

BGer 2C 736/2021 vom 11. November 2021

Bundesgericht, 2021-11-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_736_2021

FR: TF 2C 736/2021 du 11 novembre 2021

IT: TF 2C 736/2021 del 11 novembre 2021

Regeste

Jahresrechnung | Grundrecht

Erwägungen

E. 1

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) und richtet sich gegen einen kantonal letztinstanzlichen (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), verfahrensabschliessenden (Art. 90 BGG) Nichteintretensentscheid eines oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 2 BGG). Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 83 BGG). Der Beschwerdeführer ist bereits im vorinstanzlichen Verfahren als Partei beteiligt gewesen und durch den angefochtenen Nichteintretensentscheid besonders berührt (Art. 89 Abs. 1 lit. a und lit. b BGG). Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, beschränkt sich der Streitgegenstand des (bundesgerichtlichen) Rechtsmittelverfahrens grundsätzlich auf die Eintretensfrage (vgl. Urteile 2C_887/2017 vom 23. März 2021 E. 3; 2C_1036/2019 vom 19. Dezember 2019 E. 2.2; 1C_227/2018 vom 25. Januar 2019 E. 1.1). An der Beantwortung der Eintretensfrage hat der Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse (Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG). Er ist somit zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert. Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde kann unter anderem die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5; 133 II 249 E. 1.4.1). Der Verletzung von Grundrechten und kantonalem Recht geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 143 II 283 E. 1.2.2 ; 139 I 229 E. 2.2). Die Anwendung des kantonalen Rechts wird sodann vom Bundesgericht namentlich daraufhin geprüft, ob dadurch Bundesrecht - mitunter das Willkürverbot - verletzt wurde (vgl. BGE 142 II 369 E. 2.1 ; 138 I 143 E. 2). Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG).

E. 3

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob der Nichteintretensentscheid der Vorinstanz vom 17. August 2021 rechtmässig erging oder die Vorinstanz auf das

Rechtsmittel des Beschwerdeführers vom 10. Mai 2021 hätte eintreten müssen.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer bringt in tatsächlicher Hinsicht vor, ein von der siebenköpfigen RPK in Auftrag gegebener externer Prüfungsbericht vom 21. April 2017 bestätige die Auffassung aller Mitglieder der RPK, dass die Stadt Solothurn die beiden Beteiligungen gesetzeswidrig bilanzieren. Die RPK habe deshalb die Jahresrechnung 2019 bloss mit Vorbehalt zur Abnahme empfohlen. Nach Auffassung des Beschwerdeführers hat er als stimmberechtigter Einwohner der Stadt Solothurn und als Präsident der RPK ein besonderes Interesse an der Klärung der Gesetzeskonformität der Bilanzierung. Als Mitglied der RPK sei er dazu angehalten, die Rechnungslegung der Stadt Solothurn auf deren Gesetzeskonformität zu prüfen. Er sei häufig an Fraktionssitzungen eingeladen, um dort Auskunft über die Rechnungsprüfung zu geben. Eine gesetzeswidrige Jahresrechnung stelle seine (persönliche) Glaubwürdigkeit und Integrität infrage. Er habe daher ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung der Gesetzeskonformität der beiden Bilanzierungen in der Jahresrechnung 2019.

E. 3.2

Nach Auffassung der Vorinstanz ist einzig die materielle Rechtmässigkeit des Beschlusses der Gemeindeversammlung der Stadt Solothurn vom 18. August 2020 mit Blick auf die Bilanzierung der beiden Beteiligungen Streitgegenstand. Der Beschwerdeführer mache keine Verletzung der politischen Rechte - wie die Einladung, die Traktandierung, das Abstimmungsverfahren, die Auszählung oder die Protokollierung - geltend. Entsprechend liege keine Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 89 Abs. 3 BGG vor, weshalb lediglich eine Legitimation aufgrund des allgemeinen Beschwerderechts in Betracht falle (vgl. E. 2.3 des angefochtenen Urteils). Die Vorinstanz erwägt zum allgemeinen Beschwerderecht, gemäss § 12 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 15. November 1970 über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG/SO; BGS 124.11) sei zur Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert, wer durch eine Verfügung oder einen Entscheid besonders berührt werde und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung habe. Der Beschwerdeführer erhebe die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im öffentlichen Interesse. Es sei aber nicht ersichtlich, dass er durch den Beschluss der Gemeindeversammlung vom 18. August 2020 gegenüber einer beliebigen Einwohnerin oder einem beliebigen Einwohner der Stadt Solothurn übermässig betroffen sei. Die Gutheissung der Beschwerde wäre nicht geeignet, die Situation des Beschwerdeführers zu beeinflussen. Er sei daher nicht zur Beschwerde legitimiert (vgl. E. 2.4 des angefochtenen Urteils). Der Umstand, so die Vorinstanz abschliessend, dass der Regierungsrat die Beschwerde demgegenüber materiell behandelt habe, ändere an der Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers im vorinstanzlichen Verfahren nichts. Bei der Beschwerde an den Regierungsrat gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung oder Urnenbeschlüsse genüge für die Legitimation, in der betreffenden Gemeinde stimmberechtigt zu sein. Jedoch habe der kantonale Gesetzgeber darauf verzichtet, diese gelockerten Legitimationsvoraussetzungen auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren für anwendbar zu erklären. Vielmehr schliesse die kantonale Verfahrensordnung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in den Fällen aus, in denen sie allein im öffentlichen Interesse - als Popularbeschwerde - erhoben werde (vgl. E. 2.5 des angefochtenen Urteils). Mangels Beschwerdelegitimation sei auf die Beschwerde des Beschwerdeführers nicht

einzutreten (vgl. E. 3.1 des angefochtenen Urteils).

E. 3.3

Nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens im Sinne von Art. 111 Abs. 1 BGG dürfen das kantonale Recht und die kantonalen Behörden die Rechtsmittelbefugnis nicht enger fassen, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht vorgesehen ist. Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Ob das kantonale Recht diese Mindestanforderungen einhält, ist als Frage des Bundesrechts im Sinne von Art. 95 lit. a BGG vom Bundesgericht frei zu prüfen (vgl. BGE 144 I 43 E. 2.1; 141 II 307 E. 6.1). Die Beschwerdebefugnis gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG soll die Popularbeschwerde ausschliessen und den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreichen. Die beschwerdeführende Person muss durch den angefochtenen Entscheid daher stärker als ein beliebiger Dritter betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Neben der spezifischen Beziehungsnähe zur Streitsache muss sie einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen - d.h. ihre Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht darin, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde (vgl. BGE 142 II 80 E. 1.4.1; 142 II 451 E. 3.4.1). Eine unzulässige Popularbeschwerde liegt dagegen vor, wenn einzig das allgemeine öffentliche Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass der beschwerdeführenden Person im Falle ihres Obsiegens ein Vorteil erwächst (vgl. BGE 144 I 43 E. 2.1 i.f.; 137 II 30 E. 2.2.3).

E. 3.4

Nach der Vorgabe von Art. 111 Abs. 1 BGG ist im Folgenden zu prüfen, ob die Vorinstanz die Beschwerdebefugnis für das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu eng gefasst hat.

E. 3.4.1

Die Vorinstanz erwägt, der Beschwerdeführer habe vorliegend keine Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 82 lit. c BGG erhoben, womit die Beschwerdelegitimation nach Art. 89 Abs. 3 BGG nicht zum Zuge käme (vgl. E. 2.3 des angefochtenen Urteils). Diese Erwägung bestreitet der Beschwerdeführer vor Bundesgericht nicht. Der vorinstanzlichen Auffassung ist zu folgen: In der vorliegenden Angelegenheit ist die materielle Gesetzmässigkeit der Bilanzierung der beiden Beteiligungen umstritten, nicht aber die Ausübung eines politischen Rechts. Die blossе Stimmberechtigung als Grundlage für die Beschwerdelegitimation (vgl. BGE 134 I 172 E. 1.2) ist daher nicht ausreichend. Daher hat der Beschwerdeführer die Voraussetzungen des allgemeinen Beschwerderechts zu erfüllen. Nach den vorinstanzlichen Erwägungen deckte sich der Zugang an das kantonale Verwaltungsgericht im Hinblick auf die Beschwerdelegitimation mit der Regelung von Art. 89 Abs. 1 BGG (vgl. E. 2.1 des angefochtenen Urteils [§ 12 Abs. 1 VRG/SO "ist weitgehend parallel zu Art. 89 Abs. 1 BGG auszulegen"]; vgl. auch E. 3.2 hiervor). Ob der Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren ein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG an der Beschwerdeführung hat, beurteilt sich - da die Stimmberechtigung als Einwohner der Stadt

Solothurn hierfür nicht ausreicht - massgeblich anhand der Rolle der RPK, bei der der Beschwerdeführer als Präsident amtiert.

E. 3.4.2

Gemäss § 54 Abs. 1 lit. b des Gemeindegesetzes des Kantons Solothurn vom 16. Februar 1992 (GG/SO; BGS 131.1) wählen in den Gemeinden die Stimmberechtigten an der Urne die Mitglieder der RPK (vgl. auch § 89 Abs. 1 lit. c GG/SO; § 103 GG/SO). Die RPK überwacht während des Rechnungsjahrs den Finanzhaushalt, wobei sie dem Gemeinderat Bericht erstattet und ihm Anträge unterbreitet, wie allfällige Mängel zu beheben sind (vgl. § 155 GG/SO). Gemäss § 156 Abs. 1 GG/SO prüft die RPK nach dem vom Departement festgelegten Revisionsmodell, ob die Rechnung richtig und vollständig ist und ob den Vorschriften über den Finanzhaushalt nachgelebt wurde. Die RPK erstattet der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament schriftlich Bericht und beantragt, ob die Jahresrechnung mit oder ohne Einschränkung zu beschliessen oder zurückzuweisen sei (vgl. § 156 Abs. 2 GG/SO). Im Zuge der Rechnungsabnahme nimmt der Gemeinderat zum Bericht und Antrag der RPK Stellung und stellt das Rechnungsergebnis fest (vgl. § 157 Abs. 1 GG/SO), woraufhin bei der ordentlichen Gemeindeorganisation die Gemeindeversammlung und bei der ausserordentlichen Organisation das Gemeindeparlament die Rechnung beschliesst (vgl. § 157 Abs. 2 GG/SO). Laut § 157 Abs. 4 GG/SO sind die von der Gemeindeversammlung beschlossene Jahresrechnung und der Revisionsbericht dem Gemeindeamt bis zum 31. Juli des jeweiligen Jahres einzureichen. Mangelhafte oder nicht ordnungsgemäss erstellte Jahresrechnungen genehmigt das Gemeindeamt gemäss § 157 Abs. 5 GG/SO nicht. Sie sind von der Gemeinde zu korrigieren.

E. 3.4.3

Nach dem soeben dargelegten kantonalen Recht liegt die primäre Aufgabe der RPK darin, zu prüfen, ob die Rechnung der Gemeinde richtig sowie vollständig ist und ob den Vorschriften über den Finanzhaushalt nachgelebt wurde. Das Ergebnis dieser Prüfung mündet in einen schriftlichen Bericht und in entsprechende Anträge, wonach die Jahresrechnung mit oder ohne Einschränkung von der Gemeindeversammlung oder vom Gemeindeparlament zu beschliessen oder zurückzuweisen sei. Die Pflicht der RPK erschöpft sich folglich in einer Beschluss- oder Rückweisungsempfehlung, die auf der von ihr vorgenommenen Prüfung der Jahresrechnung beruht. Die RPK und ihr Präsident tragen indes weder eine Verantwortung für den Beschluss als solcher noch hat sie einer mangelhaften oder nicht ordnungsgemäss erstellten Jahresrechnung die Genehmigung zu verweigern. Für Letzteres ist das kantonale Gemeindeamt zuständig. Im Lichte des Gesagten ist dem Vorbringen des Beschwerdeführers, wonach eine gesetzeswidrige Jahresrechnung seine Glaubwürdigkeit und Integrität infrage stelle, nicht zu folgen. Die Mitglieder der RPK und der Beschwerdeführer als deren Präsident wahren ihre Glaubwürdigkeit und Integrität, indem sie eine Empfehlung abgeben, die eine nach ihrer Auffassung "gesetzeskonforme" Jahresrechnung reflektiert. Ihre Auffassung kann sie im Rahmen des schriftlichen Berichts hinreichend begründen.

E. 3.4.4

Indem der Beschwerdeführer versucht, über die Prüfung, den schriftlichen Bericht sowie die Beschluss- oder Rückweisungsempfehlung hinaus seiner Auffassung einer "gesetzeskonformen" Jahresrechnung Nachdruck zu verleihen, verfolgt er zwar ein

(ideelles) Interesse. Aus den dargelegten Gründen (vgl. E. 3.4.3 hiervor) wird der Beschwerdeführer durch die gegebenenfalls rechtswidrige Bilanzierung indes nicht in seinen persönlichen Rechten und Pflichten hinreichend (negativ) berührt. Ihm fehlt es an einer nahen, beachtenswerten Beziehung zur Streitsache. Überdies begründet nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die blossе Mitgliedschaft in einer Behörde oder die Wahrnehmung einer amtlichen Funktion für sich allein keine Beschwerdelegitimation, solange nicht die Stellung des Behördenmitglieds an sich oder das Amt als solches berührt wird (vgl. BGE 145 I 121 E. 1.5.3.4 ; 144 I 43 E. 2.2). Dass dem Beschwerdeführer im Falle seines Obsiegens ein Vorteil erwüchse oder ein Nachteil entfiele, ist ausserdem weder ersichtlich noch hinreichend dargetan. Die Situation des Beschwerdeführers wird durch den Ausgang des Verfahrens nicht in relevanter Weise beeinflusst. Unter diesen Umständen ist die Beschwerde unter dem Blickwinkel von Art. 89 Abs. 1 BGG nicht zulässig.

E. 3.5

Es liegt demzufolge keine Verletzung von Art. 111 Abs. 1 BGG in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 BGG vor. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eingetreten ist. Dass das kantonale Recht eine grosszügigere Regelung für den Zugang an das Verwaltungsgericht vorsähe, die die Vorinstanz in willkürlicher Weise nicht angewendet hätte, macht der Beschwerdeführer nicht geltend (vgl. E. 2. hiervor; Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 4

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.