Urteilskopf

94 I 427

58. Auszug aus dem Urteil vom 18. September 1968 i.S. Döbeli gegen Einwohnergemeinde Brugg und Regierungsrat des Kantons Aargau.
Regeste (de):
Festsetzung des jährlichen Gemeindebudgets.

Kantonale Regelung, nach welcher das Budget dann, wenn es die Stimmberechtigten in der Urnenabstimmung zweimal abgelehnt haben, vom Regierungsrat festzusetzen ist. Anwendung auf das Budget eines Gemeindeelektrizitätswerkes, wenn die Gestaltung und die Höhe des Elektrizitätstarifs Anlass zur Verwerfung des Budgets gegeben haben und die Kompetenz zur Festsetzung des Tarifs (Gemeinderat oder Gesamtheit der Stimmberechtigten) zweifelhaft ist. Verletzung der politischen Rechte der Bürger durch regierungsrätliche Festsetzung eines dem Willen der Mehrheit der Stimmberechtigten nicht entsprechenden Budgets?

Regeste (fr):
Adoption du budget communal.

Disposition cantonale en vertu de laquelle le budget communal, après avoir été rejeté par deux fois dans un vote aux urnes, est arrêté par le Conseil d'Etat. Application de cette disposition au budget d'une entreprise communale d'électricité, lorsque le système tarifaire et les montants du tarif ont provoqué le rejet du budget et que la compétence pour adopter le tarif (conseil communal ou corps électoral) est incertaine. Violation des droits politiques des citoyens par une décision du Conseil d'Etat arrêtant le budget contrairement au voeu de la majorité du corps électoral?

Regesto (it):
Determinazione del preventivo comunale.

Disposizione cantonale secondo cui tale preventivo, quand'è stato respinto due volte in un voto alle urne, viene fissato dal Consigliodi Stato. Applicazione di questa norma al preventivo d'una azienda elettrica comunale, quando il sistema tariffario e l'importo delle tariffe hanno condotto alla reiezione del preventivo, e la competenza per la determinazione delle tariffe (consiglio municipale o corpo elettorale) è incerta. Violazione dei diritti politici dei cittadini attraverso la determinazione, da parte del Consiglio di Stato, d'un preventivo che non corrisponde alla volontà della maggioranza del corpo elettorale?

Sachverhalt ab Seite 428

Aus dem Tatbestand:

A.- Das aargauische Gesetz vom 15. Mai 1962 über die ausserordentliche Gemeindeorganisation (AGOG) mit Vollziehungsverordnung (VV) vom 10. September 1964 ermächtigt die Gemeinden, in Abweichung vom Gemeindeorganisationsgesetz vom 26. November 1841 (GOG) die Einwohnergemeindeversammlung durch

die Urnenabstimmung zu ersetzen und gewisse Geschäfte einem Gemeindeparlament, dem Einwohnerrat, zu übertragen. Dieser hat mindestens zweimal jährlich zur Behandlung von Voranschlag und Jahresrechnung zusammenzutreten (§ 19 lit. a AGOG). Der Voranschlag ist der Einwohnergemeinde zur Genehmigung vorzulegen (§ 9 lit. c AGOG). Lehnt sie ihn zweimal ab, so sind nach § 38 VV zum AGOG die §§ 125 und 140 GOG sinngemäss anwendbar, welche die Weiterleitung der nicht genehmigten Rechnungen an den Regierungsrat zum Entscheid vorsehen.

B.- Die Gemeinde Brugg versorgt ihre Einwohner seit Jahrzehnten mit Wasser, Gas und Elektrizität. Diese Versorgungsbetriebe sind heute in den "Industriellen Betrieben Brugg" zusammengefasst und führen eigene Rechnung. Die Elektrizität wurde ursprünglich von einem gemeindeeigenen Werk erzeugt, das seinen Betrieb 1892 aufnahm. Im Jahre 1952, nach Fertigstellung des Werkes Wildegg-Brugg der NOK, wurde das Gemeindewerk stillgelegt. Seither bezieht es den grössten Teil des Stroms vom Aargauischen Elektrizitätswerk (AEW) zum Hochspannungstarif für Wiederverkäufer. Auf den 1. Oktober 1965 erhöhte das AEW den Strompreis erheblich. Dies und grosse bauliche Aufgaben der Industriellen Betriebe veranlassten den Gemeinderat von Brugg, durch Beschluss vom 25. September 1965 auch den eigenen Elektrizitätstarif ab 1. Januar 1966 zu erhöhen und gleichzeitig das Tarifsystem demjenigen des AEW anzupassen. Gegen diesen Beschluss beschwerte sich der Brugger Stimmbürger

Fritz Honegger beim Departement des Inneren. Zur Begründung machte er ausschliesslich geltend, der Gemeinderat sei nicht zuständig gewesen, den von der Gemeindeversammlung vom 14. Dezember 1956 beschlossenen Einheitstarif für Haushaltungen abzuändern. Die Direktion des Inneren wies die Beschwerde am 23. Mai 1966 ab. Honegger führte hiegegen beim Regierungsrat Beschwerde, wurde aber durch Beschluss vom 21. Juni 1966 abgewiesen. Am 17. Dezember 1965, also vor der Beurteilung der Beschwerde Honeggers, lehnte die Gemeindeversammlung das Budget für 1966 ab und beschloss, für dieses Jahr den Strom nicht zu dem vom Gemeinderat beschlossenen neuen, sondern zum bisherigen Tarif abzugeben. Auf den 1. Januar 1966 unterwarf sich die Gemeinde Brugg der ausserordentlichen Gemeindeorganisation und wählte einen Einwohnerrat. Dieser genehmigte am 11. November 1966 mit grossem Mehr den Voranschlag der Industriellen Betriebe für 1967, der im wesentlichen auf dem vom Gemeinderat schon im Vorjahr beschlossenen Tarif beruhte. Dieser Voranschlag wurde indes in der Urnenabstimmung vom 11. Dezember 1966 mit 907 gegen 480 Stimmen verworfen. Der Gemeinderat legte hierauf einen zweiten Voranschlag vor, der einen Rabatt von 5% auf den von ihm beschlossenen Strompreisen vorsah und vom Einwohnerrat mit 41 zu 1 Stimme bei 5 Enthaltungen genehmigt, in der Volksabstimmung aber mit 790 gegen 543 Stimmen wiederum abgelehnt wurde. Darauf unterbreitete der Gemeinderat die Angelegenheit dem Regierungsrat. Dieser erhob am 12. Juli 1967 den in der Volksabstimmung verworfenen zweiten Voranschlag unverändert zum Beschluss. Den Erwägungen dieses Entscheids ist zu entnehmen: Wenn der Voranschlag von den Stimmberechtigten einer Gemeinde zweimal verworfen werde, habe der Regierungsrat als Oberaufsichtsbehörde einzuschreiten und im Sinne einer Ersatzvornahme das Budget anstelle des hiezu zuständigen Gemeindeorgans festzusetzen. Dabei falle hier einerseits in Betracht, dass der Einwohnerrat den Voranschlag des Gemeinderates mit grossem Mehr genehmigt habe; anderseits seien die Gründe zu berücksichtigen, die das Stimmvolk zur Ablehnung der Voranschläge bewogen haben. Die Opposition habe sich hauptsächlich gegen die Erhöhung des Stromtarifs und die Übernahme des Berechnungssystems des AEW gerichtet. Nun

sei aber, wie der Regierungsrat bereits im Entscheid vom 21. Juli 1966 festgestellt habe, in Brugg der Gemeinderat zuständig zur Tarifgestaltung. An dessen Entscheid seien die für die Budgetfestsetzung zuständigen Organe (Einwohnerrat und Gesamtheit der Bürger an der Urne) gebunden. Auch der Regierungsrat, der anstelle dieser Gemeindeorgane das Budget festzusetzen habe, sei nicht berechtigt, einen bestimmten Stromtarif der Gemeinde und dem Gemeinderat vorzuschreiben. Da seine Aufsicht über die Gemeinde und ihre Behörden im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben auf die Rechtskontrolle beschränkt sei, könnte er nur einschreiten, wenn der Gemeinderat den neuen Stromtarif in gröblicher Verletzung des ihm zustehenden Ermessens erlassen hätte. Das sei jedoch nicht der Fall. Es bestehe daher für die Aufsichtsbehörde kein Grund, den Voranschlag für 1967 wegen des Stromtarifs nicht zu genehmigen. Die Stromtarifgestaltung sei eine Frage, die nicht im Rahmen des Budgets gelöst werden könne.

C.- Mit der staatsrechtlichen Beschwerde stellt der in Brugg stimmberechtigte Ernst Döbeli den Antrag, der Beschluss des Regierungsrates vom 12. Juli 1967 sei aufzuheben. Er beruft sich auf Art. 85 lit. a OG und erhebt folgende Rügen: a) Der Gemeinderat sei entgegen der Annahme des Regierungsrates nicht zuständig gewesen, den Stromtarif zu ändern; dazu sei einzig das Volk zuständig. b) Indem der Regierungsrat den vom Volk eindeutig abgelehnten Voranschlag bestätigte, habe er den Volkswillen missachtet. - Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:
Der Voranschlag für die Industriellen Betriebe Brugg wurde der Volksabstimmung unterbreitet, nach der Verwerfung vom Gemeinderat überarbeitet und darauf ein zweites Mal zur Abstimmung gebracht. Nachdem ihn die Stimmberechtigten wiederum abgelehnt hatten, setzte der Regierungsrat als Oberaufsichtsbehörde den Voranschlag anstelle der Gemeindeorgane fest. Dieses Vorgehen wird in formeller Hinsicht vom Beschwerdeführer mit Recht nicht beanstandet, sondern entspricht vielmehr den geltenden kantonalen Verfahrensvorschriften, die unter Lit. A des Sachverhalts angeführt sind. Streitig ist einzig, ob der

Regierungsrat den Voranschlag mit dem ihm im angefochtenen Entscheid gegebenen Inhalt festsetzen durfte. a) Der Voranschlag ist nach schweizerischer Rechtsauffassung ein blosser Haushaltsplan und enthält keine Rechtsnormen. Insbesondere schafft er keine Rechtsgrundlage für die Erhebung der darin als Einnahmen vorgesehenen Steuern und öffentlichen Abgaben. Diese müssen auf einem besonderen Rechtstitel beruhen (vgl.BGE 72 I 280/Bl; NAWIAWSKY, Rechtliche Bedeutung und rechtliche Wirkung des Voranschlags, ZBl 46/1945 S. 167 ff. Ziff. 27 und 33; IMBODEN, Unmittelbare Demokratie und öffentliche Finanzen, in Festgabe für Eugen Grossmann S. 112/13). Es erhebt sich daher die Frage, ob die vorliegende Beschwerde nicht schon deshalb abzuweisen ist, weil der damit angefochtene Voranschlag an den die Zuständigkeit zur Festsetzung der Strompreise regelnden Vorschriften nichts zu ändern vermochte. Die Frage ist zu verneinen. Alle Beteiligten sind darüber einig, dass die Industriellen Betriebe, nachdem der Regierungsrat den Voranschlag des Gemeinderates zum Beschluss erhoben hat, den Strombezügern nach Massgabe des vom Gemeinderat erlassenen neuen Tarifs Rechnung stellen dürfen, wie auch, dass der Regierungsrat mit der Festsetzung eines den Wünschen des Beschwerdeführers und seiner Gesinnungsfreunde entsprechenden Voranschlags als Oberaufsichtsbehörde über die Gemeindeverwaltung auch jenen Tarif als unanwendbar erklärt und einen andern vorgeschrieben hätte. b) Der Regierungsrat geht im angefochtenen Beschluss von der schon in seinem Beschwerdeentscheid vom 21. Juni 1966 getroffenen Feststellung aus, dass die Zuständigkeit zur Tarifgestaltung beim Gemeinderat liege,

und er schliesst hieraus, dass der vom Gemeinderat aufgestellte Tarif für die den Voranschlag festsetzenden Instanzen verbindlich sei, und zwar grundsätzlich auch für den Regierungsrat, der den Voranschlag im Falle zweimaliger Verwerfung durch die Stimmberechtigten festzusetzen hat. Auch der Beschwerdeführer stellt die Frage der Zuständigkeit zur Tarifgestaltung in den Vordergrund. Sie ist daher vorweg zu prüfen.
Das kantonale Recht enthält keine Vorschriften über die Zuständigkeit zur Festsetzung der Tarife kommunaler Versorgungsbetriebe. Die Regelung ist den Gemeinden überlassen, die sie nicht einheitlich getroffen haben. Die Verordnungen über die Organisation und Verwaltung des Elektrizitätswerks Brugg von

1892 und 1894 erklärten ausdrücklich den Gemeinderat als zuständig zur Festsetzung von Tarifen und Reglementen für die Abgabe von Strom. Die am 1. Juni 1920 erlassene und bis Ende 1967 in Kraft gebliebene Verordnung über die Organisation und Verwaltung der Industriellen Betriebe weist wohl in § 3 Ziff. 2 die "Vorberatung" der Tarife der vom Gemeinderat zu bestellenden Betriebskommission zu, bestimmt aber nicht, wer die Tarife festzusetzen hat. Über die Entstehungsgeschichte dieser Verordnung sind von keiner Seite Angaben gemacht oder Akten beigebracht worden. Insbesondere fehlt jeder Anhaltspunkt dafür, dass mit dem Verzicht auf eine Zuständigkeitsbestimmung die bisherige Ordnung geändert und die Zuständigkeit vom Gemeinderat auf die Gemeindeversammlung übertragen werden sollte. Der Gemeinderat hat denn auch weiterhin, so am 9. Juni 1926 und auf 1. Januar 1933, Reglemente und Tarife erlassen und veröffentlicht, in denen er seine Zuständigkeit ausdrücklich festgehalten hat, ohne damit auf Widerstand zu stossen. Dagegen hat er auf Grund zweier Motionen der Jahre 1954 und 1955 einen Einheitstarif für Haushaltungen ausgearbeitet und der Gemeindeversammlung vom 14. Dezember 1956 unterbreitet, die ihn eingehend beriet, einige Positionen änderte und seine Annahme beschloss. Ferner unterzog sich der Gemeinderat dem Beschluss der Gemeindeversammlung vom 17. Dezember 1965, den Strom im Jahre 1966 zum bisherigen und nicht zu dem von ihm erlassenen neuen Tarif abzugeben. Die in der Beschwerde Honeggers und offenbar auch vom heutigen Beschwerdeführer vertretene Auffassung, der Gemeinderat habe dadurch, dass er im Jahre 1956 die Gemeindeversammlung über die Tarifgestaltung abstimmen liess, seine ursprünglich innegehabte Kompetenz an die Gemeindeversammlung delegiert, überzeugt nicht. Näher liegt die Annahme, dass der Gemeinderat 1956 wie auch 1965 aus politischen Überlegungen auf die Ausübung seiner Kompetenz verzichtet habe, ohne dass sich an der rechtlichen Ordnung etwas geändert habe. Keinesfalls kann es als feststehend gelten, dass zu Anfang des Jahres 1967 die Gesamtheit der Stimmberechtigten und nicht mehr der Gemeinderat zur Festsetzung der Strompreise zuständig war, sondern es bestehen zum mindesten ernsthafte Zweifel hierüber. Eine weitere Abklärung kann unterbleiben, da auch dann, wenn die Zuständigkeit beim Gemeinderat liegen sollte, sich die Frage stellt, inwieweit der Regierungsrat bei der ihm obliegenden

Festsetzung des Voranschlags an den in den beiden Abstimmungen über diesen zum Ausdruck gekommenen Volkswillen gebunden war. c) Aus § 38 der VV zum AGOG und den danach sinngemäss anwendbaren §§ 125 und 140 GOG ergibt sich, dass der Voranschlag einer Gemeinde nach zweimaliger Ablehnung durch die Stimmberechtigten unter Angabe der Verwerfungsgründe sofort dem Bezirksamt zuzustellen und von diesem ohne Verzug zum Entscheid an den Regierungsrat weiterzuleiten ist. Nach welchen Gesichtspunkten dieser zu entscheiden, den Voranschlag festzusetzen hat, ist wederjenen noch andern Vorschriften zu entnehmen. Da der Voranschlag vom Gemeinderat aufzustellen und vom Einwohnerrat zu behandeln ist und dem Regierungsrat die Verwerfungsgründe anzugeben sind, ist es selbstverständlich, dass er die in der Beratung jener Behörden wie

auch die im Abstimmungskampf vertretenen Meinungen in Betracht zu ziehen hat. Dagegen ist er grundsätzlich weder an die Auffassung der Behörden noch an die im Abstimmungskampf mehr oder weniger deutlich zum Ausdruck gekommenen Verwerfungsgründe gebunden. Eine Ordnung, die im Falle des Versagens der Gemeindeorgane dem Regierungsrat den Entscheid, d.h. die Festsetzung des Voranschlags überträgt, kann wohl nur bedeuten, dass der Regierungsrat den Voranschlag nach eigenem pflichtgemässen Ermessen festzusetzen hat. Seine Auffassung, dass ihm nur die Rechtskontrolle zustehe, wird der Sach- und Rechtslage nicht gerecht; die Beschränkung auf die Rechtskontrolle ist nur sinnvoll, wo es, wie in dem vom Regierungsrat angerufenen Entscheid AGVE 1947 S. 176, um die Überprüfung eines von den Stimmberechtigten angenommenen Voranschlags geht, nicht aber, wo dieser verworfen wurde und daher vom Regierungsrat festzusetzen ist. Es fragt sich somit, ob der Regierungsrat damit, dass er den vom Gemeinderat und Einwohnerrat gebilligten Voranschlag zum Beschluss erhoben hat, den Rahmen seines pflichtgemässen Ermessens überschritten habe. Ist dies nicht der Fall, dann hat er auch die politischen Rechte der Stimmbürger nicht verletzt, da eine Ordnung, nach welcher der Regierungsrat anstelle der Gemeindeorgane das ihm richtig scheinende vorzukehren hat, notwendig zur Folge hat, dass der von ihm festgesetzte Voranschlag gegebenenfalls nicht dem Willen der Mehrheit der Stimmberechtigten entspricht.

BGE 94 I 427 S. 434

d) Bei der ordentlichen Gemeindeorganisation kann in der Gemeindeversammlung über die einzelnen Posten des Voranschlags abgestimmt werden, kommt also den Stimmberechtigten ein eigentliches Mitspracherecht bei der Festsetzung des Voranschlags zu. Bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation dagegen haben die Stimmberechtigten nur die Wahl, den vom Einwohnerrat bereinigten Voranschlag gesamthaft anzunehmen oder abzulehnen, weshalb das Ergebnis des Budgetreferendums weitgehend nur die Bedeutung einer politischen Vertrauens- oder Misstrauenskundgebung hat (IMBODEN a.a.O. S. 113/14). Da der Voranschlag zahlreiche Einnahme- und Ausgabeposten umfasst, wird sich, wenn mehrere von ihnen umstritten sind, oft nicht feststellen lassen, welcher Voranschlag dem Willen der Mehrheit der Stimmberechtigten entspricht. Im vorliegenden Falle scheint es sich freilich nicht so zu verhalten. Der Voranschlag dürfte hauptsächlich wegen der vom Gemeinderat beschlossenen Einführung des AEW-Tarifs verworfen worden sein, wenn auch, nach dem vom Beschwerdeführer eingelegten Flugblatt zu schliessen, daneben der gegen die Behörden erhobene Vorwurf der Kreditüberschreitung im Jahre 1966 sowie die Kritik an der gesamten Ausgabenpolitik eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt zu haben scheinen. Selbst wenn jedoch anzunehmen ist, die Mehrheit der Abstimmungsteilnehmer habe die weitere Anwendung des bisherigen Tarifs befürwortet, war der Regierungsrat nicht verpflichtet, diesem Wunsche bei der Festsetzung des Voranschlags zu entsprechen. Der Regierungsrat hat angenommen, dass der Erlass der Tarife in die Zuständigkeit des Gemeinderates falle und der Regierungsrat daher sowenig wie die Gesamtheit der Stimmberechtigten befugt sei, den gemeinderätlichen Tarif bei der Festsetzung des Voranschlags zu ändern. Mag diese Auffassung auch nicht unanfechtbar sein, so bestehen nach dem Gesagten doch zumindest ernsthafte Zweifel an der Zuständigkeit der Stimmberechtigten zur Aufstellung und Abänderung von Tarifen. Ob schon diese Zweifel dem Regierungsrat das Recht gaben, sich an den vom Gemeinderat einstimmig und vom Einwohnerrat mit grosser Mehrheit gebilligten Voranschlag zu halten, kann dahingestellt bleiben, da dafür noch weitere Gründe vorlagen. So ergab sich aus dem vom Gemeinderat eingeholten Gutachten, dass der streitige Tarif im Verhältnis zum Finanzbedarf des Werkes keineswegs übersetzt war. Dazu kam, dass die Festsetzung

BGE 94 I 427 S. 435

des Voranschlags zeitlich verhältnismässig dringend war und dass sich seine Wirkung auf ein Jahr beschränkte. Entscheidend ins Gewicht fällt schliesslich, dass die Stimmbürger die Möglichkeit haben, für die Zukunft auf

einem andern und geeigneteren Weg als durch Verwerfung des Voranschlags sich ein Mitspracherecht bei der Tarifgestaltung zu verschaffen, nämlich durch die Änderung der Vorschriften über die Organisation und Verwaltung der Industriellen Betriebe. Dieser Weg war, als der Regierungsrat den Voranschlag für 1967 festsetzte, bereits beschritten worden durch die in der Sitzung des Einwohnerrates vom 26. Juni 1966 angenommene Motion Honegger und eine um diese Zeit lancierte Volksinitiative. Diese Vorstösse hatten Erfolg und führten noch im Jahre 1966 zum Entwurfeiner neuen Verordnung, die schon Ende 1967 in Kraft trat, die Tarifordnungen der Genehmigung der Gesamtheit der Stimmberechtigten unterstellt und zudem ein Finanzreferendum vorsieht und den Stimmberechtigten ein Initiativrecht einräumt. Bei dieser Sachlage hat der Regierungsrat sein Ermessen nicht überschritten und die politischen Rechte der Stimmbürger nicht verletzt, wenn er zum Schlusse kam, die Tarifgestaltung sei eine Frage, die nicht im Rahmen des Budgets gelöst werden könne, und einen Voranschlag festsetzte, der auf dem Tarif des Gemeinderates beruht.