

Regierungsratsbeschluss

vom 17. März 2014

Nr. 2014/544

Zweckverband Abwasserreinigung Gäu (ZAG) / Einwohnergemeinde Kestenholz: Kostenverteilung im Jahr 2012 / Behandlung der Beschwerde

1. Ausgangslage

Der Zweckverband Abwasserreinigung Gäu (ZAG) ist ein Zweckverband im Sinne von §§ 166 ff. des Gemeindegesetzes (GG; BGS 131.1). Mitglieder sind die sechs Einwohnergemeinden Egerkingen, Gunzgen, Härkingen, Kestenholz, Neuendorf und Niederbuchsiten sowie die Gemeinde Oberbuchsiten. Der Verband kennt die ausserordentliche Organisationsform mit Delegiertenversammlung (DV) (vgl. § 167 GG) und bezweckt gemäss § 2 Abs. 1 seiner neuen (vgl. dazu soeben nachfolgend) Statuten „... den Bau, den Weiterausbau, den Betrieb und den Unterhalt einer gemeinsamen Abwasserreinigungsanlage mit den Zu- und Ableitungen und den notwendigen Nebenanlagen.“

Anlässlich der DV vom 6. November 2008 haben die Delegierten einstimmig die neuen Verbandsstatuten (vgl. Protokoll, Trak. Nr. 5) beschlossen, ferner - und ebenfalls einstimmig - einen neuen „Kostenteiler“ (vgl. a.a.O., Trak. Nr. 6), d. h. neue Verteilschlüssel für die Aufteilung der Investitionskosten einerseits und der Betriebs- und Verwaltungskosten andererseits auf die Verbandsgemeinden. Dabei war vorgesehen, die Betriebs- und Verwaltungskosten erst im Rechnungsjahr 2011 erstmals nach dem neuen Schlüssel zu verteilen, nämlich gestützt auf Erhebungen (Frachtmessungen) während des Jahres 2010. Dies, weil vorerst noch die erforderlichen Messstellen einzurichten waren. Ferner sollte die DV - mit entsprechender Ermächtigung der Verbandsgemeinden - vorerst noch ein Reglement über die Durchführung der Messungen und die Bestimmung der massgebenden Werte (das sog. Messprogramm) verabschieden.

An den nachfolgenden Gemeindeversammlungen wurden die erwähnten Beschlüsse der DV (Statutenänderung, neuer Kostenteiler sowie Ermächtigung der DV zum Erlass eines Messprogramms) von allen Verbandsgemeinden bestätigt.

Für das Jahr 2011 wurden die Betriebs- und Verwaltungskosten indessen offenbar noch nach dem alten Schlüssel verteilt. Dies ergibt sich in schlüssiger Weise aus dem (vom 11. Oktober 2011 datierenden) Kommentar des Vorstandes zum Budget 2012, wie es der DV vom 3. November 2011 zum Beschluss vorgelegt worden ist. So wird hier - unter Ziffer 45 - vom Vorstand unter anderem ausgeführt: „Gemäss Beschluss des Vorstandes werden die Betriebskosten für das kommende Jahr [will heissen: 2012] noch nach dem bisherigen Kostenverteiler abgerechnet. Zwar sind die neu eingerichteten Messstellen für die massgebenden Abflussmengen der einzelnen Gemeinden seit einiger Zeit in Betrieb und liefern zuverlässige Ergebnisse, doch stehen zur Zeit noch zu wenig erhärtete Daten zur Verfügung, um den neu erarbeiteten Verteilschlüssel bereits jetzt [will heissen: im Rechnungsjahr 2012] anwenden zu können. Es wird damit gerechnet, dass das neue Konzept bis zur DV vom Juni 2012 zur Umsetzung bereit sein wird.“

Dem Protokoll über die DV vom 3. November 2011 (vgl. die Traktanden Nrn. 4, Orientierung Kostenteiler + Genehmigung, sowie 6, Genehmigung Budget 2012) ist nun aber zu entnehmen, dass die Delegierten dem (auf durchgeführten Messungen aufbauenden) neuen Kostenteiler für

die Betriebs- und Verwaltungskosten per Rechnungsjahr 2012 mit 8:2 Stimmen zugestimmt haben.

Gegen diesen Beschluss der DV ist die Einwohnergemeinde Kestenholz am 10. November 2011 mit Beschwerde an den Regierungsrat gelangt. Konkret beantragt sie die Aufhebung des unter Traktandum Nr. 4 (i.V.m. Traktandum Nr. 6) getroffenen Beschlusses. Die Betriebs- und Verwaltungskosten wie auch die Investitionskosten seien für das Jahr 2012 noch gemäss den alten Statuten zu verteilen. Zudem sei „... das von der Delegiertenversammlung am 3. November 2011 erlassene Reglement zur Durchführung der Messungen sowie zur Bestimmung der massgebenden Werte (Messprogramm für den Betriebs-Kostenteiler) ebenfalls nach der ordentlichen Genehmigung durch das Amt für Umwelt ... [zu überprüfen], damit Sicherheit ... [bestehe], dass diese Messungen aussagekräftig ... [seien] und das Verursacherprinzip korrekt widerspiegeln“ würden. Auf die Begründung wird - soweit entscheidungswesentlich - in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen; im Übrigen wird auf die Akten verwiesen. Als Beweismittel reichte die Beschwerdeführerin mehrere Dokumente zu den Akten (nämlich: die neuen, am 6. November 2008 beschlossenen Statuten; den Antrag des Vorstandes zu den ebenfalls am 3. November 2011 beschlossenen neuen Verteilschlüsseln; die Einladung/Traktandenliste zur DV vom 3. November 2011 inkl. den Unterlagen zum Traktandum Nr. 4).

In seiner Vernehmlassung vom 20. Dezember 2011 beantragt der ZAG die Abweisung der Beschwerde und überlässt dem Regierungsrat zu Beweis Zwecken verschiedene Aktenstücke. Auf die Begründung wird - soweit rechtserheblich - wiederum in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen; ansonsten wird auf die Akten verwiesen.

Mit Begleitschreiben vom 22. Dezember 2011 überliess der ZAG seine am 6. November 2008 beschlossenen neuen Statuten dem Regierungsrat und ersuchte um deren Genehmigung. Der regierungsrätliche Genehmigungsbeschluss datiert vom 13. März 2012.

2. Erwägungen

2.1 Zuständigkeit des Regierungsrates und Eintreten

Nach § 199 in Verbindung mit § 201 GG können Beschlüsse der Delegiertenversammlung eines Zweckverbandes von den Verbandsgemeinden beim Regierungsrat angefochten werden. So sahen und sehen es vorliegend auch die vom Regierungsrat genehmigten alten und neuen Verbandstatuten des ZAG vor (siehe § 31 Abs. 2 der Statuten aus dem Jahr 1964, vom Regierungsrat genehmigt am 1. September 1964, wie auch § 31 Abs. 2 der Statuten vom 6. November 2008, vom Regierungsrat genehmigt am 13. März 2012). Sodann ist die Beschwerde gegen den Beschluss der Delegiertenversammlung vom 3. November 2011 mit Eingabe vom 10. November 2011 fristgerecht erhoben worden [vgl. § 32 Abs. 1 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (VRG; BGS 124.11)], und sie erweist sich als formgerecht (vgl. § 33 Abs. 1 VRG). Auf die Beschwerde ist folglich einzutreten.

2.2 Vorbringen der Parteien

a. Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, die Rechtsgrundlage für eine Kostenverlegung nach dem neuen Verteilschlüssel fehle schon deshalb, weil die neuen - am 6. November 2008 von der DV genehmigten und in der Folge von den Verbandsgemeinden bestätigten - Statuten vom Regierungsrat noch nicht genehmigt worden seien. Dasselbe gelte für den Verteilschlüssel als solchen und das Reglement betreffend Durchführung der Messungen und Bestimmung der massgebenden Werte, das sogenannte Messprogramm. Im Übrigen sei das Messprogramm an der DV vom 3. November 2011 beschlossen worden, ohne dass dieses Geschäft korrekt traktandiert gewesen wäre.

b. Dem hält der ZAG, vertreten durch den Vorstand, insbesondere entgegen, die neuen Statuten seien vom Amt für Umwelt vorgeprüft und ohne Korrektur zum Beschluss empfohlen worden. Nach der Verabschiedung durch die DV seien sie von sämtlichen Verbandsgemeinden genehmigt worden. Noch ausstehend sei allein die Genehmigung durch den Regierungsrat, welche zu veranlassen bisher aus unerklärlichen Gründen versäumt worden sei. Für die Frage nach der Zulässigkeit der Anwendung des neuen Kostenteilers könne und müsse indessen allein die Tatsache massgebend sein, dass die neuen Statuten von sämtlichen Verbandsgemeinden gutgeheissen worden seien. Im Vergleich dazu stelle die noch ausstehende regierungsrätliche Genehmigung eine reine Formsache dar.

Die der DV vom 3. November 2011 zum Beschluss unterbreiteten Daten seien in Zusammenarbeit mit einem Ingenieurbüro in verschiedenen Etappen erhoben und die Messungen laufend optimiert worden. Der Verband sei überzeugt, über aussagekräftige Messergebnisse zu verfügen, zumal das zur Anwendung gebrachte Messverfahren sich an jenem der ARA Thun (mit 32 angeschlossenen Gemeinden) orientiere. Dass das Messverfahren und die Ergebnisse der Messungen dem Amt für Umwelt respektive dem Regierungsrat zur Vorprüfung bzw. Genehmigung vorzulegen gewesen wären, sei dem Vorstand nicht bekannt.

Zu guter Letzt habe sich der zur Anwendung gebrachte Kostenteiler aus dem Budget 2012 klar ergeben. Dieses Vorgehen werde vom Verband seit Jahren beschritten, habe noch nie zu Beanstandungen geführt. Ein separates Traktandum zu diesem Punkt sei folglich gar nicht erforderlich gewesen. Im Übrigen sei das Budget von den Delegierten ohne Gegenstimme verabschiedet worden. Sollte jedoch vom Regierungsrat - wider Erwarten - auf einen Verfahrensfehler geschlossen werden, bestünde die Möglichkeit, den Kostenteiler anlässlich der DV vom Juni 2012 nochmals zur Genehmigung vorzulegen. Dabei dürfe mit Sicherheit vorweggenommen werden, dass das Ergebnis kein anderes wäre.

2.3 Materielle Beurteilung

2.3.1 Vorbemerkung

Umstritten ist die an der DV vom 3. November 2011 im Rahmen der Beratung des Budgets 2012 beschlossene Verteilung der im Rechnungsjahr 2012 anfallenden Investitionskosten einerseits und Betriebs- und Verwaltungskosten andererseits. Dabei ist zu beachten, dass die Basis (Rechtsgrundlage) für diesen (konkreten) Beschluss zwei- oder gar dreischichtig ist. Zu beachten sind vorerst die Statuten, alsdann der am 6. November 2008 - zusammen mit den neuen Statuten - von der DV beschlossene (abstrakte) neue Kostenteiler („Verteilschlüssel für die Investitions- und Verwaltungskosten“) und schliesslich auch noch das (in seiner Funktion bzw. Tragweite umstrittene) „Reglement über die Durchführung der Messungen und die Bestimmung der massgebenden Werte“, das sogenannte Messprogramm.

2.3.2 Statuten

Die Eckpfeiler für die Kostenverteilung ergeben sich bereits aus den Statuten, und sie sind nach den neuen Statuten wesentlich verschieden von jenen gemäss den alten.

So waren gemäss den alten Statuten die „... Anlagekosten ... auf Grund der Ausführungsprojekte so auf die Verbandsgemeinden zu verteilen, dass alle aus den Vorteilen des Zusammenschlusses angemessen profitieren“ (vgl. § 27 Abs. 2), und § 28 hielt für den Fall, dass in einem späteren Zeitpunkt Erweiterungen oder Änderungen der Anlagen notwendig werden sollten, fest, dass „... die Kosten unter Berücksichtigung der Grundsätze in § 27 auf die Verbandsgemeinden in dem Verhältnis zu verteilen [seien], wie sie die Erweiterungen oder Änderungen verursacht ...“ hätten. Derweil ist § 26 Abs. 2 der am 6. November 2008 beschlossenen neuen Statuten unter dem Randtitel „Beteiligungsverhältnis an den Investitionskosten“ Folgendes zu entnehmen: „Für den Kostenteiler der Investitionskosten gelten folgende Parameter: Wohn- und Misch-

zonen der Verbandsgemeinden gemäss genehmigten Zonenplänen inkl. Reservezonen; Arbeitszonen der Verbandsgemeinden gemäss genehmigten Zonenplänen inkl. Reservezonen.“

Die Betriebs-, Unterhalts- und Verwaltungskosten betreffend sahen die alten Statuten die jährliche Verteilung auf die Verbandsgemeinden „... im Verhältnis der Einwohner und der Einwohnergleichwerte gewerblicher und industrieller Betriebe ...“ vor (siehe § 29 Abs. 1), wobei die „... Einwohner ... durch die Einwohnerkontrolle und die Einwohnergleichwerte nach den anerkannten technischen Grundsätzen ...“ zu ermitteln waren (vgl. § 29 Abs. 2). Die neuen Statuten hingegen bestimmen betreffend Verteilung „... der Betriebs- und Verwaltungskosten ...“ wie folgt: „Für den Kostenverteiler gelten folgende Parameter: Gemeindebezogene Abwassermengen bei Trockenwetter“ (vgl. § 27 Abs. 2, letzter Satz).

Aus dieser Gegenüberstellung ergibt sich von selbst, dass die Kostenverteilung wesentlich anders ausfällt, je nachdem ob sie gestützt auf die alten oder neuen Statuten vorgenommen wird. Gleichzeitig hält § 38 der neuen Statuten explizit fest, dass diese „... nach der Annahme durch die Verbandsgemeinden mit der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft“ treten. Der Genehmigungsbeschluss des Regierungsrates wiederum (RRB Nr. 2012/517) datiert vom 13. März 2012, und es ist ihm nichts über eine allfällige Rückwirkung zu entnehmen. Damit standen bis zu diesem Zeitpunkt noch die alten Statuten in Kraft, ab dem 14. März 2012 alsdann die neuen.

Dass die neuen Statuten im Zeitpunkt des angefochtenen Budget-Beschlusses - am 3. November 2011 - noch nicht in Kraft standen, bedeutet nun aber noch nicht, dass sich die Kostenverteilung für das ganze Rechnungsjahr 2012 noch nach den alten zu richten hätte. So hätten Antrag und Beschluss, wenn man sich der damals noch ausstehenden regierungsrätlichen Genehmigung der neuen Statuten bewusst gewesen wäre, nämlich ohne weiteres darauf lauten können, die Kosten für den Zeitraum ab deren Inkraftsetzung nach den neuen Regeln zu verteilen. Im Übrigen wurde - bei genauer Betrachtung - über die Kostenverteilung im Rechnungsjahr 2012 erst mit der Rechnungsabnahme im Juni 2013 definitiv beschlossen. Im Gegenzug wäre es überspitzt formalistisch, der Beschwerdeführerin entgegenzuhalten, sie hätte gegen diesen DV-Beschluss neuerdings Beschwerde führen müssen. Vielmehr kann und muss er als mit angefochten gelten.

Damit kann als Zwischenergebnis festgehalten werden, dass sämtliche Kosten, d. h. - gemäss der Terminologie der neuen Statuten - sowohl die Investitions- als auch die Betriebs- und Verwaltungskosten, nach den Regeln der alten Statuten zu verteilen sind, soweit sie den Zeitraum 1. Januar 2012 bis und mit 13. März 2012 betreffen. Praktisch wird die Lösung dahingehend zu treffen sein, dass ein Anteil von 73/360 der im Jahr 2012 insgesamt angefallenen Kosten nach den alten Regeln zu verlegen ist.

Was die restlichen 287/360 der Gesamtkosten betrifft, ist zu prüfen, wie es um die auf den neuen Statuten aufbauenden verbandsinternen Regelwerke bestellt ist.

2.3.3 Neuer Kostenteiler („Verteilschlüssel für die Investitions- und Betriebskosten“)

Dieser baut auf den neuen Statuten auf und wurde - auf Antrag des Vorstandes vom 17. Oktober 2008 - wie die ersteren selbst an der DV vom 6. November 2008 beschlossen. Die Beschwerdeführerin selbst bestätigt, dass auch der neue Kostenteiler unangefochten geblieben und in der Folge von allen Verbandsgemeinden (anlässlich deren Gemeindeversammlungen) genehmigt worden ist (betr. Genehmigungserfordernis siehe § 7 der neuen Statuten, wonach Statutenänderungen der Zustimmung aller Verbandsgemeinden bedürfen, solche des Kostenteilers jener von zwei Dritteln der Gemeinden).

Weil der neue Kostenteiler auf den neuen Statuten aufbaut, teilt er deren rechtliches Schicksal. Er konnte folglich ebenfalls erst seit dem 14. März 2012 Rechtswirkung entfalten. Indessen bedurfte er dazu - anders als die Statuten selbst - keiner Genehmigung durch den Regierungsrat oder eine andere kantonale Instanz.

2.3.3.1 Verteilung der Investitionskosten

Was die Investitionskosten betrifft, wird die Verteilung im neuen Schlüssel bereits abschliessend geregelt (nämlich: gemäss den erhobenen Einwohner- und Einwohnergleichwerten). Mit andern Worten sind hier keine nachlaufenden Erhebungen mehr erforderlich. Der Anteil der Gemeinde Kestenholz ist auf 10,59 % festgesetzt. Vorgesehen ist einzig, dass der Teiler alle vier Jahre zu aktualisieren ist (d. h: Anpassung an die veränderten Flächenanteile an Wohn-, Misch- und Arbeitszonen inkl. jeweiliger Reservezonen), desgleichen nach Teil- oder Gesamtrevisionen der Ortsplanung einer Verbandsgemeinde. Nicht ganz klar - aber an dieser Stelle nicht weiter zu diskutieren - ist das Verhältnis zwischen der vorgesehenen Überprüfung/Anpassung im 4-Jahres-Rhythmus und dem Gebot, eine solche auch bei Teilrevisionen der Ortsplanung vorzunehmen. Es stellt sich - zumindest prima vista - nämlich die Frage, welche Bedeutung der 4-jährlichen Überprüfung überhaupt noch zukommt. Vorliegend ist allein von Bedeutung, dass in der Beschwerde die Aktualität des im angefochtenen DV-Beschluss zur Anwendung gebrachten Kostenteilers nicht in Frage gestellt wird.

Damit kann - als weiteres Zwischenresultat - festgehalten werden, dass betreffend Verteilung der Investitionskosten ab dem 14. März 2012 der neue Verteilschlüssel massgebend war. Dies gereicht der Gemeinde Kestenholz im Übrigen auch nicht zum Nachteil, hatte sie unter der Geltung der alten Regelung doch noch einen Kostenanteil von 11,36 % zu tragen (vgl. die Gegenüberstellung auf S. 4 des Antrags des Vorstandes vom 17. Oktober 2008).

2.3.3.2 Verteilung der Betriebs- und Verwaltungskosten

a. Zur Feststellung der hier massgebenden Abwasserfrachten der einzelnen Gemeinden (vgl. § 27 Abs. 2 der Statuten: „Gemeindebezogene Abwassermengen bei Trockenwetter“) sieht der neue Verteilschlüssel - und dies bereits abschliessend - die Einrichtung von 9 Messstellen (M1 - M9) vor.

Betreffend Umsetzung (Feststellung des konkreten Kostenteilers) war vorgesehen, die massgebenden Werte, d. h. die gemeindespezifischen Abwasserfrachten „... aufgrund von 15 bis 20 Messkampagnen an repräsentativen Trockenwetter-Tagen, verteilt über das gesamte Jahr ...“, zu erheben, wobei mit „... 2 bis 4 Streichresultaten je Gemeinde ... Messergebnisse mit grosser Abweichung zum Mittelwert gestrichen“ werden sollten (vgl. Antrag des Vorstandes vom 17. Oktober 2008, S. 2). Unter der Rubrik „Übergangsregelung“ war das Folgende festgehalten: „Nach der Inbetriebnahme sämtlicher Messstellen wird in der Übergangsphase (Jahr 2010) parallel zum bisherigen Teiler eine Jahresmessung durchgeführt, um einen Vergleich zu erhalten. Die daraus ermittelten Werte bilden dann die Grundlage für das Budget 2011. Dies bedeutet, dass bis und mit 2010 gemäss dem geltenden Kostenteiler abgerechnet wird bzw. dass ab 2011 der neue Kostenteiler in Kraft gesetzt wird“ (vgl. a.a.O.). Das Verfahren betreffend wurde schliesslich noch das Folgende festgelegt: „Zur Organisation und Durchführung der Messungen sowie zur Bestimmung der massgebenden Werte wird mit der Einrichtung und Inbetriebnahme der Messeinrichtungen ein Reglement erstellt, welches dann durch die Delegiertenversammlung zu genehmigen ist“ (vgl. a.a.O.).

b. Wie bereits festgestellt (vgl. oben, Ausgangslage), konnte das Programm in zeitlicher Hinsicht offenbar nicht eingehalten werden, wurden die Betriebs- und Verwaltungskosten des Rechnungsjahres 2011 noch nach dem bisherigen Verteiler verlegt. Ferner ist den - nota bene vom ZAG selbst überlassenen - Akten zu entnehmen, dass der Vorstand dies auch für das Jahr 2012 nochmals so handhaben wollte. So hielt er in seinen Erläuterungen zum an die DV vom 3. November 2011 gerichteten Antrag in Sachen Voranschlag 2012 (Trak. Nr. 6) fest, die Betriebs- und Verwaltungskosten würden im Jahr 2012 nochmals gemäss bisherigem Teiler verlegt, da die vorgesehenen Messstellen zwar seit einiger Zeit in Betrieb seien und auch zuverlässige Ergebnisse lieferten, aktuell jedoch noch zu wenig erhärtete Daten zur Verfügung ständen, um den neuen Teiler zur Anwendung zu bringen. Hingegen sei davon auszugehen, dass das neue Konzept

bis zur DV vom Juni 2012 zur Umsetzung bereit sein werde (zum Originalwortlaut vgl. oben, Ausgangslage). Entsprechend sah der Anhang „Kostenteiler“ zum Voranschlag 2012 für die Gemeinde Kestenholz eine Beteiligung an den Betriebs- und Verwaltungskosten von 11,42 % vor. In logischer Übereinstimmung damit lautete das Traktandum Nr. 4 der DV vom 3. November 2011 „Orientierung Kostenteiler“ (vgl. Einladung vom 24. Oktober 2011).

Zu den Unterlagen zum genannten Traktandum Nr. 4 gehörte unter anderem das Papier „Messprogramm für den Betriebs-Kostenteiler“, datiert mit dem 13. Oktober 2011 und versehen mit dem Stempel „Entwurf“. Es definiert den „potentiellen Messtag“ (u. a: Trockenwettertag mit mind. 3 Tagen Abstand zum letzten Regenereignis; ausserhalb Schulferien; kein liegender Schnee; keine Besonderheiten wie etwa Dorffeste etc.), legt die Mindestzahl an Messtagen fest („Pro Quartal sind mindestens 4 Messtage zu erheben.“) und regelt auch die Auswertung der Messdaten. Ferner wurde den Delegierten eine vom 12. Oktober 2011 datierende Auswertung über 13 Messungen, erhoben in der Periode 4. Juli 2011 bis 30. September 2011 (= 3. Quartal 2011), überlassen. Sie erzeugt - als Resultat - für die Gemeinde Kestenholz einen Kostenanteil von 16,63 %.

c. Von Interesse ist jetzt das Protokoll über die DV vom 3. November 2011. Das Traktandum Nr. 4 - in der Einladung noch „Orientierung Kostenteiler“ lautend - ist nun mit „Orientierung Kostenteiler + Genehmigung“ übertitelt, und dem Text ist einleitend das Folgende zu entnehmen: „Dem neu erarbeiteten Kostenteiler liegen Unterlagen verschiedener Messdaten bei. Diese wurden den Delegierten zur Einsichtnahme vorgelegt. Der neue Kostenteiler liegt zur Genehmigung vor.“ Unter der Rubrik „Beschluss“ alsdann wird festgehalten, dass die DV dem neuen Kostenteiler mit 8 : 2 Stimmen zugestimmt habe und das „... unter Traktandum 6 zu genehmigende Budget 2012 ... demnach mit dem neuen Kostenteiler unterbreitet“ werde. So ist es denn auch geschehen. Unter Traktandum Nr. 6 (Genehmigung Budget 2012), Rubrik „Rückerstattung von Gemeinwesen“, ist protokolliert: „Nachdem nun genügend erhärtete Ergebnisse aus den neu eingerichteten Messstellen zur Verfügung stehen, werden die Betriebskosten nach dem neu erarbeiteten Verteilschlüssel abgerechnet. Die Delegiertenversammlung hat dem neuen Kostenteiler (Traktandum 4) zugestimmt.“

d. Dass das Budget 2012 als solches, wie in der Vernehmlassung geltend gemacht wird, von den Delegierten am 3. November 2011 letztlich einstimmig verabschiedet worden ist - folglich auch unter Zustimmung der Delegierten der Gemeinde Kestenholz -, kann der Beschwerdeführerin nicht zum Nachteil gereichen. Nachdem sich ihre Delegierten kurz zuvor - unter Traktandum Nr. 4 - gegen die Anwendung des neuen Kostenteilers im Rechnungsjahr 2012 ausgesprochen hatten, kann ihre Zustimmung zum Budget nur dahingehend interpretiert werden, dass sie *ansonsten* - abgesehen von diesem Streitpunkt - nichts gegen den Voranschlag einzuwenden hatten.

Bezüglich Traktandum Nr. 4 verhält es sich nun in der Tat so, dass über einen Gegenstand Beschluss gefasst worden ist, zu welchem bloss eine Orientierung angekündigt war. Letzteres ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut der Einladung („4. Orientierung Kostenteiler“), sondern zusätzlich aus dem Kommentar des Vorstandes zum Voranschlag, wo - in logischer Übereinstimmung - erläutert worden ist, dass und weshalb im Jahr 2012 noch der alte Verteiler zur Anwendung kommen solle. Die Rüge der mangelhaften Traktandierung ist deshalb zutreffend. Daran ändert der Hinweis des Vorstandes, dass die Delegierten bei nochmaliger Unterbreitung des Geschäftes nicht anders abstimmen würden, nichts.

Bereits die (damals noch in Kraft gestandenen) alten Statuten sahen vor, dass die „... Verhandlungsgegenstände den Delegierten und den Verbandsgemeinden zehn Tage zum voraus schriftlich anzuzeigen“ (vgl. a.a.O., § 10 Abs. 2) und die zugehörigen Unterlagen während derselben Frist zur Einsichtnahme aufzulegen (bzw. mit diesem zeitlichen Vorlauf zuzustellen) seien (vgl. a.a.O., § 10 Abs. 3). Gemäss den aktuellen Statuten sind es jeweils 14 Tage (vgl. wiederum § 10 Abs. 2 und 3). Die Delegierten haben folglich Anspruch auf die fristgerechte Zustellung einer

vollständigen und inhaltlich korrekten Traktandenliste. Diese hat eine stichwortartige Aufzählung der zu behandelnden Geschäfte wiederzugeben. Sie soll darüber orientieren, welche Geschäfte zur Behandlung gelangen. Das einzelne Traktandum muss ferner die wichtigsten Charaktermerkmale eines Geschäftes nennen. Dass die in der Traktandenbezeichnung aufgenommenen stichwortartigen Angaben richtig sein müssen und nicht zu Täuschungen Anlass geben dürfen, versteht sich von selbst. Mit diesen Vorgaben soll sichergestellt werden, dass sich die Delegierten auf die Sitzung vorbereiten können und vor „Überraschungsmanövern“ geschützt sind. Diese Vorgaben waren in Bezug auf Traktandum Nr. 4 klar nicht erfüllt.

Im (formellen) Mangel fehlerhafter Traktandierung erschöpft sich die Sache indessen noch nicht. Gegenstand des (nicht korrekt traktandierten) Beschlusses bildeten - bei genauer Betrachtung - zwei verschiedene Sachen - oder sie hätten es zumindest bilden sollen. Vorab war bzw. wäre das eigentliche „Messprogramm“, das „Reglement über die Durchführung der Messungen und die Bestimmung der massgebenden Werte“, zu beschliessen respektive zu beschliessen gewesen, zu dessen Erlass die DV sich bereits im Jahr 2008 hat ermächtigen lassen. Es ist generell-abstrakter Natur und legt fest, wie die Messungen vorzunehmen sind, gestützt auf welche der Kostenteiler ermittelt wird (vgl. dazu vorstehend, lit. b, 2. Absatz). Alsdann war der konkrete Kostenteiler festzulegen.

Sicher hat der konkrete Kostenteiler Beschlussinhalt gebildet, d. h. die Festsetzung der von den sieben Verbandsgemeinden zu tragenden Anteile an den Betriebs- und Verwaltungskosten, und zwar, folgt man den Statuten (siehe § 28), zum einen für das Rechnungsjahr 2012 - und damit unmittelbar in den Voranschlag 2012 einflussend - und zum andern auch über dieses hinaus, nämlich mit Wirkung bis zum Eintritt wesentlich veränderter Verhältnisse oder - beim Ausbleiben solcher - sicher für weitere 4 Jahre. Dabei ist die Beschwerdeführerin mit einem Kostenanteil von 16,62 % belegt worden.

Aus dem Protokoll ergibt sich nicht, ob auch das Messprogramm beschlossen worden ist. Ist dies nicht der Fall, fehlt es dem konkret festgelegten Kostenteiler zum Vornherein an der nötigen Grundlage. Gemäss Beschluss der DV vom 6. November 2008 war der vorgelagerte Erlass eines (generell-abstrakten) Messprogramms nämlich Pflicht, stand nicht im Belieben der DV. Sollte die DV den vom Vorstand vorgelegten Entwurf zu einem Messprogramm (vgl. oben lit. b, 2. Absatz) hingegen beschlossen haben, leidet der Beschluss - wie dargelegt - immer noch am Mangel fehlender Traktandierung. Darüber hinaus scheidet der konkret festgelegte Kostenteiler daran, dass die Art und Weise seiner Ermittlung offenkundig gegen die Vorgaben des Messprogramms verstösst. Insbesondere liegen dem festgesetzten Kostenteiler nur 13 Messungen zugrunde, und es sind diese alle im 3. Quartal 2011 vorgenommen worden.

Damit kann dem an der DV am 3. November 2011 beschlossenen (konkreten) Kostenteiler selbstredend keine Rechtsverbindlichkeit zukommen.

e. Es bleibt noch zu prüfen, was sich nach der DV vom 3. November 2011 bis hin zur Abnahme der Rechnung 2012 an der DV vom 20. Juni 2013 zugetragen hat, was von rechtlicher Bedeutung sein könnte.

Den Protokollen über die Delegiertenversammlungen vom 21. Juni 2012, 8. November 2012 und 20. Juni 2013 sind keine Hinweise darauf zu entnehmen, dass das Messprogramm nochmals zum Beschluss vorgelegt worden wäre. Dem Protokoll über die DV vom 8. November 2012 ist - unter Traktandum 3, Informationen - einzig zu entnehmen, der ZAG habe im Dezember 2011 zur Beschwerde der Einwohnergemeinde Kestenholz Stellung genommen. Der Entscheid stehe jedoch leider noch aus, und man hoffe, dass die Angelegenheit bald erledigt werden könne. Unter Traktandum 4, Genehmigung Budget 2013, ist schliesslich das Folgende vermerkt: „Für die Aufteilung der Betriebskosten kommen die ermittelten Werte der Messstellen zum Zug. Während eines Jahres konnten zuverlässige Daten gesammelt werden“ (vgl. a.a.O., Rubrik „Rückerstattung von Gemeinwesen“). Dem Protokoll über die DV vom 20. Juni 2013 schliesslich ist zu ent-

nehmen, dass die Rechnung 2012 einstimmig genehmigt worden ist, und unter Traktandum Nr. 4, Genehmigung Rechnung 2012, ist u.a. zu lesen: „Erstmals wurden die Betriebskosten nach den Abflussmengen pro Gemeinde ermittelt [meint: verteilt], gemäss DV-Beschluss vom 3. November 2011“ (vgl. a.a.O., Rubrik „Rückerstattung von Gemeinwesen“). Der Rechnung 2012 selbst (Anhang „Kostenverteiler“) ist zu entnehmen, dass der Einwohnergemeinde Kestenholz nun gar ein Kostenanteil von 18,44 % auferlegt wurde, nicht bloss die im Budget vorgesehenen 16.62 %.

Der gegenüber dem Budget erhöhte Kostenanteil in der Rechnung lässt - wie bereits der Hinweis im Protokoll der DV vom 8. November 2012 („Während eines Jahres konnten ...“) - darauf schliessen, dass nach dem 3. Quartal 2011 weitere Messungen vorgenommen und ausgewertet worden sind. Die vom ZAG auf Anfrage zur Verfügung gestellten Aufzeichnungen (Messprotokolle) zeigen denn auch auf, dass die gemeindespezifischen Abwasserfrachten sicher seit dem 1. Januar 2011 täglich erhoben werden.

Geht man von ersten verwertbaren Erhebungen im 3. Quartal 2011 aus (vgl. oben lit. b, am Ende), kann frühestens seit Ende Juni 2012 vom Vorliegen einer hinreichenden - dem Entwurf zum Messprogramm genügenden - Datenbasis ausgegangen werden. Mit hoher Wahrscheinlichkeit aber wird eine solche im Zeitpunkt des Rechnungsabschlusses, d. h. im Frühjahr 2013, vorgelegen haben. Der für das Jahr 2012 konkret vorgenommenen Kostenverteilung dürfte folglich die Überlegung des (Antrag stellenden) Verbandsvorstandes zugrunde gelegen haben, den mittlerweile fundierten Messdaten rückwirkende Bedeutung zu geben. Dieses Vorgehen scheint - prima vista - denn auch nicht abwegig, zum Vornherein unzulässig oder gar unzweckmässig (inhaltlich unrichtig). Im Gegenteil: Vieles spricht dafür, dass der der Beschwerdeführerin mit der Rechnung 2012 auferlegte Kostenanteil ihrem tatsächlichen Anteil am der Kläranlage (bei Trockenwetter) zugeführten Abwasser entspricht. Im vorliegenden Fall kommt dieses Vorgehen jedoch wegen des oben aufgezeigten Verfahrensfehlers nicht in Frage. Nach wie vor ist der für die neue Kostenverteilung unentbehrliche abstrakte Kostenverteiler - das „Messprogramm“ (exakt: das „Reglement über die Durchführung der Messungen und die Bestimmung der massgebenden Werte“) - von der DV nämlich nicht rechtsgültig beschlossen; sei es, weil es an einem diesbezüglichen Beschluss überhaupt fehlt, sei es „bloss“, weil das Geschäft nicht korrekt traktandiert war.

Offen bleibt, weshalb der Verbandsvorstand das Geschäft „Messprogramm“ nach Kenntnisnahme von der Beschwerde der Einwohnergemeinde Kestenholz - und wie in seiner Vernehmlassung denn auch explizit in Erwägung gezogen - nicht einfach „nochmals“ traktandiert hat, wozu bereits die DV vom 21. Juni 2012 Gelegenheit geboten hätte. Dieses Vorgehen hätte möglicherweise erlaubt, die Betriebs- und Verwaltungskosten für die zweite Hälfte des Jahres 2012 nach den neuen Regeln zu verlegen.

Damit steht fest, dass die Betriebs- und Verwaltungskosten des Rechnungsjahres 2012 noch nach dem alten Schlüssel zu verteilen sind, d. h. mit einer Belastung der Beschwerdeführerin im Umfang von 11,42 %.

2.3.4 Vorprüfung und Genehmigung des Messprogramms durch das Amt für Umwelt bzw. den Regierungsrat

Dem Verbandsvorstand ist zu empfehlen, das Messprogramm bei nächster Gelegenheit von der Delegiertenversammlung genehmigen zu lassen, und zwar mit dem ausdrücklichen Hinweis seiner Anwendbarkeit bereits auf die - bis dato noch nicht abgenommene - Rechnung 2013.

Eine Vorprüfung des Messprogramms durch das Amt für Umwelt ist rechtlich nicht erforderlich, wäre fakultativ. Ebenso wenig bedarf das dereinst beschlossene Messprogramm für seine Verbindlichkeit einer Genehmigung durch den Regierungsrat. Der diesbezügliche Antrag der Beschwerdeführerin ist folglich abzuweisen.

2.4 Zusammenfassung und Verfahrenskosten

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerde wie folgt gutzuheissen ist:

- Die *Investitionskosten* des Rechnungsjahres 2012 sind zu 73/360 nach der alten Regelung und im Übrigen nach dem neuen Verteilschlüssel auf die Verbandsgemeinden zu verlegen.
- Die *Betriebs- und Verwaltungskosten* des Rechnungsjahres 2012 sind vollumfänglich nach der alten Regelung zu verteilen.

Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

Die auf Fr. 1'200.00 festzulegenden Verfahrenskosten sind - dem Verfahrensausgang entsprechend - gestützt auf § 37 Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 77 VRG und Art. 106 Abs. 2 Schweizerische Zivilprozessordnung (SR 272) wie folgt zu verlegen: Beschwerdeführerin: Fr. 300.00; Beschwerdegegner: Fr. 900.00.

3. **Beschluss**

- 3.1 Die Beschwerde der Einwohnergemeinde Kestenholz wird im Sinne der Erwägungen (siehe Ziff. 2.4) teilweise gutgeheissen und im Übrigen abgewiesen.
- 3.2 Der Beschwerdeführerin (Einwohnergemeinde Kestenholz) werden Verfahrenskosten von Fr. 300.00 auferlegt, dem Beschwerdegegner (ZAG) solche von Fr. 900.00.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innert 10 Tagen Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn eingereicht werden. Die Beschwerde hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten.

Kostenrechnung **Einwohnergemeinde Kestenholz, Neue Strasse 1,
Postfach 90, 4703 Kestenholz**

Verfahrenskosten: Fr. 300.00 (4210000 / 003 / 81087)

Zahlungsart: Mit Rechnung, zahlbar innert 30 Tagen
Rechnungstellung durch Staatskanzlei

Kostenrechnung **Zweckverband Abwasserreinigung Gäu, Klärstrasse 12,
4617 Gunzgen**

Verfahrenskosten: Fr. 900.00 (4210000 / 003 / 81087)

Zahlungsart: Mit Rechnung, zahlbar innert 30 Tagen
Rechnungstellung durch Staatskanzlei

Verteiler

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (re)

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (cs)

Bau- und Justizdepartement, Leiterin Administration (br) (Beschwerde Nr. 2011/140)

Bau- und Justizdepartement, Debitorenbuchhaltung

Amt für Umwelt (Th. Arlt)

Einwohnergemeinde Kestenholz, Neue Strasse 1, Postfach 90, 4703 Kestenholz, mit Rechnung

(Einschreiben)

Zweckverband Abwasserreinigung Gäu, Klärstrasse 12, 4617 Gunzgen, mit Rechnung

(Einschreiben)