

1. Verwaltungsgericht

2280

Stimmrechtsbeschwerde. Anfechtung eines Gemeinderatsbeschlusses, der die Kosten für die Renovation eines Gebäudes als gebundene Ausgabe bezeichnet und die Zulässigkeit eines Ausgabenreferendums verneint.

Ist ein Gebäude dem **Finanzvermögen** zuzurechnen, gelten Aufwendungen für Renovationen unter Umständen nicht als Ausgaben und unterliegen schon deshalb nicht dem Ausgabenreferendum.

Aus den Erwägungen:

1. Der Regierungsrat hat die Streitsache ausdrücklich als Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 62 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (nachfolgend GPR; bGS 131.12) behandelt und entschieden. Die Vorinstanz ging zutreffend davon aus, dass mit einer Stimmrechtsbeschwerde auch geltend gemacht werden kann, der Aktivbürgerschaft sei zu Unrecht eine Wahl oder Abstimmung vorenthalten worden; insofern bedarf es keiner anfechtbaren Verfügung (vgl. dazu Erläuternder Bericht des Regierungsrates zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Oktober 2001, S. 9). Das Verwaltungsgericht ist nach Art. 65^{bis} GPR zuständig, über solche Beschwerdeentscheide des Regierungsrates im Beschwerdeverfahren zu entscheiden. [...] auf die Beschwerde ist jedenfalls soweit einzutreten, als sich die Anträge und Rügen auf die im angefochtenen Entscheid beurteilte Stimmrechtsbeschwerde beziehen.

Dass der Beschwerdeführer schon bei der Vorinstanz nicht eine Stimmrechtsbeschwerde, sondern eine Aufsichtsbeschwerde erhoben haben will, trifft nicht zu. Wer bei der Vorinstanz beantragt, es sei der Gemeinderat zur Ausarbeitung einer Abstimmungsvorlage anzuhalten

und rügt, bei den vom Gemeinderat beschlossenen Ausgaben für das Bürgerheim handle es sich nicht um gebundene Ausgaben, weshalb darüber der Stimmbürger zu befinden habe, erhebt offenkundig eine Stimmrechtsbeschwerde (dies ergibt sich auch aus Art. 45 Abs. 3 des Gemeindegesetzes; nachfolgend GG; bGS 151.11). Aber selbst wenn der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz ein aufsichtsrechtliches Einschreiten verlangt hätte, könnte darauf vor Verwaltungsgericht nur soweit eingetreten werden, als im angefochtenen Rechtsmittellentscheid über die betreffenden aufsichtsrechtlichen Rügen verbindlich verfügt worden wäre. Denn wer eine aufsichtsrechtliche Anzeige (Aufsichtsbeschwerde) bei der zuständigen Aufsichtsbehörde einreicht, hat keine Parteirechte und kann einzig Auskunft über die Art der Erledigung verlangen (Art. 43 Abs. 2 VRPG). Gegen diese Mitteilung steht dem Anzeigenden kein Rechtsmittel offen, und infolgedessen besteht auch vor Verwaltungsgericht keine Beschwerdemöglichkeit (vgl. Erläuternder Bericht zum VRPG, a.a.O., S. 12 zu Art. 43). Soweit der Beschwerdeführer erstmals vor Verwaltungsgericht beantragen lässt, es sei der Gemeinderat zum Beizug einer neutralen Stelle zur Beurteilung der Bewerbungsunterlagen zu verpflichten, liegt dieses aufsichtsrechtliche Begehren ausserhalb des angefochtenen Entscheides, weshalb darauf nicht einzutreten ist. Dazu kommt, dass ausserhalb förmlicher Rechtsmittelverfahren die Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindebehörden einzig und abschliessend dem Regierungsrat vorbehalten ist (Art. 41 und 46 GG), wogegen dem Gericht insoweit keinerlei Aufsichtskompetenz zukommt. Das Gericht kann deshalb auf die vom Beschwerdeführer geltend gemachten aufsichtsrechtlichen Begehren und Rügen weder in erster noch in zweiter Instanz eintreten. Nachfolgend wird einzig auf Anträge und Rügen betreffend Verletzung des Stimmrechts eingetreten.

2. Auf Gemeindeebene unterliegen dem obligatorischen Referendum nebst der Gemeindeordnung (lit. a) in jedem Fall auch die Beschlussfassung über Ausgaben nach Massgabe dieser Gemeindeordnung (Art. 17 Abs. 1 lit. b GG). Diese Befugnis der Stimmbürger kann die Gemeindeordnung einschränken, in dem beispielweise gewisse Ausgaben nur dem fakultativen Referendum unterstellt werden (Art. 17 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 6 des Finanzhaushaltsgesetzes; nachfolgend FHG; bGS 612.0). Andererseits fallen nach Art. 39 lit. e FHG der Erwerb und Verkauf von Grundstücken im Rahmen seiner Finanzkompetenz und vorbehältlich eines allfälligen Referendums in die Zu-

ständigkeit des Gemeinderates. Entsprechend werden in Art. 7 lit. b und Art. 8 lit. c der Gemeindeordnung von H. (fortan GO) für den An- und Verkauf von Grundstücken teils das obligatorische und teils das fakultative Referendum vorbehalten.

2.1 Mit der Vorinstanz ist indessen davon auszugehen, dass Art. 3 des kantonalen FHG auch für die Gemeinden verbindlich bestimmt, wann überhaupt von einer Ausgabe gesprochen werden kann (Art. 1 Abs. 2 FHG). Ausgaben sind demnach Verwendungen von Finanzvermögen für die öffentliche Aufgabenerfüllung. Sie bedürfen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (Art. 3 Abs. 1 FHG). Hingegen gelten reine Umschichtungen des Finanzvermögens kraft Art. 3 Abs. 2 FHG nicht als Ausgaben und diese unterliegen i.V.m. Art. 17 GG keinesfalls dem Ausgabenreferendum. Demnach entstehen Ausgaben nur durch die Verwendung von Finanzvermögen für die öffentliche Aufgabenerfüllung.

2.2 Das Finanzvermögen besteht aus jenen Vermögensbestandteilen, welche der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nur mittelbar dienen, nämlich durch ihren Kapitalwert (z.B. Immobilien im Eigentum der Gemeinde, die nicht für öffentliche Zwecke genutzt werden). Mit anderen Worten, das Finanzvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können (Art. 15 Abs. 2 FHG).

2.3 Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, welche dem Gemeinwesen unmittelbar für die öffentliche Aufgabenerfüllung dienen (Art. 15 Abs. 4 FHG, z.B. Verwaltungsgebäude, Schulhäuser) und welches deshalb nicht ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräusserbar ist. Während also das Verwaltungsvermögen unmittelbar für die öffentliche Aufgabenerfüllung erforderlich ist, dient das Finanzvermögen dem Gemeinwesen als Tauschwert und zur Wertaufbewahrung. Das Finanzvermögen wird von der Exekutive nach kaufmännischen Gesichtspunkten verwaltet und diese Vermögensanlage wird nicht budgetiert. Anlagen des Finanzvermögens sind somit jene Finanzvorfälle, welche zwar die Zusammensetzung, nicht aber die Höhe des Vermögens verändern. Der vorsorgliche Landerwerb gehört wegen der noch fehlenden Bindung für eine bestimmte öffentliche Aufgabe von Gesetzes wegen zum Finanzvermögen (Art. 15 Abs. 3 FHG). (Grundsätzlich referendumspflichtige) Ausgaben liegen demnach nur vor, wenn der Bestand des Verwaltungsvermögens verändert wird. Eine Ausgabe verbraucht also

entweder direkt Verwaltungsvermögen (z.B. eine Abschreibung) oder sie verzehrt Finanzvermögen mit der Folge, dass das Verwaltungsvermögen vermehrt wird, z.B. durch die Zahlungen für den Bau eines Schulhauses (vgl. Art. 20 Abs. 4 FHG). Blosser Umschichtungen innerhalb des Finanzvermögens (z.B. wenn mit Obligationen im Finanzvermögen Grundstücke beschafft werden) stellen keine Ausgaben dar (vgl. zur vorerwähnten kantonalen Terminologie: Finanzdirektion, Kommentar der Expertenkommission zum FHG vom 30. April 1995, S. 3).

3. Nach allgemeiner Terminologie liegt eine Ausgabe vor, wenn jederzeit realisierbares Finanzvermögen des Gemeinwesens in nicht mehr realisierbares Verwaltungsvermögen verwandelt wird. Ausgaben führen stets zu einer Schmälerung des Finanzvermögens. Werden dagegen die frei realisierbaren Vermögenswerte des Finanzvermögens lediglich umgeschichtet, so spricht man von einer blossen Anlage (vgl. *Markus Rüssli*, Das Ausgabenreferendum am Beispiel der Stadt Zürich, ZBl 110/2009, S. 125 ff., 130, auch zum Folgenden). Damit wird die Zusammensetzung, nicht aber die Höhe des Finanzvermögens verändert. Eine Anlage dient dazu, vorhandenes Vermögen zum Zweck der Werterhaltung und zur Sicherstellung eines angemessenen Ertrages in eine andere wirtschaftliche Form zu bringen. Da solche Anlagen weder direkt noch indirekt zu einer Belastung der Steuerpflichtigen führen, sind sie dem Ausgabenreferendum im allgemeinen und auch nach Art. 3 Abs. 2 FHG entzogen. Davon sehen einzelne Kantone namentlich für Liegenschaftsgeschäfte Ausnahmen vor (für den Kt. ZH vgl. *Rüssli*, a.a.O.). Eine solche Ausnahme ermöglicht das FHG auch den Gemeinden, wenn in Art. 39 lit. e FHG für den Erwerb und Verkauf von Grundstücken ausdrücklich ein allfälliges Referendum vorbehalten wird. Hingegen wird durch Art. 39 lit. f. FHG die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen kantonalrechtlich zwingend in die Hände des Gemeinderates gelegt, wenn damit keine baulichen Massnahmen verknüpft sind. Handelt es sich aber bei einer Liegenschaft ohnehin schon um Finanzvermögen, fällt e contrario eine Zweckänderung selbst dann in die Kompetenz des Gemeinderates, wenn damit auch bauliche Massnahmen verbunden sind. Nach Art. 39 lit. g FHG fällt auch die Umwandlung nicht mehr benötigten Verwaltungs- in Finanzvermögen kantonalrechtlich zwingend in die Kompetenz des Gemeinderates, da die im Ingress noch vorbehaltene Fi-

nanzkompetenz dabei naturgemäss keine Rolle spielen kann (so der erwähnte Kommentar der Expertenkommission, a.a.O., S. 31).

3.1 Bei der strittigen Liegenschaft ist unbestritten, dass diese seit längerem nicht mehr als Bürgerheim genutzt wird und sich im Eigentum sowie im Finanzvermögen der Gemeinde H. befindet. Denn spätestens mit der Vermietung als Asylheim an den Bund wurde die Liegenschaft nicht mehr unmittelbar für eine öffentliche Aufgabe der Gemeinde verwendet. Durch das Vermieten an einen Dritten (Bund) wurde das damals offenbar nicht mehr als Bürgerheim benötigte Objekt aus dem Verwaltungsvermögen der Gemeinde in deren Finanzvermögen überführt. Dazu war der Gemeinderat durch Art. 39 lit. g FHG ohne weiteres ermächtigt. Ob diese Nutzungsänderung damals in Übereinstimmung mit dem Stiftungsreglement vorgenommen wurde, kann offen bleiben, nachdem das Grundbuch die Liegenschaft heute als Eigentum der Gemeinde ausweist (Parz. Nr. 966). An der damaligen Umwandlung in Finanzvermögen ändert auch nichts, dass der Bund in dieser Liegenschaft fortan eine ihm obliegende öffentliche Aufgabe wahrgenommen hat. Die Verwaltung dieser Mietliegenschaft im Finanzvermögen der Gemeinde fällt seither in die alleinige Zuständigkeit des Gemeinderates; als jederzeit realisierbare (Finanz-)Anlage blieb dieser Vermögensteil seither der Mitsprache der Stimmbürger entzogen. Dies gilt auch für die jüngst vom Gemeinderat beschlossene Zweckänderung, nämlich die Umwandlung und neue Nutzung als Beherbergungsbetrieb anstatt als Asylantenheim. Denn auch damit bleibt diese Mietliegenschaft einer unmittelbaren Nutzung für öffentliche Zwecke der Gemeinde entzogen; als Objekt im Finanzvermögen bleibt die Liegenschaft auch künftig jederzeit verwertbar. Daran ändern die geplanten baulichen Anpassungsmassnahmen nichts, denn diese tragen dazu bei, dass die Gemeinde auch aus der neuen Nutzung der Liegenschaft einen angemessenen Mietertrag erzielen kann. Dass mit den baulichen Massnahmen nicht bloss Unterhalt betrieben, sondern auch nachgeholt wird, dürfte zutreffen, ändert aber weder am Zweck noch am Anlagecharakter etwas. Selbst wenn ein Teil der geplanten Aufwendungen als wertvermehrende Investitionen bezeichnet werden muss, so ändert auch dies bei dieser Mietliegenschaft im Finanzvermögen nichts daran, dass damit bloss Finanzvermögen umgeschichtet wird. So oder so handelt es sich bei den beschlossenen Aufwendungen um Anlagen ins Finanzvermögen, und nicht um Ausgaben im Sinne des FHG. Die vom Gemeinderat im Gesamtbetrag

von Fr. 220'000 beschlossenen Aufwendungen für das (ehemalige) Bürgerheim bleiben somit als Anlage jedenfalls dem Finanzreferendum entzogen. Damit steht fest, dass die Vorinstanz die vom Beschwerdeführer behauptete Verletzung seines Stimmrechts zu Recht verneint hat. Die Verwendung dieser öffentlichen Finanzmittel für Unterhalt und Verwertung des Bürgerheims als Mietliegenschaft im Finanzvermögen fällt in die alleinige Kompetenz des Gemeinderates.

3.2 Bei einem solchen Objekt liegt es im pflichtgemässen Ermessen des Gemeinderates, wie er diese Liegenschaft möglichst wirtschaftlich zu verwerten sucht und an welche ihm dafür geeignet scheinende Mieterschaft er diese mietweise vergibt. Soweit der Beschwerdeführer in der Umwandlung in einen Beherbergungsbetrieb und in der Vergabe an eine bestimmte Mieterschaft einen Ermessensfehler des Gemeinderates zu erkennen glaubt, hätte er diese Mängel und insbesondere das Fehlen eines Umbaukonzeptes einzig aufsichtsrechtlich im Sinne von Art. 43 und 44 GG zur Anzeige bringen können. Soweit er einzelnen Gemeinderäten eine Vorbefassung vorwirft, hätte er auch diese Rüge einzig aufsichtsrechtlich und überdies so früh als möglich bei der Vorinstanz geltend machen müssen; denn die Rüge der verletzten Ausstandsbestimmungen ist im Rechtsmittelentscheid gegen den Entscheid selber nicht mehr zugelassen (BGE 132 II 485, E. 4.3). Wie einleitend bereits dargetan, hätte der Beschwerdeführer eine solche aufsichtsrechtliche Anzeige gegen die Gemeindebehörde ausserhalb eines Rechtsmittelverfahrens einzig beim Regierungsrat erheben können und müssen; eine solche Anzeige kann beim Verwaltungsgericht nicht erhoben werden und auch die Erledigung einer solchen Anzeige durch den Regierungsrat ist beim Verwaltungsgericht nicht anfechtbar.

3.3 Zusammenfassend steht damit fest, dass die Beschwerde, soweit damit eine Verletzung des Stimmrechts gerügt wurde, abzuweisen ist. Soweit über die Stimmrechtsbeschwerde hinaus gegen die vom Gemeinderat geplanten Vorkehren und die dafür vorgesehene Verwendung der öffentlichen Gelder eine aufsichtsrechtliche Anzeige erhoben wurde oder das Verweigern aufsichtsrechtlicher Massnahmen durch den Regierungsrat gerügt wurde, ist darauf nicht einzutreten.

VGer, 25.03.2008