

## **BGE 95 I 49**

Bundesgericht (BGE), 1969-02-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_95 I 49](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_95_I_49)

FR: ATF 95 I 49

IT: DTF 95 I 49

### **Regeste**

Regeste 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).

### **Erwägungen**

#### **E. 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 anfecht, 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).

#### **E. 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 BGE 95 I 49 S. 54 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 384 Erw. 2, BGE 52 I 361 Erw. 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 BGE 95 I 49 S. 55 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 zuwies 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 BGE 95 I 49 S. 56 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 alters 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.

#### **E. 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 BGE 95 I 49 S. 57 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

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