

# Regierungsratsbeschluss

vom 27. Februar 2024

EINGEGANGEN

Nr. 2024/268

29. Feb. 2024

**Aufsichtsbeschwerde 1. Rosa Cardinaux, Seewen, 2. Cilli Hofer, Seewen, 3. Franz Hofer, Seewen, 4. Rolf Senn, Seewen, 5. Bettina Koepp, Seewen, und 6. Ruth Tuescher, Seewen, gegen die Gemeinde Seewen betreffend Gemeinderat**

---

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Aufsichtsbeschwerde

Mit E-Mail vom 3. März 2023 reichten 1. Rosa Cardinaux, Seewen, 2. Cilli Hofer, Seewen, 3. Franz Hofer, Seewen, 4. Rolf Senn, Seewen, 5. Bettina Koepp, Seewen, und 6. Ruth Tuescher, Seewen (nachfolgend Beschwerdeführer), Aufsichtsbeschwerde gegen die Gemeinde Seewen (nachfolgend Beschwerdegegnerin) betreffend Gemeinderat ein.

Die Eingabe vom 3. März 2023 enthielt keine Anträge in der Sache.

### 1.2 Verfügung vom 8. März 2023

Mit Verfügung des instruierenden Amtes vom 8. März 2023 wurde unter anderem Rosa Cardinaux als Vertreterin der Beschwerdeführer eingesetzt, wobei festgehalten wurde, dass künftige Korrespondenzen, Verfügungen und Entscheide der Beschwerdeinstanz bzw. des instruierenden Amtes, welche Rosa Cardinaux zugestellt werden, als an alle Beschwerdeführer zugestellt gelten.

Weiter wurden den Beschwerdeführern in der genannten Verfügung unter anderem für die Eingabe von Anträgen in der Sache eine Nachfrist bis 31. März 2023 gewährt.

### 1.3 Verbesserte Aufsichtsbeschwerde

Nach nochmaliger gewährter Fristerstreckung reichten die Beschwerdeführer mit Eingabe vom 30. April 2023 (der Post übergeben am 2. Mai 2023) eine verbesserte Aufsichtsbeschwerde ein. Darin beantragen sie in der Sache sinngemäss folgendes:

Es sei eine ausserordentliche Schwerpunktprüfung der Jahresrechnung im Zusammenhang mit der Stornierung von zwei Rechnungen über Anschlussgebühren der Liegenschaften Mühlematt 1 und Allmendstrasse 28 in einer Gesamthöhe von ca. 96'000 Franken durchzuführen.

Die bekannten oder vermuteten nicht-konformen Liegenschaften seien innert einer zu setzenden Frist an das bestehende Abwassernetz anzuschliessen. Der Nachweis eines vorhandenen oder erfolgten Anschlusses sei Sache der Eigentümer und nicht von der Sanierung des Gemeinenetzes abhängig zu machen.

Es sei eine Schwerpunktprüfung der Kreditorenliste (Rechnungen, Weiterbelastungen) sowie der Sitzungsgelder von Gemeinderatsmitgliedern und nahestehenden Dritten durchzuführen.

Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Kreditoren sei eine vertiefte Überprüfung der Auftragsvergaben durchzuführen. Der Gemeinderat solle ermahnt werden, die Finanzkompetenzregelung und die Submissionsregelung einzuhalten.

Für den amtierenden Gemeindepräsidenten sei ein Coaching in Personalführung und Teamwork anzuordnen.

Der Gemeinderat sei aufsichtsrechtlich anzuweisen, alle Sitzungen und Beschlussfassungen gemäss den §§ 28 und 29 Gemeindegesetz zu protokollieren.

Als Begründung wird im Wesentlichen folgendes angeführt:

Es seien zwei Rechnungen über Anschlussgebühren der Liegenschaften Mühlematt 1 und Allmendstrasse 28 in einer Gesamthöhe von ca. 96'000 Franken ohne Gemeinderatsbeschluss storniert worden.

Seit vielen Jahren sei bekannt, dass eine grössere, nicht genau bestimmte Anzahl von Liegenschaften nicht an das Abwassernetz der Gemeinde angeschlossen sei.

Es bestehe in einigen Fällen Verdacht auf Missbrauch von Sitzungsgeldern und Spesenabrechnungen.

Gemäss der geltenden Finanzkompetenzregelung seien ab einem Betrag von 1'000 Franken mehrere Angebote die Regel. Begründete Ausnahmen seien zulässig. Diese Regelung finde im Gemeinderat wenig Anwendung. Es würden oftmals keine weiteren Offerten eingeholt und Aufträge direkt dorfintern vergeben.

Der Gemeindepräsident habe Sitzungsteilnehmer einer Gemeinderatssitzung beschimpft. Er habe die Gemeindeschreiberin während ihrer Ferien mit der Überarbeitung von Reglementen beauftragt. Der Gemeinde entstünden durch die Arbeitskonflikte zusätzliche Kosten sowie ein immaterieller Schaden durch den Abgang von erfahrenen Mitarbeitern und Behördemitgliedern.

Der Gemeindepräsident habe eine Änderung in der Protokollierung der Sitzungen des Gemeinderates angeordnet. Es würden nur noch die Beschlüsse in Kurzfassung protokolliert und es würden keine Sprachaufzeichnungen der Verhandlungen mehr erfolgen.

Schliesslich werden am Schluss der verbesserten Beschwerdeschrift vom 30. April 2023 unter dem Titel «Willkürliche Aufhebung oder Missachtung von Gemeinderatsbeschlüssen» diverse Beschlüsse des Gemeinderates aufgeführt, welche frühere Beschlüsse des Gemeinderates missachten oder eine Kompetenzüberschreitung darstellen sollen.

#### 1.4 Vernehmlassung

Nach gewährter Fristerstreckung beantragt die Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung vom 28. Juni 2023, es sei die verbesserte Aufsichtsbeschwerde der Beschwerdeführer vom 30. April 2023 vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Unter o/e-Kostenfolge.

Als Begründung wird im Wesentlichen folgendes angeführt:

Die Gebührenrechnung für Anschlussgebühren für die Allmendstrasse 28 habe auf nicht korrekten Zahlen beruht. Der bauliche Mehrwert sei unter dem reglementarischen Schwellenwert gelegen. Somit sei die Rechnungsstellung zu Unrecht erfolgt. Betreffend die Liegenschaft Mühlematt 1 liege ein gültiger Gemeinderatsbeschluss vor, dass das

Sachgeschäft «Abwasseranschlussgebühren Mühlematt 1» ohne Kostenfolge zu Lasten des Grundeigentümers geschlossen werde.

Der Beschwerdegegnerin sei durch eine Unterzeichnende der Aufsichtsbeschwerde anlässlich einer Gemeindeversammlung mitgeteilt worden, dass eine unbestimmte Anzahl von Liegenschaften nicht ans Abwassernetz der Gemeinde Seewen angeschlossen sein solle. Die Beschwerdegegnerin könne jedoch nicht aufgrund einer mündlichen Behauptung einer Drittperson willkürlich Liegenschaften nach deren Abwassersituation prüfen.

Das Vorbringen der Beschwerdeführer, dass Sitzungsgelder und Spesenrechnungen missbraucht würden, sei unzutreffend und werde bestritten.

Die Behauptung der Beschwerdeführer, dass die Beschwerdegegnerin die Finanzkompetenzregelung und die Submissionsregeln nicht beachten würde, werde vollumfänglich bestritten.

Die Behauptungen der Beschwerdeführer, dass der Gemeindepräsident die Sitzungsteilnehmer beschimpft haben solle, werde vehement bestritten. Es werde bestritten, dass der Gemeindepräsident die damalige Gemeindeschreiberin mit der Überarbeitung von Reglementen während ihrer Ferien beauftragt habe.

Die Ausführungen der Beschwerdeführer betreffend Protokollführung würden vollumfänglich bestritten. Zu jeder einzelnen Sitzung der Beschwerdegegnerin werde durch die Gemeindeschreiberei ein entsprechendes Protokoll gemäss Gemeindegesetz geführt.

#### 1.5 Weiterer Verfahrensverlauf

Mit Verfügung des instruierenden Amtes vom 27. September 2023 wurde die Beschwerdegegnerin aufgefordert, zusätzliche Unterlagen einzureichen.

Nach gewährter Fristerstreckung reichte die Beschwerdegegnerin mit Eingabe vom 10. November 2023 zusätzliche Unterlagen sowie ergänzende Erläuterungen dazu ein.

Mit E-Mail vom 23. November 2023 teilte die Vertreterin der Beschwerdeführer dem instruierenden Amt mit, dass eine Beschwerdeführerin zwischenzeitlich verstorben sei und dies im internen Verteiler der Beschwerdeführer entsprechend berücksichtigt werde.

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 Stelle 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, 8. Auflage, 2020, RZ 1199 f.).

### 2.1.2 Natur der Aufsichtsbeschwerde und Umfang der Aufsichtskompetenz im Gemeindewesen

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 Disziplinargewalt 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 öffentliche Interessen offensichtlich missachtet worden sind. Für aufsichtsrechtliches Einschreiten genügt es nicht, dass die Aufsichtsbehörde selbst gegenüber einer mit guten Gründen vertretbaren Rechtsauffassung oder Sachverhaltenswürdigung einer anderen Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde oder vom Tatbestandsermessen 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 Verfassung des Kantons Solothurn 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 Grundsätzliches

Eine aufsichtsrechtliche Prüfung findet an der Subsidiarität des Rechtsbehelfs der Aufsichtsbeschwerde seine Grenzen: 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, 8. Auflage, 2020, RZ 1200).

Soweit am Schluss der verbesserten Beschwerdeschrift vom 30. April 2023 unter dem Titel «Willkürliche Aufhebung oder Missachtung von Gemeinderatsbeschlüssen» geltend gemacht wird, einzelne Beschlüsse des Gemeinderates würden frühere Beschlüsse des Gemeinderates missachten oder eine Kompetenzüberschreitung darstellen, so hätten diese Beschlüsse mit einem ordentlichen Rechtsmittel gerügt werden können (vgl. die §§ 199 ff. GG).

Bezogen auf die genannten Beschlüsse des Gemeinderates ist der Aufsichtsbeschwerde schon aufgrund deren Subsidiarität keine Folge zu leisten.

#### 2.1.4.2 Anschlussgebühren

Die Beschwerdeführer führen aus, seit 2017 sei anstelle der Rechnungsprüfungskommission (RPK), eine Revisionsstelle in Zullwil mit der Finanzkontrolle beauftragt. Auch diese externe Revisionsstelle müsse sämtliche Jahresrechnungen auf ihre Vollständigkeit prüfen. Dazu gehöre auch die Prüfung der Buchung für Wasser- und Abwassergebühren. Zwei Rechnungen über Anschlussgebühren der Liegenschaften Mühlematt 1 und Allmendstrasse 28 in einer Gesamthöhe von ca. 96'000 Franken seien ohne Gemeinderatsbeschluss storniert worden. Die Stornierung solle von Mitgliedern des Gemeinderates (damaliges Ressort Finanzen) und der Baukommission, in Absprache mit dem für Seewen zuständigen Finanzverwalter als auch mit der Revisionsstelle vorgenommen worden sein. Alle seither im Gemeinderat geforderten Klärungsversuche zu dieser Angelegenheit seien jeweils überstimmt und als erledigt abgetan worden. Die Stornierung sei nicht rechtmässig erfolgt. Bemerkenswert sei, dass sämtliche Protokolle und Unterlagen zu den Gebührenrechnungen Mühlemattenstrasse 1 und Allmendstrasse 28 in den aus der Verwaltung verschwundenen GR-Aktenordnern aus der Amtszeit 2017/21 enthalten gewesen seien.

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, am 17. März 2015 habe die entsprechende Grundeigentümerin ein Baugesuch für eine Aufstockung des bereits bestehenden Lagergebäudes bei der örtlichen Baubehörde eingereicht. Als Bauobjekt sei die Liegenschaft «Allmendstrasse 28», Grundbuch Seewen Nr. 3653 angegeben worden. Am 29. Dezember 2016 sei die Rechnungstellung an die Grundeigentümerin auf Basis der Gebührenrechnung der örtlichen Baubehörde vom 15. Dezember 2016 in der Höhe von 56'541.90 Franken erfolgt. Diese Gebührenrechnung enthalte zwei für die Berechnung allfälliger Anschlussgebühren für den Wasser- und Abwasseranschluss gravierende Fehler. Zum einen werde in der Gebührenrechnung von der Parzelle Grundbuch Seewen Nr. 1708 ausgegangen, obwohl es sich in Wirklichkeit und gemäss Baugesuch um die Parzelle Grundbuch Seewen Nr. 3653 gehandelt habe. Zum anderen hätte die Parzelle Grundbuch Seewen Nr. 3653 eine Fläche von 766 m<sup>2</sup> und nicht wie gemäss Gebührenrechnung 2013 m<sup>2</sup> gehabt. Folglich habe die Gebührenrechnung nicht auf korrekten Zahlen beruht. Mit Schreiben vom 16. Januar 2017 sei eine Mitteilung der Solothurnischen Gebäudeversicherung an die Grundeigentümerin gefolgt, dass der Versicherungsnachweis korrigiert worden sei, also die Schätzung vom 9. November 2016 ersetzt worden sei. Aus dieser Neueinschätzung gehe hervor, dass der bauliche Mehrwert des Bauvorhabens 86'320 Franken betrage und somit unter der nach § 10 des Reglements über Grundeigentümerbeiträge und Gebühren festgehaltenen Schwellengrenze von 100'000 Franken liege, ab welcher erst die Berechti-

gung gegeben sei, eine Gebühr zu erheben. Ein Anschluss an das Abwassernetz der Gemeinde Seewen bestehe bei dieser Liegenschaft bereits über 70 Jahre. Somit sei die Rechnungsstellung an die Grundeigentümerin zu Unrecht erfolgt. Der Gemeinderat der Legislatur 2017-2021 habe anlässlich seiner ausserordentlichen Sitzung vom 25. März 2019 beschlossen, dass das Sachgeschäft «Abwasseranschlussgebühren Mühlematt 1» ohne Kostenfolge zu Lasten der Grundeigentümerin abgeschlossen werden. Dieser Entscheid sei mit Einschreiben vom 21. Juni 2019 der Grundeigentümerin der Liegenschaft Mühlematt 1, Grundbuch, Seewen Nr. 1714, mitgeteilt worden. Ein gültiger Gemeinderatsbeschluss liege somit vor. Zur Entlastung der Beschwerdegegnerin sei bezüglich der verschwundenen Ordner anzufügen, dass die jetzigen Mitglieder des Gemeinderates in der Zeit, als die Ordner entwendet wurden, noch gar nicht im Amt waren und somit auch nicht beurteilen könnten, ob die von den Beschwerdeführern genannten Unterlagen mit Sicherheit in den Ordnern abgelegt gewesen seien.

Für den Anschluss an die öffentliche Wasserversorgung und Kanalisation haben die Gemeinden Gebühren zu erheben. Sie können solche auch für den Anschluss an andere öffentliche Versorgungsanlagen vorsehen (§ 109 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978; PBG; BGS 711.1). Laut § 110 PBG sind die Erschliessungsbeiträge im einzelnen Fall im Verhältnis zu den Vorteilen zu bemessen. Sie dürfen in ihrem Gesamtbetrag die Anlagekosten nicht übersteigen (Abs. 1). Die Mindesthöhe der Beiträge richtet sich nach den Bestimmungen der kantonalen Verordnung über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren (Abs. 2). Die Anschluss- und Benützungsgebühren sind so zu bemessen, dass sich die Versorgungs- und Gewässerschutzanlagen selbst erhalten. In der Regel ist auf das Mass der Benützung abzustellen (Abs. 3). Die Bestimmungen des Gesetzes über Wasser, Boden und Abfall über die Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft (§§ 117 ff.) bleiben vorbehalten (Abs. 4). Nach § 116 Abs. 1 PBG erlässt der Gemeinderat Verfügungen über Anschluss- und Benützungsgebühren.

Diese Verordnung findet Anwendung auf die öffentlichen Erschliessungsanlagen, welche dem Verkehr, der Abwasserbeseitigung und der Wasserversorgung dienen. Die Gemeinden können sie auch für andere Erschliessungsanlagen als anwendbar erklären (§ 5 Abs. 1 Kantonale Verordnung über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren vom 3. Juli 1978; GBV; BGS 711.41). Für die Benützung der öffentlichen Anlagen der Abwasserbeseitigung und der Wasserversorgung haben die Grundeigentümer und Benützer Anschluss- und Benützungsgebühren zu entrichten (§ 28 Abs. 1 GBV). Laut § 29 GBV erhebt die Gemeinde für den Anschluss an die öffentliche Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen eine einmalige Anschlussgebühr. Diese wird aufgrund der Gesamtversicherungssumme der Solothurnischen Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungssumme) der angeschlossenen Gebäude berechnet, sofern die Gemeinde nicht eine andere Berechnungsgrundlage beschliesst (Abs. 1). Die Ansätze sind von der Gemeinde in einem Reglement nach § 3 litera a) festzulegen. Dabei kann sie für Erschliessungsanlagen, die nur durch Gebühren finanziert werden, höhere Ansätze bestimmen (Abs. 2). Bei einer Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme infolge baulicher Massnahmen ist eine Nachzahlung zu leisten. Die Gemeinde kann bestimmen, dass bei einer Erhöhung der Gebäudeversicherungssumme um weniger als 5 % keine Anschlussgebühr nachzuzahlen ist (Abs. 3). Hat der Grundeigentümer besondere bauliche Massnahmen im energetischen oder umwelttechnischen Bereich realisiert, hat er für den darauf entfallenden Anteil des massgebenden Berechnungswertes keine Anschlussgebühren zu entrichten. Den Nachweis dieses Anteils hat der Grundeigentümer zu erbringen (Abs. 4). Die Anschlussgebühr wird 30 Tage nach Zustellung der Rechnung fällig. Diese darf erst nach der Inanspruchnahme der Erschliessungsanlage erfolgen (§ 30 Abs. 1 GBV). Gegen die Gebührenverfügung kann innert 10 Tagen beim Gemeinderat Einsprache erhoben werden (§ 35 Abs. 1 GBV).

Am 3. Dezember 2002 beschloss die Gemeindeversammlung der Beschwerdegegnerin das Reglement über die Grundeigentümerbeiträge und Gebühren (RGG), welches seit 1. Januar 2003 unverändert in Kraft ist und mit RRB Nr. 2003/948 vom 27. Mai 2003 genehmigt wurde. Da die Gemeinde im Reglement nicht eine andere Berechnungsgrundlage beschlossen hat, wird die Anschlussgebühr aufgrund der Gesamtversicherungssumme der Solothurnischen Gebäudeversicherung (Gebäudeversicherungssumme) der angeschlossenen Gebäude berechnet (vgl. § 29 Abs. 1 GBV). Betreffend Anschlussgebühren für Abwasserbeseitigungsanlagen ist in § 10 Absatz 4 RGG folgendes geregelt: Wird eine bestehende Liegenschaft in der Nutzung, Anstieg des SGV-Wertes > 100'000 Franken, erweitert (Neubau und Erweiterung) oder verändert, wird die volle Gebühr erhoben, abzüglich der nach altem Reglement von Juni 1993 geleisteten Anschlussgebühren. Es gibt keine Rückerstattungen an bereits bezahlte Anschlussgebühren. Betreffend Anschlussgebühren für Wasserversorgungsanlagen ist in § 15 Absatz 3 RGG folgendes geregelt: Wird eine bestehende Liegenschaft in der Nutzung, Anstieg des SGV-Wertes > 100'000 Franken, erweitert (Neubau und Erweiterung) oder verändert, wird die volle Gebühr erhoben, abzüglich der nach altem Reglement von Juni 1993 geleisteten Anschlussgebühren. Es gibt keine Rückerstattungen an bereits bezahlte Anschlussgebühren.

Gestützt auf § 137 Absatz 2 Buchstabe b GG haben die Gemeinden das Budget und die Jahresrechnung nach dem vom Departement festgelegten Rechnungslegungsmodell zu erstellen. Der Handbuchordner (HBO) HRM2 bildet das vom Departement festgelegte Rechnungslegungsmodell. Dabei handelt es sich somit um verbindliche Ausführungsbestimmungen zum Gemeindegesetz. In Ziffer 19.2.5 «Anschlussgebührenpflicht» des Kapitels 19 des HBO HRM2 ist unter anderem folgendes festgehalten: Bei Baugesuchen hat die Baukommission festzustellen, welche Bauten baubewilligungspflichtig sind und welche nicht. Sie hat dies dann auch in der Baubewilligung festzuhalten. Die Angaben sind danach dem Gesuchsteller zu eröffnen, unter Angabe, ob und in welchem Ausmasse Anschlussgebühren zu bezahlen sind. Die Anschlussgebühren werden von der Gemeindeverwaltung (mit Einsprachemöglichkeit beim Gemeinderat) und nicht von der Baukommission in Rechnung gestellt. Die Baukommission darf in der Baubewilligung lediglich orientierungsweise über die Höhe der Anschlussgebühren informieren. In Ziffer 19.2.6 «Vollständigkeitskontrolle» des Kapitels 19 des HBO HRM2 ist unter anderem folgendes festgehalten: Um sicherzustellen, dass für sämtliche durch die Baukommission bewilligten gebührenpflichtigen Bauten auch die entsprechenden Anschlussgebühren in Rechnung gestellt werden, ist durch die Finanzverwaltung eine Vollständigkeitskontrolle zu führen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass keine Informationslücken zwischen der Baukommission und der Finanzverwaltung in Bezug auf die Erhebung von Anschlussgebühren bestehen. Fälle aus der Praxis zeigen immer wieder, dass die Querverbindung nicht in allen Gemeinden einwandfrei funktioniert. Dies hat zur Folge, dass Anschlussgebühren über Jahre zurück nachträglich einverlangt werden mussten oder sogar verjährten. Daher soll die Baukommission bei jedem Anschluss von privaten Leitungen an öffentliche Leitungen die Gemeindeverwaltung darüber und über den Anschlusszeitpunkt informieren. Ab diesem Zeitpunkt kann auch Rechnung gestellt werden.

Bei Anschlussgebühren ergibt sich aufgrund der genannten gesetzlichen Grundlagen sowie den Ausführungsbestimmungen im HBO HRM2 somit gemeindeintern folgender Ablauf mit folgenden Zuständigkeiten:

1. Gesuchsteller: Einreichung Baugesuch;
2. Baubehörde: sofern baubewilligungspflichtige Baute: Erteilung Baubewilligung mit Orientierung Gesuchsteller über Anschlussgebührenpflicht sowie Information der Gemeindeverwaltung / Finanzverwaltung darüber;

3. Gemeindeverwaltung / Finanzverwaltung: Vorbereitung Verfügung über Anschlussgebühren zuhanden Gemeinderat;
4. Gemeinderat: Beschluss Verfügung über Anschlussgebühren (vgl. § 116 Abs. 1 PBG);
5. Gemeindeverwaltung / Finanzverwaltung: Rechnungsstellung Anschlussgebühren gestützt auf die Verfügung des Gemeinderates;
6. Gemeinderat: Beschluss über allfällige Einsprachen gegen die Gebührenverfügung.

Verfügungen und Entscheide sind als solche zu bezeichnen und im vorgeschriebenen Verfahren zu eröffnen (§ 19 Abs. 2 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970; Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11). Soweit sich aus der Gesetzgebung oder der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt, sind die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheides massgebend (§ 35 Abs. 1<sup>bis</sup> VRG).

Betreffend die Liegenschaft Allmendstrasse 28 (GB Seewen Nr. 3653) ergibt sich aus den Akten sowie den Ausführungen der Beschwerdegegnerin, dass für diese am 17. März 2015 ein Baugesuch für eine Aufstockung des bestehenden Lagergebäudes mit Büroräumlichkeiten eingereicht wurde. In der Folge verfügte die Baukommission mit Datum vom 15. Dezember 2016 eine Gebührenrechnung für Anschlussgebühren für den Wasser- und Abwasseranschluss über total 56'541.90 Franken. Mit Schreiben der Finanzverwaltung vom 29. Dezember 2016 wurde die entsprechende Rechnung dazu verschickt. Auf der sich in den Akten befindlichen Kopie dieser Rechnung findet sich ein handschriftlicher Vermerk «storniert, 23.03.2017», wobei nicht daraus hervorgeht, von wem dieser Vermerk stammt. Mit Schreiben vom 4. Januar 2017 reichte die Grundeigentümerschaft beim Gemeinderat eine Einsprache gegen die Gebührenrechnung vom 15. Dezember 2016 ein. Aus den Protokollen des Gemeinderates vom 14. September 2021 sowie 26. Oktober 2021 ergibt sich, dass der Gemeinderat mit Beschluss vom 2. Mai 2017 die Einsprache offenbar vollumfänglich abgewiesen, jedoch diesen Beschluss offenbar nie eröffnet hat. Weiter ergibt sich aus dem Protokoll des Gemeinderates vom 14. September 2021, dass die Rechnung offenbar vom damaligen Gemeindepräsidenten ohne Beschluss des Gemeinderates und noch bevor die Einsprache im Gemeinderat behandelt wurde, storniert wurde. Gemäss Beschluss anlässlich der Sitzung des Gemeinderates vom 26. Oktober 2021 wurde die Thematik «widerrechtliche Stornierung von Rechnungen» bis auf weiteres zurückgestellt. Gemäss Nachfrage beim derzeitigen Gemeindepräsidium wurde die Thematik «widerrechtliche Stornierung von Rechnungen» betreffend die Liegenschaft Allmendstrasse 28 seither nicht nochmals im Gemeinderat behandelt.

Aus materieller Sicht ergibt sich für die Anschlussgebühren für den Wasser- und Abwasseranschluss über total 56'541.90 Franken betreffend die Liegenschaft Allmendstrasse 28 (GB Seewen Nr. 3653) einerseits, dass in der Verfügung vom 15. Dezember 2016 fälschlicherweise von GB Seewen Nr. 1708 und einer Fläche von 2'013 m<sup>2</sup> anstatt von GB Seewen Nr. 3653 mit einer Fläche von 766 m<sup>2</sup> ausgegangen wurde. Andererseits ergab eine korrigierte Schätzung der solothurnischen Gebäudeversicherung vom 13. Januar 2017, welche mit Schreiben vom 16. Januar 2017 und somit noch während des laufenden Einspracheverfahrens (vgl. § 35 Abs. 1<sup>bis</sup> VRG) mitgeteilt wurde, einen baulichen Mehrwert von 86'320 Franken und nicht von 110'000 Franken, wie in der Verfügung vom 15. Dezember 2016 festgehalten. Damit wurde der Grenzwert von 100'000 Franken gemäss § 10 Absatz 4 bzw. § 15 Absatz 3 RGG (vgl. auch § 29 Abs. 3 GBV) nicht erreicht. Daher waren die Anschlussgebühren für den Wasser- und Abwasseranschluss über total 56'541.90 Franken





Aus materieller Sicht ergibt sich für die Anschlussgebühren für den Wasser- und Abwasseranschluss über total 48'898.10 Franken betreffend die Liegenschaft Mühlematt 1 (GB Seewen Nr. 1714), dass eine korrigierte Schätzung der solothurnischen Gebäudeversicherung vom 17. Mai 2018 einen baulichen Mehrwert von 67'425 Franken und nicht von 111'280 Franken ergab, wie in der Verfügung vom 31. Oktober 2016 festgehalten. Die korrigierte Schätzung der solothurnischen Gebäudeversicherung wurde mit Schreiben vom 30. Mai 2018 und somit noch während des laufenden Einspracheverfahrens (vgl. § 35 Abs. 1<sup>bis</sup> VRG) mitgeteilt, da bis dahin noch kein Einspracheentscheid eröffnet wurde. Damit wurde der Grenzwert von 100'000 Franken gemäss § 10 Absatz 4 bzw. § 15 Absatz 3 RGG (vgl. auch § 29 Abs. 3 GBV) nicht erreicht. Daher waren die Anschlussgebühren für den Wasser- und Abwasseranschluss über total 48'898.10 Franken gar nie geschuldet. Auch im Resultat war es somit korrekt, dass die entsprechende Rechnung storniert wurde.

Aus formeller Sicht ergibt sich für die Anschlussgebühren für den Wasser- und Abwasseranschluss über total 48'898.10 Franken betreffend die Liegenschaft Mühlematt 1 (GB Seewen Nr. 1714), dass diese durch die Baukommission verfügt wurden sowie dass der Gemeinderat schliesslich am 25. März 2019 die Einsprache behandelt und den entsprechenden Abschreibungsbeschluss der Grundeigentümerschaft mit Schreiben vom 21. Juni 2019 eröffnet hat. Die Anschlussgebühren hätten durch den Gemeinderat verfügt werden müssen (§ 116 Abs. 1 PBG). Bereits die ursprüngliche Verfügung über die Anschlussgebühren wurde durch die Baukommission anstatt durch den Gemeinderat und somit durch eine dafür unzuständige Behörde erlassen. Die sachliche Unzuständigkeit stellt einen Nichtigkeitsgrund dar, es sei denn, der verfügenden Behörde komme «auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt» zu (vgl. dazu Allgemeines Verwaltungsrecht, Häfelin/Müller/Uhlmann, 8. Auflage, 2020, RZ 1105). Der Baukommission kommt auf dem Gebiet der Anschlussgebühren keine allgemeine Entscheidungsgewalt zu, weshalb die Verfügung der Baukommission vom 15. Dezember 2016 nichtig war. Nichtigkeit bedeutet absolute Unwirksamkeit einer Verfügung. Eine nichtige Verfügung entfaltet keinerlei Rechtswirkungen. Sie ist vom Erlass an (ex tunc) und ohne amtliche Aufhebung rechtlich unverbindlich. Die Nichtigkeit ist von Amtes wegen zu beachten und kann von jedermann jederzeit geltend gemacht werden (vgl. dazu Allgemeines Verwaltungsrecht, Häfelin/Müller/Uhlmann, 8. Auflage, 2020, RZ 1096). Da der Gemeinderat als die für die Einsprachebehandlung zuständige Instanz bereits die Abschreibung des Sachgeschäfts beschlossen hat, erübrigt sich im vorliegenden Fall eine Feststellung der Nichtigkeit der Verfügung der Baukommission 31. Oktober 2016.

Aus materieller Sicht ergibt sich betreffend die Thematik Anschlussgebühren somit kein aufsichtsrechtlicher Handlungsbedarf. Jedoch ist die Nichtigkeit der Verfügung der Baukommission vom 15. Dezember 2016 über Anschlussgebühren betreffend die Liegenschaft Allmendstrasse 28 (GB Seewen Nr. 3653) für den Wasser- und Abwasseranschluss über total 56'541.90 Franken festzustellen. Zudem ist die Beschwerdegegnerin aus formeller Sicht aufsichtsrechtlich anzuweisen, künftig die gesetzlich vorgeschriebene Zuständigkeit beim Erlass von Verfügungen über Anschluss- und Benützungsgebühren (nach § 116 Abs. 1 PBG: Gemeinderat) einzuhalten.

#### 2.1.4.3 Abwasseranschlüsse

Die Beschwerdeführer führen an, seit vielen Jahren sei bekannt, dass eine grössere, nicht genau bestimmte Anzahl von Liegenschaften nicht an das Abwassernetz der Gemeinde angeschlossen sei. Im April 2017 habe das Amt für Umwelt die Beschwerdegegnerin aufgefordert, die gesamte Abwasser- und Anschlussangelegenheit sofort anzugehen. Der Gemeinderat habe in der Folge die SUTTER, Ingenieur- und Planungsbüro AG mit der Ausarbeitung eines Gesamtkonzepts zur Siedlungsentwässerung beauftragt. Dieses habe die Erstellung des Leitungskatasters bis 2020/21 und die Sanierung von einem Viertel des