragen, den Raum zu verlassen, um so einer Antwort oder Stellungnahme entgehen zu können. Die Beschwerdeführer hätten erhebliche Zweifel an der Bereitschaft des

Gemeindepräsidenten, eine Gemeindeversammlung gemäss Gemeindegesetz korrekt durchzuführen.

Die Beschwerdegegnerin führt an, dieser Vorwurf, wenn er denn berechtigt sei, hätte direkt an der Gemeindeversammlung gestellt werden können. Im Nachhinein solche Vorwürfe in den Raum zu stellen, zeuge von den Absichten der Gruppierung, den Gemeindepräsidenten zu diskreditieren.

Grundsätzlich ist es nicht unzulässig, eine Gemeindeversammlung kurz zu unterbrechen oder als verhandlungsleitende Person den Saal zu verlassen, sofern insgesamt ein geordneter Ablauf sichergestellt ist, beispielsweise indem die Versammlungsleitung für den Zeitraum der Abwesenheit einer anderen Person übertragen wird.

Auch das Verlassen des Saals – mit oder ohne Übertragung der Versammlungsleitung an eine andere Person – stellt eine (mindestens konkludente) verhandlungsleitende Verfügung dar.

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, wie sie der vorliegenden Beschwerde zugrunde liegen, an Ort und Stelle bereinigt werden können (GER 2001 Nr. 4, Ziffer 2.2.2., auszugsweise).

Dies kann nicht nachträglich im Rahmen eines Aufsichtsbeschwerdeverfahrens nachgeholt werden. Betreffend Durchführung der Gemeindeversammlung ist der Aufsichtsbeschwerde daher keine Folge zu leisten.

2.1.4.6 Unzureichende Beantwortung von Sachfragen im Zusammenhang mit Investitionskrediten

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Gemeindeversammlung vom 30. November 2017 sei insgesamt von Unklarheiten und mangelhafter Vorbereitung geprägt gewesen. So seien Investitionsanträge ohne fundierte Kostenklärung zur Abstimmung gebracht worden. Bei Rückfragen hätten teilweise keine sachbezogenen Auskünfte erteilt werden können. Obwohl die Stimmberechtigten aufgrund fehlender Grundlagen und falschen Informationen nicht in der Lage gewesen seien, zu entscheiden, seien sie zur Abstimmung über die Sachgeschäfte gedrängt worden.

Die Beschwerdegegnerin führt an, dem Gemeinderat sei es bewusst, dass gewisse Traktanden nicht optimal präsentiert worden seien. Dies werde in Zukunft verbessert.

Gegen keinen der Beschlüsse der Gemeindeversammlung vom 30. November 2017 wurde ein ordentliches Rechtsmittel ergriffen, obwohl ein solches zur Verfügung gestanden hätte. Die Beschlüsse sind in Rechtskraft erwachsen.

Aufgrund deren Subsidiarität kann der Aufsichtsbeschwerde betreffend diesen Punkt keine Folge geleistet werden.

2.2 Schlussfolgerung

Betreffend dem Punkt "Auslagerung Gemeindeverwaltung" scheint es dem Gemeinderat an der nötigen Beharrlichkeit zu fehlen, die derzeit in der GO vorgeschriebene Situation (gemeindeinterne Besetzung der Gemeindeschreiberei) auch tatsächlich umsetzen zu wollen. In dieser Hinsicht ist der Aufsichtsbeschwerde Folge zu leisten. Der Gemeinderat der Beschwerdegegnerin ist daher aufsichtsrechtlich anzuweisen, seine Bemühungen, die vakante Stelle der Gemeindeschreiberei so rasch als möglich wieder zu besetzen, umgehend zu intensivieren.

Im Übrigen ist der Aufsichtsbeschwerde keine Folge zu leisten. Dies insbesondere, da die Aufsichtsbeschwerde als subsidiärer Rechtsbehelf gilt. Stehen gegen Beschlüsse eines Gemeindeorgans ordentliche Rechtsmittel zur Verfügung, so müssen diese frist- und formgerecht ergriffen werden. Die Ergriffung von ordentlichen Rechtsmitteln kann nicht nachträglich oder vorgängig durch eine Aufsichtsbeschwerde ersetzt werden.

3. Verfahrenskosten

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 2'400 Franken. Die Beschwerdeführer haben betreffend den Punkt "Unrechtmässig ausbezahlte Sitzungsgelder an den Gemeinderat" auf einen Missstand aufmerksam gemacht, für den aber ordentliche Rechtsmittel offen gestanden hätten bzw. stehen. Betreffend den Punkt "Auslagerung Gemeindeverwaltung" haben die Beschwerdeführer auf ein Versäumnis aufmerksam gemacht, welches zu einer aufsichtsrechtlichen Anweisung an die Beschwerdegegnerin führt. Betreffend die übrigen Punkte haben es die Beschwerdeführer verpasst, die diesbezüglichen ordentlichen Rechtsmittel zu ergreifen, weshalb der Aufsichtsbeschwerde in diesen Punkten keine Folge geleistet werden kann. Die Beschwerdeführer haben somit nur teilweise "obsiegt". Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens haben die Beschwerdeführer und die Beschwerdegegnerin die Verfahrenskosten je zur Hälfte zu tragen (vgl. §§ 37 und 77 VRG i.V.m. Art. 106 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO; SR 272]). Der Verfahrenskostenanteil der Beschwerdeführer in der Höhe von 1'200 Franken ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von 1'200 Franken zu verrechnen. Der Verfahrenskostenanteil der Beschwerdegegnerin in der Höhe von 1'200 Franken ist innert 30 Tagen zu bezahlen.

4. Beschluss

- gestützt auf Art. 106 ZPO; Art. 26 KV; §§ 42, 48, 56, 59, 70, 121, 131, 132, 199 ff. und 206 ff. GG; §§ 37 und 77 VRG; § 3 i.V.m. § 18 GT; §§ 45 und 46 GO; Anhang II DGO -

- 4.1 Der Aufsichtsbeschwerde wird teilweise Folge geleistet.
- 4.2 Der Gemeinderat der Beschwerdegegnerin wird aufsichtsrechtlich angewiesen, seine Bemühungen, die vakante Stelle der Gemeindeschreiberei so rasch als möglich wieder zu besetzen, umgehend zu intensivieren.
- 4.3 Im Übrigen wird der Aufsichtsbeschwerde keine Folge geleistet.

- 4.4 Die Verfahrenskosten betragen 2'400 Franken. Diese sind durch die Beschwerdeführer und durch die Beschwerdegegnerin je zur Hälfte zu tragen. Der Verfahrenskostenanteil der Beschwerdeführer in der Höhe von 1'200 Franken wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von 1'200 Franken verrechnet. Der Verfahrenskostenanteil der Beschwerdegegnerin in der Höhe von 1'200 Franken ist innert 30 Tagen ab Rechnungsdatum zu bezahlen (Versand durch Departement des Innern, SAP-Pooling).



Andreas Eng
Staatsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

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

Gegen Ziffer 4.4 dieses Entscheides kann innert 10 Tagen beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden.

Kostenrechnung

Komitee ProZullwil, Esthi Wunderlin, Witterachstrasse 217, 4234 Zullwil

Verfahrenskostenanteil:	Fr.	1'200.--	(Kto. 4210000/81097/2030)
Geleisteter Kostenvorschuss:	Fr.	1'200.--	(Kto. 2006079 / Umbuchung)
	Fr.	<u>0.--</u>	

Kostenrechnung

Einwohnergemeinde Zullwil, c/o Gemeindeverwaltung Nunningen, Bretzwilerstrasse 19, 4208 Nunningen

Verfahrenskostenanteil:	Fr.	1'200.--	(Kto. 4210000/81097/2030)
Geleisteter Kostenvorschuss:	Fr.	0.--	
	Fr.	<u>1'200.--</u>	

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. 4210000/81097/2030)**

**2. Rechnungsstellung 1'200 Franken, Einwohnergemeinde Zullwil,
c/o Gemeindeverwaltung Nunningen, Bretzwilerstrasse 19,
4208 Nunningen (Kto. 4210000/81097/2030)**

Komitee ProZullwil, Esthi Wunderlin, Witterachstrasse 217, 4234 Zullwil, **R**

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Zullwil, c/o Gemeindeverwaltung Nunningen,
Bretzwilerstrasse 19, 4208 Nunningen, **R** (Rechnung folgt später durch das Departement
des Inneren)