

# Regierungsratsbeschluss

vom 17. Dezember 2019

Nr. 2019/2011

## Beschwerdeentscheid

### **Einwohnergemeinde Flumenthal gegen den Zweckverband Sozialregion Mittlerer und Unterer Leberberg (ZV SRMUL) betreffend Beschluss der Delegiertenversammlung vom 25. September 2019 i.S. Budget und Kostenverteiler 2020**

---

#### **1. Ausgangslage**

##### 1.1 Vorgeschichte

Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 2019/782 vom 14. Mai 2019 wurde eine Neustrukturierung Asyl; Anpassung in der Verteilung von Asylsuchenden auf die Sozialregionen / Einwohnergemeinden beschlossen.

Anlässlich seiner Delegiertenversammlung vom 25. September 2019 fasste der Zweckverband Sozialregion Mittlerer und Unterer Leberberg (ZV SRMUL) unter dem "Traktandum 4: Budget 2020" mit 8 Ja-Stimmen und 1 Nein-Stimme folgenden Beschluss:

- Der vorliegende Voranschlag 2020 wird genehmigt.
- Der vorliegende Kostenverteiler Gemeinden 2020 Sozialhilfe wird genehmigt.
- Der vorliegende Kostenverteiler Gemeinden Betrieb 2020 wird genehmigt.

Beide Kostenverteiler gehen an die Gemeinden mit Ersuchen um Aufnahme im Voranschlag.

Mit Einschreiben vom 27. September 2019, welches am 30. September 2019 zugestellt wurde, wurde dieser Beschluss der Einwohnergemeinde Flumenthal mittels Übermittlung eines entsprechenden Protokollauszuges der Delegiertenversammlung schriftlich mitgeteilt.

##### 1.2 Beschwerde

Mit Schreiben vom 8. Oktober 2019 reichte die Einwohnergemeinde Flumenthal (nachfolgend Beschwerdeführerin) Beschwerde gegen den Zweckverband Sozialregion Mittlerer und Unterer Leberberg (ZV SRMUL) betreffend Beschluss der Delegiertenversammlung vom 25. September 2019 i.S. Budget und Kostenverteiler 2020: Verweigerung der Umsetzung des RRB 2019/782 – Neustrukturierung Asyl; Anpassung in der Verteilung der Asylsuchenden auf die Sozialregionen / Einwohnergemeinden ein. Sie beantragt sinngemäss, der Beschluss der Delegiertenversammlung unter dem "Traktandum 4: Budget 2020" sei aufzuheben sowie der RRB und damit auch die finanzielle Entlastung der Sozialregion und der Einwohnergemeinde Flumenthal sei vollständig umzusetzen. Der Vorstand habe – rückwirkend – einen neuen Kostenverteiler zur Genehmigung der Delegiertenversammlung auszuarbeiten.

Als Begründung führt sie im Wesentlichen an, es werde Bezug auf den erwähnten RRB genommen, welcher nicht nur die Verteilung von Asylsuchenden, sondern konkret auch die Entlastung der Sozialregion und der Gemeinde regle. Eine Entlastung, welche der Kanton der Beschwerdeführerin seit 2016 versprochen bzw. mündlich zugesagt habe. Nun müsse aber leider festgestellt werden, dass der ZV SRMUL die Umsetzung des RRB verweigere. Mit dem Eintreten (entgegen

des begründeten Antrages auf Nicht-Eintreten der Beschwerdeführerin) und der Genehmigung des Budgets und Kostenverteilers 2020 verstosse die Sozialregion gegen den RRB und verweigere dessen Umsetzung und damit die Entlastung der Sozialregion wie auch der Beschwerdeführerin. Zusätzlich zu den bereits formulierten Gründen sei der Vorstand seinen Pflichten gemäss § 17 Abs. 1 Bst. g der Statuten nicht nachgekommen. Demzufolge solle der Vorstand – rückwirkend – einen neuen Kostenverteiler zur Genehmigung der Delegiertenversammlung ausarbeiten. Die Begründung des Sitzungsleiters, dass der RRB keinen Einfluss (auf die effektive Zuteilung der Asylsuchenden) haben solle, widerspreche zudem dem Grundsatz von Treu und Glauben.

Mit Eingabe vom 4. November 2019 reichte die Beschwerdeführerin den Beschluss des Gemeinderates vom 28. Oktober 2019 nach, in welchem der Zirkularbeschluss vom 7. Oktober 2019, welcher die vorliegende Beschwerdeerhebung durch die Beschwerdeführerin anordnete, nochmals bestätigt wurde.

### 1.3 Vernehmlassung

Der Zweckverband Sozialregion Mittlerer und Unterer Leberberg (ZV SRMUL; nachfolgend Beschwerdegegner) beantragt in seiner Vernehmlassung vom 18. November 2019, das Beschwerdeverfahren sei auf die Anfechtung des Beschlusses betreffend den Kostenverteiler Gemeinden Betrieb 2020 zu beschränken. Die Beschwerde sei abzuweisen.

Als Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, der Zweckverband Sozialregion Mittlerer und unterer Leberberg (ZV SRMUL) sei eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sämtliche Beschlüsse zum Traktandum 4 seien im Verhältnis der Stimmen von 8 Ja zu 1 Nein ergangen. Der vom Vorstand der Delegiertenversammlung vorgelegte Voranschlag 2020 mit der laufenden Rechnung und den Investitionen, der Kostenverteiler Gemeinden 2020 Sozialhilfe und der Kostenverteiler Gemeinden 2020 Betrieb seien somit mit einer Gegenstimme (der Delegierten der Beschwerdeführerin) genehmigt worden. Die Beschlüsse zum Traktandum 4 seien gesetzes- und statutenkonform zustande gekommen und seien der Beschwerdeführerin mit Rechtsmittelbelehrung (Beschwerde innert 10 Tagen ab schriftlicher Zustellung an den Regierungsrat) umgehend schriftlich eröffnet worden. Die Beschwerde ziele inhaltlich ausschliesslich auf die Verteilung der mit der Tätigkeit der sdmul im Asylwesen anfallenden Kosten. Die Beschwerdeführerin wolle von der Tragung solcher Kosten vollumfänglich befreit werden. Dies sei nicht möglich. Die Kosten für die fachliche Tätigkeit im Asylwesen würden nach § 23 Bst. a Abs. 2 der Statuten unter den Verbandsgemeinden im Verhältnis zur Einwohnerzahl (EWZ) verteilt. Die Kosten, welche effektiv für die fachliche Tätigkeit im Asylwesen anfallen würden, seien nicht bekannt. Diese genau zu eruieren gebe es keinen zwingenden Grund. Es könne somit nur bei einer Schätzung bleiben. Eine andere Verteilung als nach massgebender EWZ auf alle Verbandsgemeinden, also insbesondere auch auf die Beschwerdeführerin, sei nach den Statuten gar nicht möglich. Der Beschwerdeführerin gehe es offenbar darum, dass sie als Standortgemeinde eines Asylzentrums vom Regierungsrat von jeglicher Pflicht zur Übernahme von Kosten im Asylbereich entbunden worden sei. Dazu rufe sie den Regierungsratsbeschluss vom 14. Mai 2019 (RRB Nr. 2019/782) an. Im RRB Ziffer 3.6 werde festgelegt, dass bei der Berechnung des Aufnahmesolls der Sozialregion, welcher sich die Beschwerdeführerin angeschlossen habe, also der SRMUL, die jeweiligen Einwohnerzahlen der Standortgemeinde (Beschwerdeführerin) abgezogen würden. Dies betreffe rein schon im wörtlichen Sinn die Aufteilung des kantonalen Aufnahmesolls auf die Sozialregionen und nicht die Aufteilung, schon gar nicht der Kosten, innerhalb einer Sozialregion, wie dies die Beschwerdeführerin verstehe. Wäre letzteres der Fall, so würde direkt in die Autonomie der als Zweckverbände formierten Sozialregionen eingegriffen. Der RRB könne unter diesem Aspekt des Grundsatzes der Gemeindeautonomie erst recht nicht so verstanden werden, als dass er in die Entscheidungsfreiheit des Beschwerdegegners betreffend die Verteilung von Kosten im Asylbereich auf die Verbandsgemeinden eingreife. Die Statuten, welche diesen Verteilschlüssel festlegen würden, seien vom Regierungsrat genehmigt wor-

den. Wenn man der Ansicht der Beschwerdeführerin folgen würde, hätte der Regierungsrat einen kaum lösbaren Widerspruch geschaffen.

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 Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefassten Beschlüsse. Gemäss § 201 Abs. 1 GG sind die Beschlüsse der Zweckverbände und der übrigen der Zusammenarbeit der Gemeinden dienenden öffentlich-rechtlichen Organisationen nach den Vorschriften dieses Abschnittes anfechtbar und überprüfbar. Nach § 12 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 15. November 1970 (VRG; BGS 124.11) sind Gemeinden zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt werden und ein schutzwürdiges kommunales Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben. Gemäss § 202 Abs. 1 GG sind Beschwerden innert 10 Tagen, seit der anzufechtende Beschluss öffentlich bekanntgemacht oder schriftlich mitgeteilt wurde, einzureichen.

Die Beschwerdeführerin ist als Verbandsgemeinde des Beschwerdegegners vom Beschluss betreffend das Budget und den Kostenverteilern 2020 besonders berührt und hat ein schutzwürdiges kommunales Interesse und ist damit zur Beschwerde legitimiert. Im Übrigen wurde die Beschwerde 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 VRG). Die Rüge der Unangemessenheit entfällt bei letztinstanzlichen Verfügungen oder Entscheiden der Gemeinden, die im Rahmen der Gemeindeautonomie ergehen (vgl. § 30 Abs. 2 VRG).

Die Überprüfungsbefugnis beschränkt sich im Gemeindeautonomiebereich somit auf Rechtswidrigkeit und Willkür.

Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts liegt Willkür in der Rechtsanwendung vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Dabei ist ein Entscheid allerdings erst dann aufzuheben, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 131 I 467, E. 3.1, S. 473 f.).

Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnisse zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eid-

genössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (BGE 124 I 223, E. 2b, S. 226 f.).

Nach § 172 Abs. 1 Bst. a i.V.m. § 92 Abs. 1 Bst. c sowie § 56 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 GG beschliesst die Delegiertenversammlung das Budget des Zweckverbandes. Gemäss § 168 Abs. 1 Bst. e GG haben die Zweckverbandsstatuten festzuhalten, wie die finanziellen Lasten auf die Verbandsgemeinden verteilt werden. Zweckverbände sind somit bei der Beschlussfassung des Budgets sowie bei der Festlegung des Kostenverteilers in den Statuten autonom.

Die Überprüfungsbefugnis beschränkt sich deshalb vorliegend auf Rechtswidrigkeit und Willkür.

## 2.3 Inhatliches

### 2.3.1 Antrag auf Beschränkung des Verfahrens

Der Beschwerdegegner beantragt, das Beschwerdeverfahren sei auf die Anfechtung des Beschlusses betreffend den Kostenverteiler Gemeinden Betrieb 2020 zu beschränken. Die Beschwerde richte sich gemäss Titel des per E-Mailing durchgeführten Zirkularverfahrens der Beschwerdeführerin gegen den Beschluss der Delegiertenversammlung (Eintreten und Genehmigung Budget und Kostenverteiler). Inhaltlich werde aber ausschliesslich der Kostenverteiler Betrieb 2020 angefochten, denn nur bei diesem gehe es um die Verteilung der mit der Führung des Asylwesens in der Region anfallenden Kosten auf die Verbandsgemeinden. Die Höhe dieser Kosten sowie das Budget 2020 an sich würden nicht, jedenfalls nicht substantiell, gerügt. Dieses Verfahren sei somit auf den Beschluss betreffend den Kostenverteiler Gemeinden Betrieb 2020 zu beschränken. Damit würden die übrigen Beschlüsse rechtskräftig und vollziehbar, was für das operative Geschäft des ZV SRMUL, insbesondere dessen Organ, die sdmul (Soziale Dienste mittlerer und unterer Leberberg), von grosser Bedeutung sei.

Aus den von der Beschwerdeführerin zusammen mit der Beschwerde eingereichten Unterlagen geht hervor, dass auch moniert werde, die der Sozialregion insgesamt zukommende Entlastung (tiefere Kosten) sei im Budget nicht umgesetzt.

Das Budget ist daher nicht nur aufgrund der Titelerwähnung, sondern aufgrund der gesamten Umstände, Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Daher kann keine Beschränkung auf den Beschluss betreffend den Kostenverteiler Gemeinden Betrieb 2020 erfolgen.

### 2.3.2 Grundsätzliches zur Verteilung von Asylsuchenden auf die Sozialregionen / Einwohnergemeinden und Folgerungen daraus

Die Beschwerdeführerin führt diesbezüglich an, es werde Bezug auf den erwähnten RRB genommen, welcher nicht nur die Verteilung von Asylsuchenden, sondern konkret auch die Entlastung der Sozialregion und der Gemeinde regle. Eine Entlastung, welche der Kanton der Beschwerdeführerin seit 2016 versprochen bzw. mündlich zugesagt habe. Nun müsse aber leider festgestellt werden, dass der ZV SRMUL die Umsetzung des RRB's verweigere.

Der Beschwerdegegner macht in diesem Zusammenhang geltend, die Verbandsstatuten seien von den Verbandsgemeinden angenommen und vom Regierungsrat am 19. November 2013 genehmigt worden. Der Beschwerdegegner sei somit eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Beschwerde ziele inhaltlich ausschliesslich auf die Verteilung der mit der Tätigkeit der sdmul im Asylwesen anfallenden Kosten. Die Beschwerdeführerin wolle von der Tragung solcher Kosten vollumfänglich befreit werden. Dies sei nicht möglich. Die Kosten für die fachliche Tätigkeit im Asylwesen würden nach § 23 Bst. a Abs. 2 der Statuten unter den Verbandsgemeinden im Verhältnis zur Einwohnerzahl (EWZ) verteilt. Massgebend sei die Einwohnerzahl am 31. Dezember des Vorjahres, gemäss Angaben der Abteilung Statistik des

Kantons. Da die Kosten für die fachliche Tätigkeit in den Bereichen Sozialhilfe sowie Kinds- und Erwachsenenschutz, Infrastruktur und Administration, in Anrechnung des kantonalen Lastenausgleichs Sozialadministration, gemäss § 23 Bst. a Abs. 1 nach demselben Schlüssel auf die Verbandsgemeinden verteilt würden, erfolge die Berechnung der Kostenanteile der Verbandsgemeinden für den Betrieb im Gesamten (also sowohl für die Tätigkeit im Asylwesen als auch für die übrigen Tätigkeiten). Diese umfassende Kostenverteilung für das Budget 2020 ergebe sich aus der Aufstellung, welche der Einladung beilieg. Daraus schliesse, dass für die budgetierten Gesamtkosten von 2'173'705 Franken und einer massgebenden EWZ von total 18'712 auf die Beschwerdeführerin mit ihren per Stichtag gezählten 983 Einwohner/-innen eine Beteiligung von 119'559 Franken resultiere. Dies sei der maximale Streitwert. Die Kosten, welche effektiv für die fachliche Tätigkeit im Asylwesen anfallen würden, seien nicht bekannt. Diese genau zu eruieren gebe es keinen zwingenden Grund. Es könne somit nur bei einer Schätzung bleiben. Noch wenn nach dem zitierten § 23 Bst. a Abs. 1 der Statuten Infrastruktur und Administration unabhängig davon, ob sie im Bereich Asylwesen anfallen, nach der EWZ auf die Verbandsgemeinden zu verteilen seien, würden diese in der beiliegenden tabellarischen Aufstellung miteingerechnet. Gemäss dieser annäherungsweise Berechnung gehe es im Ergebnis um einen Betrag von 3'215 Franken, welcher nach Ansicht der Beschwerdeführerin ihr in der Verteilung der für 2020 budgetierten Betriebskosten nicht belastet werden dürfe. Eine andere Verteilung als nach massgebender EWZ auf alle Verbandsgemeinden, also insbesondere auch auf die Beschwerdeführerin, wäre nach den Statuten gar nicht möglich. Der Beschwerdeführerin gehe es offenbar aber darum, dass sie als Standortgemeinde eines Asylzentrums vom Regierungsrat von jeglicher Pflicht zur Übernahme von Kosten im Asylbereich entbunden worden sei. Dazu rufe sie den Regierungsratsbeschluss vom 14. Mai 2019 (RRB Nr. 2019/782) an. Diesen RRB habe der Beschwerdegegner erst spät zur Kenntnis genommen, da er ihm nicht direkt eröffnet worden sei, obwohl er betreffend die Beschwerdeführerin davon berührt sei. Unter Ziffer 3.6 dieses RRB werde festgehalten, dass die Beschwerdeführerin während der Betriebsdauer des Ausreisezentrums des Bundes im Schachen von der Aufnahmepflicht vollumfänglich befreit werde. Daran werde sich die Beschwerdegegnerin, weil diesbezüglich in ihren Statuten nichts geregelt sei, selbstverständlich halten und also inskünftig auf dem Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin keine Asylsuchende mehr unterbringen. Im RRB Ziffer 3.6 werde zudem festgelegt, dass bei der Berechnung des Aufnahmesolls der Sozialregion, welcher sich die Beschwerdeführerin angeschlossen habe, also der SRMUL, die jeweiligen Einwohnerzahlen der Standortgemeinde (Beschwerdeführerin) abgezogen würde. Dies betreffe rein schon im wörtlichen Sinn die Aufteilung des kantonalen Aufnahmesolls auf die Sozialregionen und nicht die Aufteilung, schon gar nicht der Kosten, innerhalb einer Sozialregion, wie dies die Beschwerdeführerin verstehe. Wäre letzteres der Fall, so würde direkt in die Autonomie der als Zweckverbände formierten Sozialregionen eingegriffen werden. Der Zweckverband bestehe aus mehreren Gemeinden (Art. 48 der Kantonsverfassung). Als Zusammenschluss von Gemeinden komme ihm dieselbe Autonomie wie einer einzelnen Gemeinde zu (BGE 134 I 204 E. 2.2, 206). Diese sei in Art. 50 Abs. 1 BV bundesverfassungsmässig garantiert und zwar nach Massgabe des kantonalen Rechts. Gemäss Art. 45 Abs. 2 KV würden die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz ihre Aufgaben selbständig erfüllen. Eine Gemeinde oder eben ein Zweckverband sei in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlasst und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräume (BGE 128 I 3 und GER 3/2006 2.4). Der RRB 2019/782 könne unter diesem Aspekt des Grundsatzes Gemeindeautonomie erst recht nicht so verstanden werden, als dass er in die Entscheidungsfreiheit des Beschwerdegegners betreffend die Verteilung von Kosten im Asylbereich auf die Verbandsgemeinden eingreife. Die Statuten, welche diesen Verteilschlüssel festlegen würden, seien vom Regierungsrat genehmigt worden. Wenn man der Ansicht der Beschwerdeführerin folge, hätte der Regierungsrat einen kaum lösbaren Widerspruch geschaffen. Was die Einwohnerzahl als Massstab für die Verteilung der Kosten auf die Verbandsgemeinden anbelange, sei dieser objektiv, einfach zu handhaben und den Umständen in aller Regel und auf längere Zeit hinaus grundsätzlich angemessen. Dabei gehe es insbesondere auch um die Solidarität unter den Verbandsgemeinden, seien doch hinsichtlich der Unterbringung von Asylsuchenden die Voraussetzungen wie Anzahl Einwohner, Leerwohnungsstand, Mietkosten, Schulangebot, Erreichbarkeit mit ö.V.

nicht in allen Gemeinden gleich. Ohne eine minimale Bereitschaft zur Solidarität funktioniert es (auch) in diesem Bereich nicht. Bisher hätten die Verbandsgemeinden mit höheren Lasten in diesem Bereich mit wenigen Ausnahmen auf eine spezielle Behandlung verzichtet. So hätten Balm b. Günsberg und Günsberg nie geltend gemacht, dass sie durch die Unterbringung von Asylsuchenden im Durchgangszentrum auf dem Balmberg einer höheren Belastung ausgesetzt gewesen seien als die übrigen Verbandsgemeinden. Die Frage der Berücksichtigung und Abgeltung von Sonderlasten werde in diesem Bereich einer Überprüfung unterzogen. In diese Überprüfung einzubeziehen sei auch der Umstand, dass die Beschwerdeführerin Standortgemeinde eines Bundesasylzentrums sei. Dem Beschwerdegegner erschliesse sich eine starke Belastung des Dorflebens der Beschwerdeführerin durch das Ausreisezentrum des Bundes im weit abgelegenen Schachen nur schwer.

Nach Art. 27 Abs. 3 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) weist das Staatssekretariat für Migration (SEM) die Asylsuchenden den Kantonen zu (Zuweisungskantone). Gemäss Art. 28 Abs. 1 AsylG können das SEM oder die kantonalen Behörden Asylsuchenden einen Aufenthaltsort zuweisen. Nach Art. 80a AsylG gewährleisten die Zuweisungskantone die Sozialhilfe oder die Nothilfe für Personen, die sich gestützt auf dieses Gesetz in der Schweiz aufhalten. Für Personen, die keinem Kanton zugewiesen wurden, wird die Nothilfe von dem Kanton gewährt, der für den Vollzug der Wegweisung als zuständig bezeichnet worden ist. Die Kantone können die Erfüllung dieser Aufgaben ganz oder teilweise Dritten übertragen.

Nach § 155 Abs. 2 Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) nehmen die Einwohnergemeinden die vom Kanton aus den Asylzentren zugewiesenen asyl- und schutzsuchenden Personen auf. Der Kanton sorgt im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen für eine gleichmässige Verteilung.

Gemäss Art. 77 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) ist der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons. Gestützt auf diese Kompetenz hat der Regierungsrat zur Umsetzung von § 155 Abs. 2 SG den Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2019/782 vom 14. Mai 2019 erlassen.

Vereinfacht ausgedrückt, weist somit der Bund den Kantonen eine bestimmte Anzahl von Asylsuchenden zu, wobei die Kantone für die zugewiesenen Asylsuchenden die Sozialhilfe oder die Nothilfe gewährleisten müssen oder die Erfüllung dieser Aufgaben ganz oder teilweise Dritten übertragen können. Der Kanton Solothurn hat es den Einwohnergemeinden übertragen, die zugewiesenen asyl- und schutzsuchenden Personen aufzunehmen und die Sozialhilfe oder die Nothilfe zu gewährleisten, wobei der Kanton im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen für eine gleichmässige Verteilung sorgen muss.

Im RRB Nr. 2019/782 vom 14. Mai 2019 wurde in Ziffer 2.5 erwogen, dass um eine gleichmässige Verteilung auch bei konstant tiefen Zuweisungszahlen gewährleisten zu können, die Verteilung der Personen nur noch auf Ebene der Sozialregionen vollzogen werde. Weiter wurde in Ziffer 2.6.1 erwogen, dass die heute geltende Entlastung für Standortgemeinden von kantonalen Strukturen 50 % der jeweiligen Zentrumskapazität betrage. Diese Entlastung müsse reduziert werden, damit bei den künftig tieferen Zuweisungszahlen die anderen Gemeinden bzw. Sozialregionen nicht übermässig belastet würden. Künftig solle bei der Standortgemeinde 20 % der Zentrumskapazität am Aufnahmesoll angerechnet werden. 10 % der Kapazität werde der Sozialregion zusätzlich gutgeschrieben, wenn die Asylsozialhilfe über die Sozialregion vollzogen werde. Betreffend die Thematik Entlastung durch Bundeszentren wurde in Ziffer 2.6.2 im Wesentlichen erwogen, dass vom Betrieb des Bundeszentrums im Schachen alle Gemeinden profitieren würden, da ihnen deutlich weniger zu integrierende Personen zugewiesen würden. Bundeszentren würden für die Standortgemeinden aber eine Belastung bedeuten. Entsprechend gelte es auch hier, für eine Entlastung zu sorgen. Vorliegend sei dabei zusätzlich zu beachten, dass die effektive Standortgemeinde Flumenthal wegen geographischer Gegebenheiten von den Auswirkungen des Zentrums im Schachen faktisch weniger betroffen sein werde als Deitin-

gen. Vor diesem Hintergrund rechtfertige es sich, beiden Gemeinden gleichermaßen eine Entlastung zu gewähren. Die Standortgemeinde eines Bundeszentrums solle von der Aufnahmepflicht gegenüber zugewiesenen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen gänzlich befreit werden. Positiv für die übrigen Gemeinden in einer Sozialregion wirke sich bei dieser Lösung aus, dass die Sozialregion rechnerisch um die Einwohnerzahlen der befreiten Gemeinde verkleinert werde, was letztlich zu einer Verringerung des Aufnahmesolls führe. Ab Inbetriebnahme eines Bundeszentrums werde zukünftig die Standortgemeinde (aktuell die Gemeinden Flumenthal und Deitingen) von der Aufnahmepflicht zugewiesener Personen aus dem Asylbereich befreit. Schliesslich wurde in Ziffer 3.2 folgendes beschlossen: Die gleichmässige Verteilung erfolgt auf der Ebene der Sozialregionen. Diese sind für die Verteilung innerhalb der Sozialregion zuständig. Die Entlastungen gemäss Ziffer 3.6 des Beschlusses erfolgen somit ebenfalls auf Stufe Sozialregion, was mit den dortigen Formulierungen "Aufnahmesoll der Sozialregion" betreffend das Bundeszentrum und "Die Sozialregionen der Standortgemeinden werden im Aufnahmesoll [...] entlastet" betreffend kantonaler Asylzentren auch klar zum Ausdruck gebracht wurde. Nach Ziffer 3.8 erfolgt die Umsetzung ab 1. Januar 2020.

Die Entlastung von Standortgemeinden des Bundeszentrums oder von kantonalen Asylzentren erfolgt somit nicht direkt bei den Standortgemeinden, sondern bei der Berechnung des Aufnahmesolls bei den Sozialregionen der Standortgemeinden.

Ob überhaupt und falls ja, inwieweit die Sozialregion der Standortgemeinde, welcher sie die Entlastung "verdankt", diese Entlastung "weitergeben" will, ist jedoch eine Frage des Kostenverteilers innerhalb der Sozialregion selbst. Nach § 27 Abs. 1 SG erbringen die Einwohnergemeinden die ihnen zugewiesenen Aufgaben der Sozialhilfe, der institutionellen Zusammenarbeit sowie des Kindes- und Erwachsenenschutzes in Sozialregionen. Gemäss § 4 Abs. 1 der Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (SV; BGS 831.2) richtet sich die Organisation der Sozialregionen nach der Gemeindegesetzgebung. Der Beschwerdegegner ist als Zweckverband nach den §§ 166 ff. GG organisiert. Da es sich beim Beschwerdegegner um einen Zweckverband handelt, haben nach § 168 Abs. 1 Bst. e GG die Zweckverbandsstatuten festzuhalten, wie die finanziellen Lasten auf die Verbandsgemeinden verteilt werden (Kostenverteiler). Nach § 170 Abs. 1 GG beschliessen (und ändern) die beteiligten Gemeinden die Zweckverbandsstatuten. Der Regierungsrat kann daher weder durch einen Beschluss betreffend Verteilung von Asylsuchenden auf die Sozialregionen / Einwohnergemeinden noch durch einen Beschwerdeentscheid den in den Statuten durch die Verbandsgemeinden autonom festgesetzten Kostenverteiler verändern. Dies würde einen unzulässigen Eingriff in die Gemeindeautonomie darstellen, wie dies vom Beschwerdegegner auch treffend ausgeführt wurde.

Massgebend für die nachfolgende Beurteilung ist daher der aktuell gültige Kostenverteiler gemäss den Statuten des Beschwerdegegners.

Sollte die Beschwerdeführerin mit dem aktuell gültigen Kostenverteiler gemäss den Statuten nicht zufrieden sein, so müsste sie eine entsprechende Statutenrevision anregen.

### 2.3.3 Grundsätzliches zum Budget

Nach § 185 Abs. 2 GG sind unter anderem die Bestimmungen (des GG) über den Finanzhaushalt auf den Zweckverband sinngemäss anwendbar. Für einen Zweckverband gelten somit die §§ 134 – 157 GG und das diesbezügliche gestützt auf § 137 Abs. 2 Bst. b GG durch das Departement erlassene Rechnungslegungsmodell (Handbuchorder [HBO] HRM2) sinngemäss.

Nach § 140 Abs. 1 GG enthält das Budget die bewilligten Aufwände (Budgetkredite) und geschätzten Erträge in der Erfolgsrechnung (Bst. a), die bewilligten Ausgaben (Investitionskredite) und geschätzten Einnahmen in der Investitionsrechnung (Bst. b) sowie Jahrestanzen der bewilligten Verpflichtungskredite (Bst. c).

Das Budget erteilt einen Überblick über die geplanten Aufwände und die Erträge der Erfolgsrechnung und die Ausgaben und die Einnahmen der Investitionsrechnung während eines Budgetjahres. Die zu budgetierenden Ausgaben und die prognostizierten Einnahmen in der Investitionsrechnung stützen sich auf Erlasse oder Verpflichtungskredite (HBO HRM2, Ziffer 10.1, auszugsweise). Beim Budget handelt es sich somit lediglich um einen "Plan" betreffend prognostizierte Aufwände und Erträge bzw. Ausgaben und Einnahmen. Von diesem "Plan" ergeben sich in der Praxis aus verschiedensten Gründen Abweichungen. Beispielsweise ergeben sich bei einem Leistungsfeld höhere Ausgaben als geplant oder aufgrund eines Defekts eines Objekts ungeplante Ausgaben, wobei entsprechende Nachtragskredite gesprochen werden müssen. Auch denkbar sind bei einem Leistungsfeld tiefere Ausgaben als geplant oder der Verzicht eine bestimmte Ausgabe überhaupt zu tätigen. Solche Abweichungen liegen in der Natur eines Budgets als "Plan".

Ein Budgetkredit ist wie folgt definiert: Mit dem Budgetkredit ermächtigt die Gemeindeversammlung (bzw. vorliegend die Delegiertenversammlung) den Gemeinderat (bzw. vorliegend den Vorstand), die Erfolgsrechnung für den bezeichneten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten. Diese Ermächtigung bedeutet jedoch nicht, dass der Kredit ausgegeben werden muss, sondern, dass die Ausgabe die festgelegte Höhe nicht übersteigen darf (HBO HRM2, Ziffer 11.10, auszugsweise).

Nach § 141 Abs. 1 GG sind mit Gesetz, Verordnung, Gemeindereglement, Gemeindebeschluss oder Urteil festgelegte oder bestimmbar Einnahmen und Ausgaben entsprechend in das Budget aufzunehmen.

Beschliesst der Gemeinderat (bzw. vorliegend der Vorstand) gebundene Ausgaben, so muss er diese mit dem Budget oder der Jahresrechnung der Gemeindeversammlung (bzw. vorliegend die Delegiertenversammlung) zur Kenntnis bringen. Ist eine gebundene Ausgabe nicht budgetiert oder reicht der Kredit nicht aus, so ist der entsprechende Nachtragskredit der Gemeindeversammlung (bzw. vorliegend die Delegiertenversammlung) nur zur Kenntnis zu bringen, analog einem dringlichen Nachtragskredit (HBO HRM2, Ziffer 11.3.3, auszugsweise).

Der Entscheid, ob einer Person Sozialhilfe oder Nothilfe gewährt wird, erfolgt in Form einer Verfügung (vgl. § 19 VRG). Ist eine solche Verfügung in Rechtskraft erwachsen, handelt es sich bei den gestützt darauf auszurichtenden Geldleistungen für den Beschwerdegegner um gebundene Ausgaben. Ebenso sind die für den Betrieb notwendigen Besoldungskosten für den Beschwerdegegner gebundene Ausgaben.

#### 2.3.4 Beschluss betreffend "Traktandum 4: Budget 2020"

Die Beschwerdeführerin führt diesbezüglich an, mit dem Eintreten (entgegen des begründeten Antrages auf Nicht-Eintreten der Beschwerdeführerin) und der Genehmigung des Budgets und Kostenverteilers 2020 verstosse die Sozialregion gegen den RRB und verweigere dessen Umsetzung und damit die Entlastung der Sozialregion wie auch der Beschwerdeführerin. Zusätzlich zu den bereits formulierten Gründen sei der Vorstand seinen Pflichten gemäss § 17 Abs. 1 Bst. g der Statuten nicht nachgekommen. Demzufolge solle der Vorstand – rückwirkend – einen neuen Kostenverteiler zur Genehmigung der Delegiertenversammlung ausarbeiten. Die Begründung des Sitzungsleiters, dass der RRB keinen Einfluss (auf die effektive Zuteilung der Asylsuchenden) haben solle, widerspreche zudem dem Grundsatz von Treu und Glauben.

Der Beschwerdegegner macht in diesem Zusammenhang geltend, die Delegiertenversammlung (DV) sei vom Präsidenten mit Einladung vom 4. September 2019, welche den Delegierten per Post zugestellt worden sei, unter Angabe von Ort (SD MUL, Bielstrasse 18, 4500 Solothurn), Datum (25. September 2019), Zeit (19:00 Uhr) und Traktanden (1-6) einberufen worden. Damit sei sie mindestens 7 Tage im Voraus (§ 21 Abs. 1 GG), also rechtzeitig, inhaltlich gemäss § 21 Abs. 2 GG korrekt und statutenkonform (§ 12 der Statuten) erfolgt. Beilagen dieser Einladung seien

insbesondere gewesen: Investitionen, Erfolgsrechnung und Kostenverteiler Gemeinden. An der DV hätten 9 der 11 Delegierten teilgenommen. Dies entspreche einer deutlichen Mehrheit, welche mit 6 erreicht werde. Somit sei sie nach § 13 Abs. 4 Statuten beschlussfähig gewesen. Mit Schreiben vom 17. September 2019 an die Mitgliedsgemeinden und die Delegierten des ZV SRMUL habe die Beschwerdeführerin (EG Flumenthal) vertreten durch Christoph Heiniger, Gemeindepräsident, und Jacqueline Fuchs, Gemeindeverwalterin, den Antrag auf Nichteintreten zum Budget 2020 SDMUL gestellt. Am 20. September 2019 sei zu diesem Schreiben der Beschwerdeführerin schriftlich per E-Mail-Versand Stellung genommen worden. Diese Stellungnahme werde zum integrierten Bestandteil der vorliegenden Vernehmlassung erklärt. In dieser Stellungnahme sei Ziffer 4 Alinea 2 der Traktandenliste betreffend Kostenverteiler angepasst worden: Genehmigung (neu) anstelle von Kenntnisnahme (alt), weil dies Art. 14 Bst. e der Statuten so vorsehe. An der DV vom 25. September 2019 sei die Traktandenliste bereinigt worden, indem Ziffer 4 präzisiert worden sei und zwar mit folgender Dreiteilung und jedem Punkt zur Genehmigung:

- Voranschlag 2020: laufende Rechnung / Investitionen.
- Kostenverteiler Gemeinden 2020 Sozialhilfe.
- Kostenverteiler Gemeinden 2020 Betrieb.

Sämtliche Beschlüsse zum Traktandum 4 seien im Verhältnis der Stimmen von 8 Ja zu 1 Nein ergangen. Der vom Vorstand der DV vorgelegte Voranschlag 2020 mit der laufenden Rechnung und den Investitionen, der Kostenverteiler Gemeinden 2020 Sozialhilfe und der Kostenverteiler Gemeinden 2020 Betrieb sei somit mit einer Gegenstimme (der Delegierten der Beschwerdeführerin) genehmigt worden. Die Beschlüsse zum Traktandum 4 seien gesetzes- und statutenkonform zustande gekommen und seien der Beschwerdeführerin mit Rechtsmittelbelehrung (Beschwerde innert 10 Tagen ab schriftlicher Zustellung an den Regierungsrat) umgehend schriftlich eröffnet worden.

Formelle Fehler betreffend die Beschlussfassung wurden keine geltende gemacht und solche sind aus den Akten auch nicht ersichtlich.

Dem beschlossenen Budget und den Kostenverteilern kann entnommen werden, dass die Kostenverteiler den Vorgaben gemäss § 23 der Statuten des Beschwerdegegners (Statuten) entsprechen. Wie in Ziffer 2.3.2 ausgeführt, ist vorliegend einzig der aktuell gültige Kostenverteiler gemäss den Statuten massgebend. Somit kann und darf der Vorstand auch keinen davon abweichenden Kostenverteiler zuhanden der Delegiertenversammlung ausarbeiten, wie dies von der Beschwerdeführerin verlangt wird.

Die Beschwerde erweist sich betreffend die Thematik des Kostenverteilers daher als unbegründet.

Aus den von der Beschwerdeführerin zusammen mit der Beschwerde eingereichten Unterlagen geht zudem hervor, dass moniert werde, die der Sozialregion insgesamt zukommende Entlastung (tiefere Kosten) sei im Budget nicht umgesetzt.

Beim Budget handelt es sich lediglich um einen "Plan" betreffend prognostizierte Aufwände und Erträge bzw. Ausgaben und Einnahmen. Weiter handelt es sich bei den entsprechenden Ausgaben für Sozial- und Nothilfe um gebundene Ausgaben. Auch sind die für den Betrieb notwendigen Besoldungskosten für den Beschwerdegegner gebundene Ausgaben. Bei einer allfälligen zu hohen Budgetierung, muss bzw. kann der zu viel bugedierte Betrag nicht ausgegeben werden. Bei einer allfälligen zu tiefen Budgetierung, beschliesst der Vorstand einen entsprechenden Nachtragskredit, welcher der Delegiertenversammlung nur zur Kenntnis gebracht werden muss (vgl. zum Ganzen auch Ziffer 2.3.3). Für die Kosten, welche sich aufgrund der sich schliesslich ergebenden Jahresrechnung des Beschwerdegegners für die Verbandsgemeinden ef-

fektiv ergeben werden, ist es daher unerheblich, ob die gebundenen Ausgaben für Sozial- und Nothilfe sowie der Besoldungskosten für den Betrieb zu hoch oder zu tief budgetiert wurden.

Die Beschwerde erweist sich diesbezüglich somit ebenfalls 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. § 18 Abs. 1 Bst. a des Gebührentarifs vom 8. März 2016 (GT; BGS 615.11) festgelegt. Im vorliegenden Fall belaufen sich die Verfahrenskosten nach einer Vollkostenrechnung auf 2'000 Franken. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin 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 in der Höhe von 2'000 Franken sind innert 30 Tagen zu bezahlen.

Der Beschwerdegegner verzichtet auf die Ausrichtung einer Parteientschädigung. Im Übrigen werden den am Verfahren beteiligten Behörden gemäss § 39 VRG in der Regel keine Parteientschädigungen zugesprochen oder auferlegt. 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. 27, 28 und 80a AsylG; Art. 106 ZPO; Art. 77 KV; §§ 134 - 157, 166 ff., 199, 201 und 202 GG; §§ 12, 19, 30, 37, 39 und 77 VRG; §§ 27 und 155 SG; § 3 i.V.m. § 18 GT; § 4 SV; § 23 Statuten -

4.1 Die Beschwerde wird abgewiesen.

4.2 Die Beschwerdeführerin hat die Verfahrenskosten in der Höhe von 2'000 Franken zu tragen. Diese sind innert 30 Tagen ab Rechnungsdatum zu bezahlen (Versand durch Departement des Innern, REWE DdI).

4.3 Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### 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

Einwohnergemeinde Flumenthal, Jurastrasse 6, 4534 Flumenthal

Verfahrenskosten:	Fr.	2'000.--	(Kto. 4210000/81097/2030)
Geleisteter Kostenvorschuss:	Fr.	0.--	
		<hr/>	
	Fr.	2'000.--	
		<hr/> <hr/>	

Zahlungsart: Mit Rechnung, zahlbar innert 30 Tagen  
Rechnungstellung durch Departement des Innern, REWE Ddl

### Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement

Amt für Gemeinden (3; Ablage, scn, bae)

Amt für soziale Sicherheit (han)

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde Flumenthal, Jurastrasse 6, 4534 Flumenthal, **R**

Vorstand des Zweckverbandes Sozialregion Mittlerer und Unterer Leberberg, c/o Ueli Kölliker,  
Amthaus 1, 4502 Solothurn, **intern**

Departement des Innern, REWE Ddl, **mit dem Auftrag:**

**Rechnungsstellung 2'000 Franken, Einwohnergemeinde Flumenthal,  
Jurastrasse 6, 4534 Flumenthal (Kto. 4210000/81097/2030)**