Urteilskopf

103 Ia 487

BGE 103 Ia 487 71. Auszug aus dem Urteil vom 16. November 1977 i.S. Primarschulgemeinde Bassersdorf gegen Kappeler und Regierungsrat des Kantons Zürich
Regeste (de):
Gemeindeautonomie; kommunales Abstimmungsverfahren.

Das Verfahren bei Gemeindeabstimmungen ist im Kanton Zürich durch das kantonale Gesetzesrecht abschliessend geregelt. Die zürcherischen Gemeinden besitzen in diesem Bereich keine Autonomie.

Regeste (fr):
Autonomie communale, procédure en matière de vote.

Dans le canton de Zurich, la procédure relative à une votation communale est réglée exhaustivement par la législation cantonale. Les communes zurichoises ne possèdent aucune autonomie dans ce domaine.

Regesto (it):
Autonomia comunale; procedura in materia di votazioni.

Nel Canton Zurigo, la procedura per una votazione comunale è disciplinata esaustivamente dal diritto cantonale. I comuni zurighesi non dispongono in questo campo d'autonomia alcuna.

Sachverhalt ab Seite 487

BGE 103 Ia 487 S. 487

In einer den Stimmbürgern der Primarschulgemeinde Bassersdorf zugestellten Weisung zur Abstimmung über eine kommunale Initiative Walter Kappelers wurde das Ergebnis einer Konsultativabstimmung hervorgehoben, welche bei der Vorberatung der Initiative in der Primarschulgemeindeversammlung durchgeführt worden war. Auf Aufsichtsbeschwerde von Walter Kappeler hin ordnete die Direktion des

BGE 103 Ia 487 S. 488

Innern des Kantons Zürich an, dass die Abstimmung zu verschieben und eine verbesserte Weisung auszuarbeiten sei, welche anstelle des Ergebnisses der Konsultativabstimmung einen begründeten Antrag der Primarschulpflege zu enthalten habe. Die Primarschulpflege Bassersdorf führt, nachdem sie diese Anordnung beim Regierungsrat des Kantons Zürich erfolglos angefochten hat, wegen Verletzung der Gemeindeautonomie staatsrechtliche Beschwerde. Das Bundesgericht weist diese ab aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

1. (Prozessuales)

2. Die Zuerkennung eines geschützten Autonomiebereiches setzt voraus, dass das massgebende kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht der Gemeinde im betreffenden Sachgebiet eine "relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit" belässt, sei es durch Einräumung der Befugnis zum Erlass und Vollzug eigener kommunaler Vorschriften oder sei es durch Offenhaltung eines entsprechenden Spielraumes der freien Gestaltung bei der Anwendung kantonalen Rechtes. Gegenstand der vorliegenden Beschwerde bildet eine Frage des Abstimmungsrechtes; es geht um die Zulässigkeit von Konsultativabstimmungen bei der Behandlung kommunaler Abstimmungsvorlagen. Nach Art. 48 Abs. 1 der zürcherischen KV sind die Gemeinden befugt, "ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken der Verfassung und Gesetze selbständig zu ordnen". Dass der angefochtene Entscheid in unmittelbar verfassungsrechtlich gewährleistete Selbstverwaltungsbefugnisse eingreife, wird nicht behauptet. Es bleibt somit zu prüfen, ob die zürcherischen Gemeinden nach dem massgebenden kantonalen Gesetzesrecht im fraglichen Sachbereich im Sinne der vorstehenden Ausführungen eine erhebliche Entscheidungsfreiheit besitzen. Das zürcherische Abstimmungsrecht ist teils im Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (GG), teils im Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. Dezember 1955 (WahlG) geordnet. Das Gemeindegesetz gilt gemäss seinem § 1 auch für Schulgemeinden. Es regelt bis in die Einzelheiten die verschiedenen Formen der Gemeindeorganisation, die den zürcherischen Gemeinden zur Verfügung stehen, nämlich die sogenannte

ordentliche Gemeindeorganisation mit der Gemeindeversammlung als oberstem Organ (§§ 40 ff. GG), die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Grossem Gemeinderat (§§ 88 ff.) und die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung (§ 116 f.). Diese letztgenannte Organisationsform gilt für die Gemeinde Bassersdorf, die mehr als 2000 Einwohner aufweist, jedoch keinen Grossen Gemeinderat kennt. In § 116 Abs. 1 GG wird bestimmt, dass in Gemeinden dieser Kategorie jede Änderung der Gemeindeordnung der Urnenabstimmung unterliegt, der durch die Gemeindeordnung auch andere Geschäfte bestimmter Art zugewiesen werden können. In § 116 Absatz 3 wird ausgeführt, die Gemeindeordnung könne bestimmen, dass die der Urnenabstimmung unterstehenden Geschäfte einer Vorberatung in der Gemeindeversammlung unterlägen. Vorschriften über Gemeindeabstimmungen finden sich weiter im WahlG, nämlich in den §§ 60 und 62 für Abstimmungen durch die Urne, in § 63 für solche in geschlossener Versammlung. Daraus folgt, dass der zürcherische Gesetzgeber das Abstimmungsverfahren nicht nur für kantonale Vorlagen, sondern auch für die Gemeinden verbindlich und abschliessend regeln wollte und diesen nur einen geringfügigen Raum zur Wahl zwischen zwei oder drei Möglichkeiten gelassen hat, nämlich zwischen den erwähnten Formen der Gemeindeorganisation und hinsichtlich der Frage der Vorberatung von Abstimmungsvorlagen an einer Gemeindeversammlung. Im übrigen kann das zürcherische Abstimmungsrecht geradezu als Schulbeispiel für eine vom kantonalen Gesetzgeber abschliessend geregelte Materie gelten. Von einer relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit der Gemeinden, die im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einen geschützten Autonomiebereich zu eröffnen vermöchte, kann hier keine Rede sein. Daran ändert nichts, dass nicht jede einzelne Frage, die in der Praxis auftauchen kann, wie z.B. hier diejenige nach der Zulässigkeit von Konsultativabstimmungen, im kantonalen Recht geregelt ist. Jedes Gesetz ist auslegungsbedürftig und weist mehr oder weniger grosse Lücken auf. Doch wollte der zürcherische Gesetzgeber das Vorgehen bei Gemeindeabstimmungen offensichtlich abschliessend regeln und den Gemeinden über die engen, im Gesetz vorgesehenen Wahlmöglichkeiten hinaus keinen Raum zur freien,

selbständigen Gestaltung offenlassen.

Die vorliegende Beschwerde ist daher schon wegen Fehlens eines geschützten Autonomiebereiches abzuweisen, ohne dass auf die aufgeworfenen materiellrechtlichen Fragen einzugehen wäre.