

VS_GERICHTE A1 07 81 vom 6. Juli 2007

VS Kantonsgericht, 2007-07-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_07_81

FR: VS_GERICHTE A1 07 81 du 6 juillet 2007

IT: VS_GERICHTE A1 07 81 del 6 luglio 2007

Regeste

Gemeindewesen Communes KGE vom 6. Juli 2007 i.S. Budgetablehnung der Gemeinde Fieschertal Zuständigkeit des Staatsrats beim Entscheid über die Festlegung des Gemeindebudgets – Vorgehen bei zweimaliger Budgetablehnung durch die Urversammlung. – Prüfungs- und Entscheidungskompetenz des Staatsrats. Compétence du Conseil d’Etat en matière de fixation du budget d’une commune – Procédure à suivre en cas de deuxième refus du budget par l’assemblée primaire. – Pouvoir d’examen et de décision du Conseil d’Etat. Gekürzter Sachverhalt Die Urversammlung der Gemeinde Fieschertal lehnte am 13. Dezember 2006 und am 8. Februar 2007 das vom Gemeinderat beschlossene Budget 2007 ab. Die Gemeinde gelangte am 22. März 2007 mit dem Begehren an den Staatsrat, gemäss gesetzlicher Vorschrift den Voranschlag 2007 zu entscheiden. Dies tat der Staatsrat am 25. April 2007, wobei er vom zweiten Voranschlag des Gemeinderats ausging und daran einzelne Korrekturen vornahm, die im Wesentlichen in der Eliminierung der Investitionen für die Anschaffung eines Kommunalfahrzeugs und die Renovation des Kehrriechhäuschens bestanden. Er wies die Gemeinde ferner an, die entspre-

Erwägungen

E. 2

Das Budget umfasst in einer übersichtlichen Gesamtdarstellung die Einnahmen und Ausgaben eines Jahres. Es enthält in weitem Umfang einerseits durch Gesetze oder vorausgegangene Beschlüsse bedingte und gebundene Ausgaben der laufenden Rechnung und jene der Investitionen, andererseits die entsprechenden Einnahmen. Es stellt keinen Erlass im Sinne eines Gesetzes dar, der Drittpersonen Ansprüche einräumen würde oder als gesetzliche Grundlage für eine Ausgabe oder Einnahme dienen könnte (Imboden/Rhinow, Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., S. 1114 ff. Nr. 154 ; Rhinow/Krähen-

mann, Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, S. 495 f., Nr. 154; ZBl 82/1981 S. 92 ff. ; BGE 94 I 431 E. a). Der Voranschlag bedeutet aber auch ein von der Urversammlung beschlossenes Führungsinstrument, an das der Gemeinderat in dem Sinne gebunden ist, dass er grundsätzlich keine weitergehenden Ausgaben tätigen darf, ohne allenfalls einen Zusatz- oder Nachtragskredit bei der zuständigen Urversammlung einzuholen. Im vorliegenden Fall wird nicht der Voranschlag der Gemeinde als solcher mit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten, sondern der Entscheid des Staatsrats, der den Voranschlag für die Gemeinde festsetzte. Ob es sich beim Voranschlag der Gemeinde um einen Erlass im Sinne von Art. 75 lit. a VVRG handelt, gegen den die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig wäre, ob allenfalls der Staatsratsentscheid über die ersatzweise Festlegung des kommunalen Voranschlags die gleiche rechtliche Natur hat oder ob es sich doch eher um einen Verwaltungsakt handelt, kann schliesslich offen bleiben, weil die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, eh

abgewiesen werden muss.

E. 3

Dasselbe gilt für die Legitimation. In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird zwar die Munizipalgemeinde Fieschertal als Beschwerdeführerin aufgeführt. In der Begründung führt die Beschwerdeführerin aber über weite Strecken aus, der Staatsrat habe den Gemeinderat übergangen, ihm das rechtliche Gehör nicht gewährt und Auflagen erteilt, die sich auf keine gesetzliche Grundlage stützen könnten; andererseits habe er zu sehr auf die Argumente der Urversammlungen abgestellt. Der Gemeinderat hat gemäss GemG nur das Recht, zuhanden der Urversammlung einen Voranschlag auszuarbeiten. Beschlossen wird er jedoch durch die Urversammlung. In diesem Zusammenhang ist es fraglich, ob der Gemeinderat, der keine eigene Budgetkompetenz hat, beschwert und damit legitimiert ist, einen Staatsratsentscheid, der anstelle der Urversammlung den Voranschlag festlegt, anzufechten. Das GemG ermächtigt den Gemeinderat nicht, Beschwerde zu führen, so dass auch Art. 44 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 80 Abs. 1 lit. a VVRG gegen die Legitimation des Gemeinderats als Verwaltungsbehörde (Art. 3 Abs. 1 VVRG) spricht. Die Beschwerde ist andererseits auch als Autonomiebeschwerde ausgestaltet, sodass sie als im Namen der Gemeinde eingereicht angesehen werden kann. Diese kann nach Art. 156 GemG Beschwerde führen, sofern sie durch die Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung 84 RVJ/ZWR 2008

RVJ/ZWR 2008 85 hat oder die Verletzung ihrer Autonomie anführt. Es ist aber fraglich, ob die Gemeinde betroffen ist, nachdem der Staatsrat das Budget im Sinne der Kreditbeschlüsse der Urversammlung festgelegt und sich so eher für die Position der Gemeinde und gegen jene des Gemeinderats entschieden hat. Da die Beschwerde in jedem Fall abgewiesen wird, können diese Fragen um die Prozessvoraussetzungen schliesslich offen bleiben. Ob die Gemeinde durch den Entscheid des Staatsrats in ihrer Autonomie verletzt worden ist, ist eine materielle Frage und nicht eine solche der Legitimation. Die Autonomie ist dann verletzt, wenn die Gemeinde einerseits eine solche besitzt und andererseits der Entscheid des Staatsrats Recht verletzt. Wie im Folgenden dargelegt wird, muss beides verneint werden.

E. 4

Die Walliser Gemeinden ordnen nach Art. 69 der Kantonsverfassung vom 8. März 1907 (KV; SGS/VS 101.1) innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze ihre Angelegenheiten selbständig und sind für Aufgaben zuständig, die örtlicher Natur sind sowie allein oder zusammen mit andern Gemeinden gelöst werden können. In den Gemeinden ohne Generalrat beschliesst die Urversammlung (die Versammlung der in der Gemeinde stimmberechtigten Bürger [Art. 72 Abs. 1 Ziff. 1 KV]), den Voranschlag und die Rechnung (Art. 78 Abs. 3 Ziff. 4 KV). Die KV verweist für die weiteren Zuständigkeiten sowie die Ausübung dieser Rechte auf das Gesetz (Art. 78 Abs. 5 KV). Das GemG führt zwei Organe auf, die Urversammlung als Beschlussfassungsorgan und den Gemeinderat als Vollzugsorgan, die in jeder Einwohnergemeinde bestehen müssen (Art. 4 Abs. 1). Nach dem GemG stellen die Verwaltung und die Kontrolle der Gemeindefinanzen eine primäre Befugnis der Einwohnergemeinde (Art. 6 lit. a) und eine unveräusserliche Kompetenz der Urversammlung (Art. 17 Abs. 1 lit. b) dar. Demgegenüber obliegt dem Gemeinderat als der ordentlichen ausführenden und verwaltenden Behörde (Art. 33 Abs. 1 GemG) die Ausarbeitung des Voranschlags, die Finanzhaushaltsführung und die Erstellung der

Rechnung (Art. 35 Abs. 2 lit. d GemG). Nach Art. 7 GemG muss der Gemeinderat jährlich den von ihm erstellten Voranschlag der Urversammlung vor dem 20. Dezember zur Globalgenehmigung vorlegen (Abs. 1). Im Falle der Ablehnung hat der Gemeinderat den Voranschlag zu überprüfen und innert 60 Tagen erneut der Urversammlung zu präsentieren. Bei einer zweiten Ablehnung entscheidet der Staatsrat ebenfalls innert 60 Tagen (Abs. 2).

E. 4.1

Die gesetzliche Regelung sieht betreffend den Voranschlag eine zweigeteilte Kompetenz vor, einerseits jene des Gemeinderats, den Voranschlag zur Beschlussfassung durch die Urversammlung vorzubereiten, und andererseits jene der Urversammlung, den Voranschlag, allerdings nur global, zu genehmigen. Der Umstand, dass die Urversammlung keine detaillierten Änderungen am Voranschlag vornehmen kann, verbunden mit dem Recht des Gemeinderats, den Voranschlag allenfalls in Abweichung der Vorstellungen der Urversammlung zu erstellen, kann zu einer Pattsituation führen. In einem solchen Fall hat der Gesetzgeber dem Staatsrat die Kompetenz eingeräumt, anstelle der Urversammlung den Voranschlag zu entscheiden. Es geht in diesem Fall nicht mehr darum, den vom Gemeinderat erarbeiteten Kostenvoranschlag zu genehmigen oder zurückzuweisen; der Staatsrat hat vielmehr Entscheidkompetenz, er kann ihn materiell, inhaltlich festlegen. Mit dieser Regelung überträgt der Gesetzgeber sogar mehr als in der Kompetenz der Urversammlung gelegen auf den Staatsrat und hat somit insoweit im Gesetz selbst die Autonomie der Gemeinde beschnitten (Urteil [des Bundesgerichts] 1P.605/2000 vom 20. November 2000 [Stadt Bern]). Der Staatsrat hat folglich mit dem Budgetentscheid für die Gemeinde nur die ihm vom Gesetz übertragene Aufgabe wahrgenommen und von einer Verletzung der Gemeindeautonomie kann somit keine Rede sein.

E. 4.2

Wenn die Gemeinde in diesem Fall keine Autonomie besitzt, kann sie auch nicht geltend machen, die Art und Weise, wie der Staatsrat entschieden habe, verletze ihre Autonomie. Sie kann allenfalls geltend machen und sie tut es auch, der Entscheid sei aus andern Gründen rechtswidrig.

E. 5

Der Gemeinderat bringt vor, der Staatsratsentscheid sei willkürlich und gesetzeswidrig. Der Staatsrat könne nicht, wie er ausgeführt habe, grundsätzlich frei entscheiden. Er habe vielmehr bei seinem Entscheid die originären Aufgaben der Gemeinde u. a. im Bereich des Unterhalts der kommunalen Strassen und bei der Ortsplanung zu berücksichtigen und zu analysieren, welche Aufgaben die Gemeinde im Jahr 2007 notwendigerweise erledigen und welche Ausgaben dafür im Budget vorzusehen seien. Das habe er unterlassen und die Eingabe des Gemeinderats vom 22. März 2007 an keiner Stelle erwähnt, also nicht erwogen. Er habe sich mit den Vorbringen des Gemeinderats zum Kauf des Kommunalfahrzeugs, zur Steinschlagsanierung Halta und zu den Abschreibungssätzen nicht ernsthaft auseinandergesetzt. Er habe 86 RVJ/ZWR 2008

RVJ/ZWR 2008 87 folglich keine korrekte Analyse des finanziellen Bedarfs vorgenommen und damit auch das rechtliche Gehör der Gemeinde verletzt. Für die Auflagen gemäss Ziffern 2 - 6 des Dispositivs gebe es überhaupt keine gesetzliche Grundlage.

E. 5.1

Die Gemeinde sieht eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs darin, dass der Staatsrat sich mit den Argumenten und Vorstellungen des Gemeinderats zum Budget 2007, die er in seinem Schreiben vom 22. März 2007 dargelegt habe, nicht befasst bzw. diese nicht zur Kenntnis genommen habe.

E. 5.1.1

(...)

E. 5.1.2

Der Staatsrat hat in seiner Stellungnahme zur Beschwerde zu Recht darauf hingewiesen, er habe in seiner Entscheidung auf die Eingabe des Gemeinderats Bezug genommen. Dies trifft zu, erwähnt die Vorinstanz in ihrer Entscheidung unter «eingesehen» doch ausdrücklich das Gesuch des Gemeinderats vom 22. März 2007 sowie die Gemeinderatsprotokolle vom 25. Oktober und 21. November 2006 und jenes vom 17. Januar 2007, die sich mit dem Voranschlag 2007 befassen, sowie jene der beiden Urversammlungen vom 13. Dezember 2006 und vom

E. 5.2

Die Gemeinde rügt ferner, der Staatsrat habe sich zu Unrecht auf den Standpunkt gestellt, er könne grundsätzlich frei entscheiden.

Der Staatsrat hat tatsächlich ausgeführt, er könne bei der Festlegung des Voranschlags in Erwägung der generellen Grundsätze der kommunalen Finanzpolitik grundsätzlich frei entscheiden. Er hielt es für angebracht, sich bei der Analyse der Ausgaben grundsätzlich auf eine Plausibilitätsprüfung zu beschränken und bei einem nicht ausgeglichenen Voranschlag Wunschbedarf zu streichen, wogegen ein solcher bei genügend Eigenmitteln belassen werden könne. Letztlich sei eine Gesamtbeurteilung des kommunalen Finanzhaushalts entscheidend. Es ist nicht einzusehen, warum diese allgemeinen Ausführungen aufgrund der gesetzlichen Regelung im GemG falsch sein sollen. Der Gesetzgeber hat dem Staatsrat keine Regeln aufgestellt, nach denen er den kommunalen Voranschlag anstelle der Urversammlung festlegen soll. Er hat somit nach den in den Art. 74 ff. GemG aufgestellten Finanzgrundsätzen vorzugehen und kann vom Voranschlag, den der Gemeinderat ausgearbeitet und den die Urversammlung abgelehnt hat, ausgehen. Er kann dabei zwischen den verschiedenen Positionen entscheiden. Entscheide der Urversammlung über Investitionen sind erfahrungsgemäss sehr oft politisch gefärbt und können auch, unter sachlichen Kriterien betrachtet, sogar willkürliche Züge aufweisen. Dies sind Folgen der demokratischen Ausgestaltung der Regeln für die Erarbeitung des Voranschlags. Wenn der Staatsrat somit, unter Hinweis auf die gesetzlichen Grundsätze des kommunalen Finanzhaushalts, im angefochtenen Entscheid ausführte, er könne grundsätzlich frei entscheiden oder sich auf eine Plausibilitätsprüfung beschränken, hat er sein Ermessen, das ihm der Gesetzgeber ausdrücklich einräumt, weder unter- noch überschritten. Mit dem Hinweis auf eine Plausibilitätsprüfung brachte er zum Ausdruck, das von ihm verabschiedete Budget müsse im Endergebnis nachvollziehbar und vertretbar sein. Der Gemeinderat geht aufgrund der Regelung im GemG jedenfalls fehl, wenn er meint, der Staatsrat müsse, sofern er von seinem Voranschlag abweichen wolle, eine Begründung liefern, die den Anforderungen an eine Verfügung oder eines Beschwerdeentscheids gerecht werde. Die vom Staatsrat vorgenommene Umschreibung seiner Kompetenz im angefochtenen Entscheid entspricht somit dem Gesetz.

E. 5.3

Der Staatsrat, der im Falle des Art. 7 Abs. 2 letzter Satz GemG nicht einen Voranschlag genehmigt, sondern entscheidet, besitzt somit ein freies Ermessen, anstelle der Urversammlung das Budget festzulegen. Die gebundenen und jährlich wiederkehrenden Ausgaben bieten dabei kaum Anlass zu Änderungen, was auch vorliegend 88 RVJ/ZWR 2008

RVJ/ZWR 2008 89 der Fall ist. Bei den Investitionen hat der Staatsrat den Beschlüssen der Urversammlung Rechnung getragen. Über die Notwendigkeit von Investitionen gibt es oft nicht nur politisch motivierte unterschiedliche Ansichten, sondern auch sachliche Meinungsverschiedenheiten. Ob der Staatsrat mehr Kompetenzen hat als die Urversammlung und allenfalls auch Investitionen ins Budget schreiben darf, für die eine Kreditbewilligung der finanzkompetenten Urversammlung fehlt, kann hier offen gelassen werden, da diese Konstellation vorliegend nicht zutrifft.

E. 5.3.1

Wie die Gemeinde in ihrer Beschwerde bezüglich der Anschaffung eines Kommunalfahrzeugs für den Strassenunterhalt und den Winterdienst selber ausführt, gehen die Meinungen über diese Investition auseinander. Dies ergibt sich auch aus den Voten anlässlich der Urversammlung vom 13. Dezember 2006. Dasselbe gilt für den Bau eines Kehrichthäuschens. Diese Investitionen können nicht als für das Funktionieren einer Gemeinde unabdingbar angesehen werden, da einerseits für den Winterdienst und den Strassenunterhalt nebst der Auslagerung an Private auch eine Zusammenarbeit mit andern Gemeinden möglich ist. Für die Entsorgung des Kehrichts kann eine Zwischensammelstelle in einem Kehrichthäuschen durchaus Sinn machen, doch kann nicht gesagt werden, eine solche Sammelstelle sei unverzichtbar. Die Entscheide des Staatsrats betreffend diese Investitionen, bei denen dieser einen grossen Ermessensspielraum hatte, können deshalb keineswegs als willkürlich angesehen werden.

E. 5.3.2

Die Steinschlagsanierung Halta wurde in der ersten Urversammlung angenommen und kam in der zweiten nicht mehr zur Abstimmung, weil sie der Gemeinderat offensichtlich in der Zwischenzeit wegen fehlender Dringlichkeit nicht mehr in den Voranschlag aufgenommen hat. Man kann sich fragen, ob bei dieser Konstellation der Staatsrat nicht besser auch anders entschieden hätte. Doch stellt die Aufnahme dieser Position für die Exekutive keine Verpflichtung dar, den Steinschlag auch tatsächlich in diesem Jahr zu sanieren, sondern bildet die Ermächtigung des finanzkompetenten Organs nur die Voraussetzung, das Werk im Jahre 2007 zu realisieren.

E. 5.4

Die Gemeinde rügt weiter die Festsetzung des Amortisationsatzes im Voranschlag. Sie räumt jedoch selber ein, der vom Staatsrat gewählte Satz entspreche zwar grundsätzlich den Vorschriften, doch könne aufgrund der guten Finanzlage der Gemeinde und wegen der überdurchschnittlichen Abschreibungen der letzten Jahre eine Ausnahme vorgenommen werden. Es mag sein, dass unter Umständen eine tiefere Amortisationsrate für das Jahr 2007 auch vertretbar gewesen wäre. Der Entscheid des Staatsrats fällt aber, wenn er sich an den verordneten Grundsatz hält, nicht aus dem Rahmen, den ihm das Gesetz für seinen Ermessensentscheid einräumt.

E. 5.5

Schliesslich rügt die Gemeinde die fehlende Grundlage der in den Ziff. 2 - 6 des angefochtenen Dispositivs enthaltenen Anordnungen.

E. 5.5.1

Die vom Gemeinderat vorzunehmenden Korrekturen gemäss Ziff. 2 des Entscheids stellen, wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, eine Folge des Staatsratsentscheids dar und haben keine selbständige Bedeutung. Für eine solche Anordnung, die nur die Ausführung des beschlossenen Voranschlags sichert, benötigte der Staatsrat keine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung. Dasselbe gilt für die verlangte Zustellung der quartalsmässigen Situation der Investitionsrechnung. Auch diese Massnahme dient der korrekten Ausführung des Staatsratsentscheids. Zudem wird die Gemeinde verpflichtet, dem Finanzdepartement die entsprechenden Dokumente zuzustellen. Nach der Verordnung betreffend die Führung des Finanzhaushalts der Gemeinden vom 16. Juni 2004 (VFHG ; SGS/VS 611.102) ist das Finanzdepartement nicht nur mit der Beratung, sondern auch mit der Überwachung der Gemeinden bei der Führung des Finanzhaushalts betraut (Art. 3 Abs. 1 VFHG). Will dieses Departement seine Überwachungsfunktion wahrnehmen, so dienen ihm diese Dokumente als Basis dafür und kann in der Verpflichtung, diese zur Verfügung zu stellen, nichts Widerrechtliches erblickt werden. Die gleichen Überlegungen sind für die Auflage in Ziff. 4 des angefochtenen Entscheids anzustellen, die den Gemeinderat beauftragt, dem Finanzdepartement einen den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Finanzplan (Art. 18 ff. VFHG) einzureichen. Diese Anordnungen der in der gesetzlichen Hierarchie (Art. 7, 144, 86 GemG) übergeordneten Instanz sind nicht als Sanktionen gedacht, sondern als Kontrollmassnahme in einer nicht üblichen Situation, bei der die Urversammlung der Exekutive einer Gemeinde die Gefolgschaft bei den vorgesehenen Investitionen verweigert hat. Dass in einem solchen Zusammenhang die Handhabung des Kostenvoranschlags durch konkrete Anordnungen sicher gestellt werden soll, kann nicht als Rechtsverletzung angesehen werden. 90 RVJ/ZWR 2008

RVJ/ZWR 2008 91

E. 5.5.2

Schliesslich trägt der Staatsrat dem Gemeinderat auf, «die Bevölkerung spätestens anlässlich der nächsten Urversammlung über den Inhalt dieses Entscheids» (Ziff. 5) zu informieren. Der Staatsrat hat durch die Festlegung des Voranschlags eine Kompetenz der Urversammlung wahrgenommen. Es ist ohne weiteres nachvollziehbar, dass der Staatsrat sicher stellen will, dass die Bürger von Fieschertal über den Inhalt seiner Entscheidung informiert werden. Er hat es grundsätzlich dem Gemeinderat überlassen, wann und wie er diese Information, die nichts anderes als eine elementare Konsequenz einer transparenten Verwaltung sein kann, vornehmen will. Indem er als minimale Vorgabe den Gemeinderat angehalten hat, diese Information spätestens anlässlich der nächsten Urversammlung abzugeben, hat er weder das Recht noch allgemeine Grundsätze der Verwaltung, namentlich den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt.

E. 5.5.3

In Ziff. 6 seines Entscheids hält der Staatsrat zu guter Letzt noch fest, die «Führung des Finanzhaushalts» bleibe weiterhin «gemäss Art. 35 Abs. 2 lit. d GemG in der Verantwortung des Gemeinderats der Gemeinde». Warum auch diese Bestimmung der gesetzlichen Grundlage entbehren soll, macht die Gemeinde nicht geltend und ist in keiner

Art erkennbar. (...)

E. 8

Februar 2007. Aus dem Staatsratsentscheid ergibt sich, weshalb der Staatsrat den Voranschlag in der Art festlegte, wie er es tat, auch wenn er sich nicht mit den Positionen des Gemeinderats einzeln auseinander gesetzt hat. Jedenfalls konnte die Gemeinde der Begründung entnehmen, warum der Staatsrat so entschieden hat. Der Umfang des rechtlichen Gehörs bestimmt sich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung immer auch nach der konkreten Situation und Interessenlage im Einzelfall (Urteil [des Bundesgerichts] 1P.322/2006 vom 25. Juli 2006 E. 4.1; BGE 123 I 68 E. 2d ; 105 Ia 197 E. 2b/cc). Der Entscheid des Staatsrats stellt hier weder eine klassische Verfügung noch einen Beschwerde- oder Einspracheentscheid dar. Er ergeht vielmehr nach einer demokratischen Auseinandersetzung zwischen zwei kommunalen Organen anstelle des Beschlusses der Urversammlung, des obersten Organs der Walliser Gemeinden. In diesem Zusammenhang sind an die Wahrung des rechtlichen Gehörs der Gemeinde nicht sehr hohe Ansprüche zu stellen, so dass von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs keine Rede sein kann.

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