Urteilskopf

95 I 49

8. Urteil vom 5. Februar 1969 i.S. Zweckverband der Abwasserregion Solothurn-Emmen gegen Gemeinde Oekingen und Mitbeteiligte sowie Regierungsrat des Kantons Solothurn.
Regeste (de):
Gemeindeverbände. Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde.

Legitimation der öffentlich-rechtlichen Körperschaften im allgemeinen (Erw. 1).

Beschwerde des zur gemeinsamen Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gegründeten Verbands von Gemeinden (Zweckverband) gegen einen von der kantonalen Aufsichtsbehörde über die Gemeinden gefällten Entscheid.

- Legitimation des Zweckverbands zur Beschwerde wegen Verletzung des Art. 4 BV? (Erw. 2).

- Legitimation zur Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie nur dann, wenn dem Zweckverband nach der KV oder nach der kantonalen Gemeindegesetzgebung Autonomie zukommt, was im Kanton Solothurn nicht der Fall ist (Erw. 3).

Regeste (fr):
Associations de communes. Qualité pour former un recours de droit public.

Qualité pour recourir des corporations de droit public en général (consid. 1).

Recours d'une association de communes, constituée pour accomplir une tâche d'intérêt public, contre une décision de l'autorité cantonale de surveillance des communes.

- Qualité de l'association pour se plaindre de la violation de l'art. 4 Cst? (consid. 2).

- Qualité pour invoquer une violation de l'autonomie communale:

elle n'existe que si l'association de communes jouit de l'autonomie en vertu de la constitution ou de la législation cantonales, ce qui n'est pas le cas en droit soleurois (consid. 3).

Regesto (it):
Consorzi di comuni. Veste per interporre ricorso di diritto pubblico.

Veste per ricorrere delle corporazioni di diritto pubblico in genere (consid. 1).

Ricorso d'un consorzio di comuni, costituito per compiere un compito d'interesse pubblico, contro una decisione dell'autorità cantonale di vigilanza sui comuni.

- Veste del consorzio per far valere la violazione dell'art. 4 CF? (consid. 2).

- Veste per far valere la violazione dell'autonomia comunale: è data solo quando il consorzio gode dell'autonomia in virtù della costituzione o della legislazione cantonali, ciò che non è il caso nel diritto solettese (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 49

BGE 95 I 49 S. 49

A.- Die solothurnische KV enthält im Abschnitt "Gemeindewesen" u.a. folgende Bestimmungen:

BGE 95 I 49 S. 50

"Art. 52:
Der staatlichen Organisation unterliegen die Einwohnergemeinden, Bürgergemeinden und Kirchgemeinden.
Art. 54:
Die Gemeinden ordnen innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze ihre Angelegenheiten selbständig". Das Gemeindegesetz vom 27. März 1949 (GG) befasst sich im ersten Titel mit "Arten, Gebiet und Aufgaben der Gemeinden". § 1 mit dem Randtitel "Arten" bestimmt: "Gemeinden im Sinne dieses Gesetzes sind die Einwohnergemeinden, die Bürgergemeinden und die Kirchgemeinden". Die §§ 2-9 enthalten Bestimmungen über das Gebiet und die Aufgaben der in § 1 genannten Gemeinden. Im Anschluss daran bestimmt § 10 mit dem Randtitel "Zweckverbände der Gemeinden": "Gemeinden, die besondere Aufgaben gemeinsam erfüllen wollen, können sich zu einem öffentlich-rechtlichen Zweckverband zusammenschliessen oder eine gemeinsame Anstalt gründen. Organisationsstatut und Reglemente des Zweckverbandes müssen von jeder der beteiligten Gemeinden wie alle andern Gemeindereglemente behandelt und beschlossen werden. Dabei finden die entsprechenden Bestimmungen dieses Gesetzes Anwendung. Wenn eine Einigung über das Statut oder ein Reglement durch die angeschlossenen Gemeinden nicht erfolgt, wird ein Schiedsgericht bestellt... Das von allen beteiligten Gemeinden eines Zweckverbandes angenommene Organisationsstatut muss vom Regierungsrat genehmigt werden. Er kann die Genehmigung verweigern, wenn die Vorschriften des Statuts über den Austritt und die Haftung keinen genügenden Schutz des Verbandszweckes und des Verbandsvermögens gewährleisten. Der Regierungsrat löst einen Zweckverband oder eine Anstalt auf, wenn der Zweck unerreichbar geworden ist, oder wenn seine Verfolgung vom Staat unmittelbar übernommen wird". Die Zweckverbände unterstehen der Aufsicht des Regierungsrates. Nach § 223 Abs. 3 GG besteht das in Abs. 1 gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlungen und Gemeindebehörden vorgesehene Recht zur Beschwerde an den Regierungsrat auch gegen die Organe eines Gemeindeverbandes oder einer gemeinsamen Anstalt.

B.- Im Jahre 1965 gründete die Stadt Solothurn zusammen mit 15 solothurnischen und 4 bernischen Gemeinden ihrer

BGE 95 I 49 S. 51

Umgebung unter dem Namen "Zweckverband der Abwasserregion Solothurn-Emme" einen Zweckverband im Sinne des § 10 GG. Nach den von den Regierungsräten der Kantone Solothurn und Bern genehmigten Statuten hat der Verband eigene Rechtspersönlichkeit; er hat seinen Sitz in Solothurn und bezweckt den Bau, Betrieb und Unterhalt einer gemeinsamen Abwasserreinigungsanstalt. Oberstes Verbandsorgan ist die Delegiertenversammlung, in welche jede Verbandsgemeinde einen Delegierten und auf je volle 5% Anteil an der Zahl der Einwohner und Einwohnergleichwerte (gewerbliche und industrielle Betriebe) einen weiteren Delegierten wählt. Die Leitung des Verbandes besorgt ein aus 9 Delegierten bestehender Vorstand. Nach § 36 Abs. 2 der

Statuten sind Beschwerden gegen Beschlüsse der Delegiertenversammlung und des Vorstands innert 14 Tagen beim Regierungsrat des Kantons Solothurn einzureichen. Der Vorstand liess durch ein Ingenieurbüro bei zwei Solothurner Firmen, der Cellulosefabrik Attisholz AG und der von Roll AG, zwei getrennte Vorprojekte mit approximativen Kostenvorschlägen einholen. Diese Projekte gingen ein und beruhen auf verschiedenen Abwasserreinigungsssytemen. Nachdem der Vorstand ein Gutachten der Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz an der ETH über die beiden Projekte eingeholt und weitere Abklärungen veranlasst hatte, beschloss er am 29. August 1967, der schon vorher auf den 15. September 1967 angesetzten Delegiertenversammlung das Projekt Attisholz als technisch gleichwertig, finanziell jedoch vorteilhafter zur Ausführung vorzuschlagen. Am 13. September 1967 reichte die von Roll AG eine neue Offerte ein, die erhebliche Kosteneinsparungen aufwies. An der Delegiertenversammlung wurde ein Antrag auf Rückweisung der Sache an den Vorstand zur Prüfung dieser neuen Offerte und zur weiteren Abklärung mit 18:16 Stimmen abgewiesen und hierauf das Projekt Attisholz demjenigen der von Roll AG mit 17:15 Stimmen bei 2 Enthaltungen vorgezogen. Gegen diesen Beschluss der Delegiertenversammlung reichten 8 der 20 Verbandsgemeinden beim Regierungsrat des Kantons Solothurn Beschwerden ein, mit denen sie im wesentlichen eine Verletzung des § 9 Abs. 3 und 4 der Verbandsstatuten rügten und geltend machten, dass die Vorstandsmitglieder

und die Delegierten nicht jene Aufklärung erhalten hätten, die erforderlich gewesen wäre, damit sie und die von ihnen vertretenen Gemeinden sich ein einwandfreies sachliches Urteil über die technischen Seiten und die finanziellen Auswirkungen der beiden Projekte hätten bilden können. Der Regierungsrat führte einen doppelten Schriftenwechsel durch und hob hierauf am 7. Juni 1968 den Beschluss der Delegiertenversammlung vom 15. September 1967 auf. Gleichzeitig erteilte er aufgrund seines Aufsichtsrechts (§ 220 GG) dem Zweckverband genaue Weisungen für das Vorgehen bei der Vorbereitung der neuen Beschlussfassung. In den 80 Seiten umfassenden Erwägungen seines Entscheids kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Vorstandsmitglieder und die Verbandsgemeinden in Missachtung von Bestimmungen der Verbandsstatuten und des GG zu spät und die Delegierten in mehreren wesentlichen Punkten unrichtig informiert worden seien; ferner sei die Nichtberücksichtigung der Offerte von Roll vom 13. September 1967 rechtsungleich und willkürlich gewesen.

C.- Gegen diesen Beschwerdeentscheid des Regierungsrates hat der Zweckverband der Abwasserregion Solothurn-Emme staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Er beantragt, den angefochtenen Entscheid wegen Willkür (Art. 4 BV) und Verletzung der Gemeindeautonomie (Art. 54 KV) aufzuheben. In der Begründung wird geltend gemacht, dass der Zweckverband eine Gemeinde im Sinne des GG sei und dass die Aufsichtsbefugnisse des Regierungsrates gegenüber dem Zweckverband in gleicher Weise beschränkt seien wie gegenüber einer Gemeinde (§ 223 Abs. 1 GG). Auf dem Gebiete der Abwasserreinigung, das zu ihrem eigenen Wirkungskreis gehöre, hätten die Gemeinden eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit, seien sie also autonom. Der angefochtene Entscheid beruhe auf groben Verletzungen fundamentaler Verfahrensnormen, namentlich des Anspruchs auf rechtliches Gehör, und enthalte willkürliche Rechts- und Ermessenskontrollen (wird näher ausgeführt).

D.- Der Regierungsrat des Kantons Solothurn beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventuell sie abzuweisen. Er bestreitet die Legitimation des Zweckverbands, und zwar vor allem deshalb, weil dieser keine Gemeinde sei und daher auch keine verfassungsrechtlich geschützte Autonomie besitze. Von den 8 Verbandsgemeinden, deren Beschwerden der Regierungsrat mit dem angefochtenen Entscheid gutgeheissen

hat, beantragen 7 Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde und eine Nichteintreten auf diese.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der beschwerdeführende Zweckverband ist eine Körperschaft, welche aufgrund einer besonderen öffentlichrechtlichen Bestimmung (§ 10 GG) von 20 Gemeinden gegründet wurde zur Erfüllung einer ihnen obliegenden öffentlichen Aufgabe (Bau, Betrieb und Unterhalt einer Abwasserreinigungsanlage). Eine solche öffentlichrechtliche Körperschaft, die auch als Trägerin öffentlicher Gewalt erscheint und deren Beschlüsse von den Stimmberechtigten und den Betroffenen beim Regierungsrat angefochten werden können (§ 223 GG), ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen staatliche Hoheitsakte im allgemeinen nicht legitimiert (vgl. BGE 83 I 268, BGE 88 I 108, BGE 89 I 212; nicht veröffentl. Urteil vom 25. April 1950 i.S. Kanderschwellenkorporation). Das Beschwerderecht steht einer solchen öffentlichrechtlichen Körperschaft nur zu, wenn sie sich auf dem Boden des Privatrechts bewegt und durch den angefochtenen Entscheid wie eine Privatperson betroffen wird, ferner dann, wenn sie die ihr durch Verfassung oder Gesetz gewährleistete Autonomie gegenüber dem Staat als dem ihr übergeordneten Träger öffentlicher Gewalt verteidigen will oder Entscheidungen anficht, durch welche ihre Existenz oder der Bestand ihres Gebietes in Frage gestellt werden (vgl. BGE 89 I 206, BGE 93 I 66 Erw. 2, BGE 94 I 354 Erw. 2).

2. Im vorliegenden Falle ist klar, dass die erste dieser Voraussetzungen nicht erfüllt ist. Der Regierungsrat hat den angefochtenen Entscheid in seiner Eigenschaft als Beschwerde- und Aufsichtsbehörde gefällt. Er hat damit einen Beschluss eines Organs des Zweckverbands wegen Verletzung von Bestimmungen des GG und der ebenfalls dem öffentlichen Recht angehörenden Statuten des Zweckverbandes aufgehoben. Dieser Beschluss bezog sich auf die Erfüllung einer den beteiligten Gemeinden obliegenden, von ihnen dem Zweckverband übertragenen öffentlichen Aufgabe und wurde von einigen dieser Gemeinden beim Regierungsrat angefochten. Dessen Entscheid trifft daher den Zweckverband rechtlich nicht wie eine Privatperson, sondern in seiner Eigenschaft als öffentlichrechtlicher und mit einer öffentlichen Aufgabe betrauter Verband. Daraus

folgt, dass der Zweckverband nicht legitimiert ist zu der in der staatsrechtlichen Beschwerde mehrfach erhobenen Rüge der Verletzung des Art. 4 BV. Zu prüfen bleibt, ob er zur Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie legitimiert ist, was voraussetzen würde, dass ihm diese Autonomie nach der KV oder der kantonalen Gesetzgebung zusteht, wie in der Beschwerde behauptet, vom Regierungsrat aber bestritten wird.
3. - Nach Art. 54 KV sind die Gemeinden befugt, innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze ihre Angelegenheiten selbständig zu ordnen. Als Gemeinden im Sinne dieser Bestimmung kommen jedoch nur die in Art. 52 KV genannten Gemeindearten, d.h. die Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden in Betracht, nicht dagegen Zweckverbände, von denen dort nicht die Rede ist. Da die Gemeindeautonomie indessen auch geschützt ist, wenn sie in der Gesetzgebung gewährleistet ist (BGE 46 I 384Erw. 2,BGE 52 I 361Erw. 3), wäre der Beschwerdeführer zur Berufung auf sie dann legitimiert, wenn er nach dem GG als Gemeinde zu gelten hätte oder ihm nach diesem Gesetz ein Recht auf Selbstverwaltung zustünde.
Die grundlegenden Vorschriften des § 10 GG über die Zweckverbände stehen im Abschnitt "Arten, Gebiet und Aufgaben der Gemeinden". § 1 GG, der von den "Arten" handelt, erwähnt jedoch nur die in Art. 52 KV genannten Gemeinden. Der Beschwerdeführer behauptet freilich, nach konstanter Praxis des Regierungsrates werde der Zweckverband als besondere Gemeindeart anerkannt, doch bleibt er den Beweis dieser Behauptung

schuldig. Vollends enthält das GG keine Anhaltspunkte dafür, dass den Zweckverbänden im Sinne des § 10 die den Gemeinden in Art. 54 KV gewährleistete Autonomie zukäme. Dass die Zweckverbände wie die Gemeinden der Aufsicht des Regierungsrates unterstehen, spricht nicht für ihre Gleichstellung mit den Gemeinden und noch weniger für ihre Autonomie, sondern ist selbstverständlich, da die Bildung von Zweckverbänden und die Übertragung von Gemeindeaufgaben an sie den Gemeinden nicht dazu verhelfen kann, sich in bezug auf die Erfüllung dieser Aufgaben der Staatsaufsicht zu entziehen. Die Bestimmung, wonach der Regierungsrat einen Zweckverband auflöst, wenn die Verfolgung seines Zweckes vom Staate unmittelbar übernommen wird (§ 10 Abs. 5 GG), dürfte eher gegen die Autonomie der Zweckverbände sprechen, hat jedoch keine entscheidende Bedeutung, da die Verfolgung

des Zweckes vom Staat wohl nur auf dem Wege der Gesetzgebung übernommen werden könnte, und durch die Gesetzgebung ohnehin die bisherige Aufteilung der öffentlichen Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden abgeändert werden kann (vgl. BGE 94 I 457 Erw. 4). Die Annahme, den Zweckverbänden käme Autonomie zu, könnte sich - mangels einer dahingehenden Bestimmung - höchstens dann rechtfertigen, wenn das GG den Zweckverbänden bestimmte, von denjenigen der Gemeinden verschiedene Aufgaben zuwiese und ihnen bei deren Erfüllung eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumte. Das ist jedoch gerade nicht der Fall. Der Zweckverband des § 10 GG dient der Erfüllung von besonderen, den Gemeinden obliegenden Aufgaben. Er ist nur eines der Mittel, mit denen mehrere Gemeinden ihre Aufgaben gemeinsam erfüllen können. Andere Mittel sind die ebenfalls in § 10 GG erwähnte gemeinsame Anstalt, ferner öffentlichrechtliche Gesellschaften (SIEGWART, Vorb. 50 zu Art. 530-551 OR; STUTZ, Die kommunalen Zweckverbände im Kt. Aargau, Diss. Freiburg 1964 S. 57 ff.: IMBODEN, Verwaltungsrechtsprechung, 3. Aufl. Nr. 512 V) sowie die Übernahme der Aufgabe durch eine einzelne Gemeinde, welche eine Einrichtung schafft und betreibt und deren Mitbenützung anderen Gemeinden vertraglich gestattet (ALFRED HERMANN MÜLLER, Rechtsträger für regionale Aufgaben, Diss. Zürich 1967 S. 18). In allen diesen Fällen gemeinsamer Erfüllung öffentlicher Aufgaben bleiben diese Aufgaben solche der Gemeinden und handeln die Gemeinden, soweit ihnen Autonomie zukommt, im Rahmen ihrer eigenen Autonomie (STUTZ a.a.O. S. 30/31; vgl. auch IMBODEN, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, ZSR 1958 S. 152 a ff.). Werden die Gemeinden vom Staate an der gemeinsamen Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gehindert, was im Falle des Zweckverbandes z.B. dadurch geschehen kann, dass die Aufsichtsbehörde den Statuten desselben die Genehmigung verweigert oder wie hier einen Verbandsbeschluss aufhebt, so können sich höchstens die beteiligten Gemeinden über eine Verletzung ihrer Autonomie beschweren, nicht dagegen der Zweckverband, sofern er nach der KV oder nach einem kantonalen Gesetz nicht selber als autonomes Gebilde zu gelten hat. Dem Zweckverband neben den an ihm beteiligten Gemeinden ohne dahingehende kantonale Vorschrift eine Autonomie zuzuerkennen, deren Verletzung mit staatsrechtlicher Beschwerde

gerügt werden kann, besteht umso weniger Anlass, als der Grund, der zur Anerkennung der Gemeindeautonomie als eines verfassungsmässigen Rechts der Gemeinde führte, beim Zweckverband nicht vorliegt (vgl. ZWAHLEN, L'autonomie communale, in Mélanges Marcel Bridel, 1968, S. 632 und dort in Anm. 8 angeführte Literatur). Die Gemeindeautonomie steht im Zusammenhang mit dem Gemeindeföderalismus als einem Grundsatz des politischen Aufbaus der Schweiz, und ihre Anerkennung als verfassungsmässiges Recht schützt die Gemeinde davor, von einem selbständigen Gemeinwesen mit demokratischer Willensbildung zu einem kantonalen Verwaltungsbezirk zu werden. Der Zweckverband gehört nicht, wie die Gemeinde, von al-

ters her zum politischen Aufbau der Schweiz, sondern ist ein verhältnismässig neues, zur Erfüllung gewisser Gemeindeaufgaben geschaffenes Gebilde, in welchem die Willensbildung nicht demokratisch, durch Volksabstimmung im Verbandsgebiet, sondern ohne demokratische Kontrolle durch Delegierte der Gemeinden erfolgt (vgl. MÜLLER a.a.O. S. 37/38) und dessen Selbstverwaltung deshalb nicht im gleichen Masse schutzwürdig erscheint wie diejenige der Gemeinden. Die Auffassung, dass Zweckverbänden eine verfassungsmässig gewährleistete Autonomie zukomme, scheint denn auch in der schweizerischen Rechtsprechung und Lehre noch nie vertreten worden zu sein (vgl. STUTZ a.a.O. S. 39). Ist demnach eine verfassungsmässig geschützte Autonomie des Zweckverbands im Sinne des § 10 GG zu verneinen, so ist der Beschwerdeführer zur vorliegenden Beschwerde auch insoweit nicht legitimiert, als er eine Verletzung der in Art. 54 KV gewährleisteten Gemeindeautonomie geltend macht.

4. Inwieweit die am Zweckverband beteiligten Gemeinden selber zu dieser Rüge legitimiert gewesen wären, kann dahingestellt bleiben. Die vorliegende staatsrechtliche Beschwerde wird ausschliesslich vom Zweckverband und weder ausdrücklich noch dem Sinne nach auch im Namen einzelner Gemeinden erhoben. Sie kann auch nicht als Beschwerde aller beteiligten Gemeinden gelten, denn sie richtet sich ausser gegen den Regierungsrat gegen die 8 Gemeinden, deren Beschwerden gegen den Zweckverband zum angefochtenen Entscheid führten. Der Beschwerde wäre übrigens auch dann kein Erfolg beschieden, wenn neben dem Zweckverband oder statt seiner sich einzelne Gemeinden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie

beschwert hätten. Der Regierungsrat hat mit dem angefochtenen Entscheid nicht in den Bereich des freien Ermessens der Gemeinden in Rechtsetzung oder Verwaltung eingegriffen, sondern hat einen Streit zwischen den am Zweckverband beteiligten Gemeinden entschieden. Der Entscheid fiel zugunsten von Gemeinden aus, die geltend gemacht hatten, sie seien über den vom Zweckverband zu fassenden Beschluss, dem grosse Tragweite zukommt, ungenügend unterrichtet worden und hätten deshalb ihre Delegierten nicht gehörig instruieren können. Der Entscheid des Regierungsrates dient also gerade dem Schutz der Willensbildung der beteiligten Gemeinden und kann daher ihre Autonomie nicht verletzen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.