Urteilskopf

103 Ia 320

52. Urteil vom 14. November 1977 i.S. politische Gemeinde Horgen gegen Regierungsrat des Kantons Zürich
Regeste (de):
Gemeindeautonomie.

Denjenigen zürcherischen Gemeinden, für welche die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung im Sinne der §§ 116 und 117 des zürcherischen Gesetzes über das Gemeindewesen gilt, steht hinsichtlich der Frage, welche Materien durch die Gemeindeordnung der obligatorischen Urnenabstimmung unterstellt werden können, keine Autonomie zu.

Regeste (fr):
Autonomie communale.

Il n'appartient pas aux communes zurichoises qui ont une organisation communale extraordinaire avec scrutin au sens des §§ 116 et 117 de la loi zurichoise sur les communes d'arrêter les matières relatives au règlement communal pouvant faire l'objet d'un scrutin obligatoire.

Regesto (it):
Autonomia comunale.

I comuni del cantone di Zurigo per i quali vige l'organizzazione comunale straordinaria con votazione a scrutinio segreto ai sensi dei §§ 116 e 117 della legge zurighese sui comuni non dispongono di autonomia per quanto concerne le materie che il regolamento comunale può sottoporre a votazione obbligatoria con scrutinio segreto.

Sachverhalt ab Seite 320

BGE 103 Ia 320 S. 320

Die Stimmberechtigten der politischen Gemeinde Horgen nahmen in der Urnenabstimmung vom 5. Dezember 1976 eine Reihe von Änderungen der Gemeindeordnung an. Art. 9 der Gemeindeordnung wurde durch eine Ziffer 5 ergänzt, wonach die Festsetzung des kommunalen Gesamtplanes bzw. der Teilrichtpläne sowie der Bau- und Zonenordnung und des Erschliessungsplanes obligatorisch der Urnenabstimmung unterliegt. Mit Entscheid vom 16. Februar 1977 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Zürich die Teilrevision der Gemeindeordnung

BGE 103 Ia 320 S. 321

mit Ausnahme von Art. 9 Ziff. 5. Er schloss diese Bestimmung von der Genehmigung aus, weil die Gemeinde Horgen nach dem kantonalen Gesetzesrecht nicht befugt sei, in ihrer Gemeindeordnung eine direkte Urnenab-

stimmung für die Grunderlasse der Ortsplanung vorzuschreiben. Die politische Gemeinde Horgen führt gegen den regierungsrätlichen Beschluss staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

1. Der angefochtene Entscheid, mit dem der Regierungsrat einer revidierten Bestimmung der Gemeindeordnung Horgen die Genehmigung verweigerte, berührt die Beschwerdeführerin in ihrer Eigenschaft als Inhaberin der öffentlichen Gewalt. Sie ist daher legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde eine Verletzung der Gemeindeautonomie zu rügen. Ob die Gemeinde Horgen im betreffenden Bereich tatsächlich autonom ist, ist eine Frage der materiellen Beurteilung der Beschwerde (BGE 100 Ia 202 /3 E. 1, 282 E. 3 mit Hinweisen).

2. Gemeindeautonomie auf dem Gebiete der Rechtsetzung ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dort anzunehmen, wo die Gemeinde zur Rechtsetzung ermächtigt ist, das kantonale Recht keine abschliessende Regelung enthält und den Gemeinden eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit belässt (BGE 99 Ia 74 E. 2, BGE 93 I 160, 432). Art. 48 der zürcherischen Kantonsverfassung (KV) räumt den Gemeinden die Befugnis ein, ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken der Verfassung und Gesetze selbständig zu ordnen. Während Art. 52 KV die Aufgaben der Kirch- und der Schulgemeinden kurz angibt, werden diejenigen der hier in Frage stehenden politischen Gemeinde in der KV nicht aufgezählt. Der Umfang der Autonomie der politischen Gemeinde im Kanton Zürich ergibt sich somit aus dem kantonalen Gesetzesrecht, dessen Auslegung und Anwendung durch die zuständige kantonale Behörde vom Bundesgericht im Rahmen einer Autonomiebeschwerde nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür überprüft wird (BGE 102 Ia 168 /9 E. 2a mit Hinweisen).

a) Gemäss § 41 Abs. 1 des zürcherischen Gesetzes über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926 (GG) sind die politischen Gemeinden verpflichtet und befugt, über Fragen ihres Bestandes und ihrer Organisation sowie über die Aufgaben der einzelnen Organe eine Gemeindeordnung zu erlassen. Der zürcherische Gesetzgeber stellt den Gemeinden verschiedene Formen der Organisation zur Verfügung, nämlich die ordentliche Gemeindeorganisation mit der Gemeindeversammlung als oberstem Organ (§§ 40 ff. GG), die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Grossem Gemeinderat (§§ 88 ff. GG) und die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung (§§ 116 f. GG). Die letztgenannte Organisationsform gilt für die Gemeinde Horgen, die mehr als 2000 Einwohner aufweist, jedoch keinen Grossen Gemeinderat kennt. In Gemeinden, die - wie die Beschwerdeführerin - mehr als 2000 Einwohner zählen, die Organisation mit Grossem Gemeinderat (Gemeindeparlament) aber nicht eingeführt haben, unterstehen Erlass und Änderung der Gemeindeordnung von Gesetzes wegen der obligatorischen Urnenabstimmung (§ 116 Abs. 1 Satz 1 GG). Solche Gemeinden können überdies durch die Gemeindeordnung bestimmen, dass die Anträge der Gemeindevorsteherschaft über Krediterteilungen für neue jährlich wiederkehrende oder neue einmalige Ausgaben oder entsprechende Ausfälle in den Einnahmen, sofern sie einen durch die Gemeindeordnung zu bestimmenden Betrag übersteigen, an Stelle der Gemeindeversammlung durch die Urnenabstimmung erledigt werden (§ 116 Abs. 1 Ziff. 1 GG). Die Geschäfte, die in den Gemeinden der erwähnten Kategorie der obligatorischen Urnenabstimmung unterstehen (Erlass und Änderung der Gemeindeordnung) oder unterstellt werden können (Krediterteilungen für grössere Ausgaben) sind in § 116 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 1 Ziff. 1 GG abschliessend aufgezählt. Den Gemeinden, für welche die ausserordentliche Organisation mit Urnenabstimmung gilt, steht daher hinsichtlich der Frage, welche Materien durch die Gemeindeordnung der direkten Urnenabstimmung unterstellt werden können, keine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu. Anders verhält es sich bei den Gemeinden mit Grossem Gemeinderat. Diese sind

befugt, über den gesetzlichen Mindestumfang hinaus in der Gemeindeordnung weitere Geschäfte der obligatorischen Urnenabstimmung zu unterstellen (§ 91

BGE 103 Ia 320 S. 323

Ziff. 3 GG). Die Gemeinde Horgen gehört jedoch - wie erwähnt - nicht zu den Gemeinden, welche die Organisation mit Grossem Gemeinderat eingeführt haben. Auf Grund des zürcherischen Gesetzes über das Gemeindewesen steht demnach der Beschwerdeführerin in bezug auf die hier streitige Frage, welche Materien durch die Gemeindeordnung der direkten Urnenabstimmung unterbreitet werden können, keine Autonomie im Sinne der bundesgerichtlichen Definition zu. b) Die Gemeinde Horgen anerkennt denn auch, dass sie gemäss § 116 GG nicht befugt sei, die Festsetzung des kommunalen Gesamtplans bzw. der Teilrichtpläne sowie der Bau- und Zonenordnung und des Erschliessungsplanes der direkten Urnenabstimmung zu unterwerfen. Hingegen macht sie geltend, dass die §§ 32, 88 Abs. 1 und 95 des zürcherischen Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 (Planungs- und Baugesetz - PBG) ihr die Möglichkeit einräumten, die Grunderlasse der Ortsplanung der obligatorischen Urnenabstimmung zu unterbreiten. Nach diesen Bestimmungen des PBG werden der kommunale Gesamtplan, die Bau- und Zonenordnungen sowie der Erschliessungsplan "je nach der Gemeindeordnung von der Gemeindeversammlung, vom Grossen Gemeinderat oder durch Urnenabstimmung" festgesetzt. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die genannten Vorschriften stünden im Widerspruch zu § 116 GG. Nach dem Grundsatz, dass in einem solchen Falle das spezielle Gesetz dem allgemeinen bzw. das jüngere Gesetz dem älteren vorgehe, durchbreche die im PBG für die Festsetzung der Planungsinstrumente vorgesehene Möglichkeit der Urnenabstimmung die allgemeine Beschränkung des § 116 GG.
Der Regierungsrat stellte im angefochtenen Entscheid fest, die Kompetenzregelung im PBG wolle lediglich die Mitwirkung der Stimmberechtigten bzw. ihrer Vertreter im Grossen Gemeinderat sicherstellen und damit verhindern, dass grundlegende Beschlüsse der Ortsplanung an die Behörden delegiert würden. Sowohl aus dem Wortlaut der §§ 32 und 88 Abs. 1 PBG wie auch aus den Materialien zu diesem Gesetz lasse sich schliessen, dass nicht die Absicht bestanden habe, für die Kompetenzen im Planungsrecht eine Sonderregelung zu treffen, welche dem Gemeindegesetz vorgehe und die Vorschriften

BGE 103 Ia 320 S. 324

der §§ 116 und 117 GG über die Organisation mit Urnenabstimmung durchbreche. Nach wie vor gelte, dass in Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern in Gemeindeangelegenheiten keine Urnenabstimmung stattfinde. In Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern müsse die Gemeindeordnung und könnten Ausgabenbeschlüsse der direkten Urnenabstimmung unterstellt werden. Alle übrigen Geschäfte, für welche die Stimmberechtigten zuständig seien, würden von der Gemeindeversammlung behandelt und könnten lediglich auf dem Weg der nachträglichen Urnenabstimmung diesem Verfahren unterworfen werden. Nur die Gemeinden mit Grossem Gemeinderat hätten gestützt auf § 91 Ziff. 3 GG die Möglichkeit, in ihrer Gemeindeordnung eine direkte Urnenabstimmung für die Grunderlasse der Ortsplanung vorzuschreiben. Dass der Regierungsrat die von der Beschwerdeführerin angerufenen Bestimmungen des PBG in einer unhaltbaren Weise ausgelegt habe, kann nicht gesagt werden. Es lässt sich mit Grund die Auffassung vertreten, der in den §§ 32 und 88 Abs. 1 PBG enthaltene Hinweis auf die Gemeindeversammlung, den Grossen Gemeinderat und die Urnenabstimmung sei lediglich in dem Sinne zu verstehen, dass der Gesetzgeber mit Rücksicht auf die grosse Bedeutung der Planungsgrundlagen für deren Festsetzung die Mitwirkung der Stimmberechtigten bzw. ihrer Vertreter im Grossen

Gemeinderat habe sicherstellen und damit eine allfällige Kompetenzübertragung an eine Verwaltungsbehörde habe ausschliessen wollen. Ginge man mit der Beschwerdeführerin davon aus, die Gemeinden könnten auf Grund der §§ 32, 88 Abs. 1 und 95 PBG frei entscheiden, ob die Grunderlasse der Ortsplanung durch die Gemeindeversammlung, den Grossen Gemeinderat oder durch Urnenabstimmung festzusetzen seien, so wären die mehr als 2000 Einwohner, aber kein Gemeindeparlament aufweisenden Gemeinden befugt, ihre Planungserlasse der obligatorischen Urnenabstimmung zu unterbreiten, obgleich sie diese nach § 116 GG nur für Ausgabenbeschlüsse einführen können, und selbst die Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern, denen gemäss § 116 GG die Einführung der Urnenabstimmung in Gemeindeangelegenheiten nicht gestattet ist, könnten ihre Planungsgrundlagen der direkten Urnenabstimmung unterstellen. Hätte der zürcherische Gesetzgeber den erwähnten Bestimmungen des PBG tatsächlich diesen von der

Beschwerdeführerin behaupteten Sinn beilegen wollen, so hätte er - wie ohne Willkür angenommen werden kann - das Gesetz über das Gemeindewesen dementsprechend abgeändert. Das GG wird aber unter dem 2. Abschnitt des VII. Titels des PBG, wo sämtliche mit dem Inkrafttreten des PBG erforderlichen Aufhebungen und Änderungen des bisherigen Rechts angegeben sind, nicht erwähnt. Der Regierungsrat verstiess nach dem Gesagten nicht gegen das Willkürverbot, wenn er die Ansicht vertrat, dass die §§ 32, 88 Abs. 1 und 95 PBG keine Änderung des § 116 GG bewirkten. Da diese Vorschrift die Materien abschliessend aufzählt, welche in den mehr als 2000 Einwohner, aber keinen Grossen Gemeinderat aufweisenden Gemeinden der direkten Urnenabstimmung unterstellt werden können, steht der Gemeinde Horgen in der streitigen Frage keine Autonomie zu, und die staatsrechtliche Beschwerde ist deshalb abzuweisen.