

S. 23 / Nr. 5 Organisation der Bundesrechtspflege (d)

BGE 72 I 23

5. Urteil vom 11. März 1946 i. S. Stähli und Genossen gegen Regierungsrat des Kantons Glarus.

Regeste:

Aufhebung eines Beschlusses der Gemeindeversammlung durch die staatliche Aufsichtsbehörde. Beschwerde wegen Verletzung der verfassungsmässigen Gemeindeautonomie. Beschwerdelegitimation des einzelnen stimmberechtigten Gemeindegewohners?

Annulation d'une décision d'une assemblée communale par l'autorité de surveillance, organe de l'Etat. Recours pour violation du principe constitutionnel de l'autonomie communale. Tout habitant de la commune qui jouit du droit de vote a-t-il qualité pour recourir?

Annullamento d'una decisione d'un'assemblea comunale da parte dell'autorità di vigilanza, organo dello Stato. Ricorso per violazione del principio costituzionale dell'autonomia comunale. Ha il singolo abitante del comune la veste per ricorrere?

Seite: 24

(Gekürzter Tatbestand.)

Die Versammlung der Ortsgemeinde Netstal (Kt. Glarus) beschloss, allen «Diensttuenden» der Gemeinde (Militär, Hilfsdienst, freiwilliger Hilfsdienst, Luftschutz, Ortswehr), die seit dem 1. September 1939 mehr als 30 Tage Dienst geleistet hatten, für jeden während des Wohnsitzes in der Gemeinde geleisteten Dienstag eine Entschädigung von 30 Rp. auszurichten. Auf Beschwerde von Gemeindegewohnern hob der Regierungsrat des Kantons Glarus diesen Beschluss auf, weil er über den der Gemeinde zugewiesenen Wirkungskreis (§ 6 des Gemeindegesetzes) hinausgehe und auch wegen der finanziellen Folgen gegen das staatliche Recht verstosse (§ 34 des Gemeindegesetzes = Art. 73 KV, §§ 96, 97 des kantonalen Steuergesetzes). Nach § 6 des glarnerischen Gesetzes über das Gemeindegewesen sind die Gemeinden befugt, alle auf den innern Haushalt und das Gemeinwohl bezüglichen Gesetze und Verordnungen zu erlassen und Beschlüsse zu fassen, soweit diese nicht Verfassung, Gesetzen oder Verordnungen des Bundes oder Kantons widersprechen. § 34 des nämlichen Gesetzes (wörtlich übereinstimmend mit Art. 73 KV) bestimmt, dass das vorhandene Gemeindevermögen, ausserordentliche Bedürfnisse vorbehalten, ungeschmälert erhalten bleiben müsse und der bisherigen Zweckbestimmung nicht entfremdet werden dürfe; zugleich zieht er, in Verbindung mit dem kantonalen Steuergesetz, der Erhebung von Gemeindesteuern bestimmte Schranken.

Gegen den Entscheid des Regierungsrates haben drei stimmberechtigte Einwohner von Netstal wegen Verletzung der verfassungsmässigen Gemeindeautonomie die staatsrechtliche Beschwerde ergriffen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der Grundsatz der Gemeindeautonomie bezieht sich auf die rechtliche Stellung der Gemeinde als öffentlichrechtlicher Körperschaft gegenüber dem Staate. Der

Seite: 25

Gemeinde als solcher, dem Gemeindeverband wird dadurch eine gewisse Selbstbestimmung, von staatlichen Eingriffen freie Sphäre selbständigen Handelns eingeräumt. Staatliche - Verfügungen, welche diese Selbstbestimmung antasten, berühren demnach nur die Rechtsstellung der Gemeinde selbst, nicht des einzelnen Gemeindegewohnen. Nur sie kann infolgedessen dagegen staatsrechtliche Beschwerde erheben (Art. 88 OG). In einigen frühern Entscheidungen hat freilich das Bundesgericht die Befugnis hiezu auch dem einzelnen stimmberechtigten Gemeindegewohnen zuerkannt, falls die staatliche Aufsichtsbehörde den Beschluss nicht bloss einer Gemeindebehörde, sondern der Gemeindeversammlung aufgehoben hatte oder deren Befugnisse durch Einsetzung einer ausserordentlichen staatlichen Verwaltung (Bevormundung, «mise sous régie» der Gemeinde) ganz oder teilweise ausgeschaltet worden waren (BGE 20 S. 808 E. 2; 42 I S. 191 E. 1). Doch ist diese Rechtsprechung schon in BGE 46 I S. 383 E. 1 angezweifelt worden. Die Frage brauchte damals nicht entschieden zu werden, weil die Beschwerdelegitimation aus einem anderen Grunde als gegeben angesehen wurde. Auch seither ist sie offen gelassen worden, da die Beschwerde sich jeweiligen ohnehin materiell als offenbar unbegründet erwies (nicht veröffentlichte Urteile vom 8. Februar 1935 i. S. Rieder und vom 8. Mai 1936 i. S. Weber; im Urteile vom 6. November 1936 i. S. Jolissaint und Mitbeteiligte Unterstellung der Gemeinde unter eine ausserordentliche staatliche Verwaltung ist darüber stillschweigend hinweggegangen worden).

Die Auffassung der früheren Urteile ist denn auch nicht haltbar, wenigstens soweit, wie im

vorliegenden Falle, die Aufhebung eines bestimmten, einzelnen Gemeindebeschlusses wegen inhaltlicher Unzulässigkeit im Streite liegt. Wie es sich in dem anderen Falle der Bevormundung der Gemeinde und damit der Ausschaltung der Zuständigkeiten der Gemeindeversammlung überhaupt verhält, kann dahingestellt bleiben. Massgebend war dabei die Erwägung, dass

Seite: 26

durch eine solche staatliche Verfügung mittelbar auch in das aus der Mitgliedschaft bei der Gemeinde fliessende Recht des Gemeindebürgers eingegriffen werde, an der Gemeindeverwaltung (durch Stimmabgabe) teilzunehmen. Allein dieses Recht kann sich nur auf Beschlüsse beziehen, die zu fassen die Gemeinde berufen und befugt ist. Der einzelne stimmberechtigte Gemeindeeinwohner wäre darin nur beeinträchtigt, wenn er von der Stimmabgabe in einer solchen Angelegenheit ausgeschlossen würde. Es wird dagegen nicht, auch nicht mittelbar dadurch in Frage gestellt, dass die staatliche Aufsichtsbehörde einen von der Gemeinde gefassten Beschluss deshalb aufhebt, weil er über den den Gemeinden eingeräumten Wirkungskreis hinausgehe oder sonst inhaltlich gegen übergeordnetes staatliches Recht verstosse. Wenn dadurch in rechtlich geschützte Interessen eingegriffen wird, so können es nur solche der Gemeinde als Körperschaft sein, die mit den natürlichen Personen, aus denen sie besteht, nicht identisch ist, keinesfalls das Stimmrecht des einzelnen Gemeindegenossen. Nur ihr wird eine angeblich bestehende Befugnis entzogen, nämlich die betreffende Angelegenheit durch Körperschaftsbeschluss selbständig, vom Staate unabhängig zu ordnen. Darüber aber, welche Angelegenheiten die Gemeinde als in ihre freie Entschliessung fallend für sich zur selbständigen Erledigung in Anspruch nehmen will, befindet ausschliesslich sie selbst durch Organe, die zum Handeln für sie berufen sind. Unterzieht sie sich dem staatlichen Aufsichtsentscheid, der ihr jene Befugnis in einer bestimmten Sache abspricht, indem sie ihn nicht weiterzieht, und anerkennt sie damit stillschweigend dessen Rechtmässigkeit, so kann es einer Minderheit von Gemeindeeinwohnern nicht zukommen, ihre abweichende Ansicht der Mehrheit aufzuzwingen. Jedenfalls lässt sich die Befugnis hiezu nicht aus dem Anspruch auf Teilnahme bei der Willensbildung innert der Gemeinde herleiten. Bei der Beschwerde wegen Übergriffs der vollziehenden Gewalt in die gesetzgebende Gewalt des Volkes oder wegen

Seite: 27

Missachtung des Finanzreferendums genügt freilich nach der Praxis für die Legitimation das Stimmrecht des Bürgers, sein Recht auf Mitwirkung bei der Gesetzgebung oder bei bestimmten Ausgabebeschlüssen (BGE 71 I S. 311 und dort zitierte Urteile; nicht veröffentlichter Entscheid i. S. Stuber vom 19. November 1945). Dieser Unterschied lässt sich aber damit rechtfertigen, dass die Garantie des Mitwirkungsrechts des Volkes in Gesetzgebung und Verwaltung im Gegensatz zur Gewährleistung der Gemeindeautonomie nicht speziell den Schutz einer öffentlichrechtlichen Korporation bezweckt, sondern allgemein und unmittelbar den einzelnen Bürger schützt. Das Stimmvolk als Gesamtheit ist als blosses Staatsorgan nicht zur Beschwerde wegen Verletzung der Gewaltentrennung an Stelle des einzelnen Bürgers befugt und hat übrigens auch die für eine solche Beschwerdeführung nötige Organisation nicht (vgl. KIRCHHOFER, Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurs, in Z. f. Schw. R. N. F. 55 S. 152 ff.; HUBER, Garantie der individuellen Verfassungsrechte, in Verhandlungen des Schweiz. Juristenvereins 1936 S. 126 a ff., 134 a/135 a).

Was für die Berufung auf die kantonale rechtliche Gewährleistung der Gemeindeautonomie zutrifft, gilt aber auch für die Rüge der Verletzung von Art. 4 BV, soweit sie auf einen unzulässigen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinde gestützt wird.

Dass die Beschwerdeführer in einer anderen Eigenschaft denn als stimmberechtigte Bürger durch den angefochtenen Entscheid persönlich betroffen wären, etwa als a Diensttuende», denen der streitige Ehrensold ebenfalls zukommen würde, wird nicht geltend gemacht. Als Steuerzahler können sie durch die Aufhebung eines Beschlusses, der für die Gemeinde vermehrte Ausgaben nach sich ziehen würde, von vorneherein nicht benachteiligt sein. Es braucht daher nicht geprüft zu werden, ob eine solche Rückwirkung genügen könnte, um die Beschwerdelegitimation herzustellen (vgl. in bezug auf die Erhöhung der

Seite: 28

Steuerlast den neuesten Entscheid vom 22. Dezember 1945 i. S. Odermatt und Mitbeteiligte gegen Landrat Nidwalden E. 2).

2.- Auf die Beschwerde ist noch aus einem andern Grunde nicht einzutreten. Wie in anderen Kantonen, so werden auch in Glarus die Befugnisse der Ortsgemeinde, ihr eigener Wirkungskreis, nicht durch die Verfassung, sondern durch das Gesetz umschrieben (Art. 72 KV). Auch Art. 73 KV bestimmt infolgedessen den Umfang der staatlichen Aufsichtsgewalt nicht erschöpfend, sondern erwähnt nur einen einzelnen Tatbestand, für den sie jedenfalls vorbehalten bleibt, und schliesst die Erweiterung auf andere Fragen durch die Gesetzgebung nicht aus. Durch die Übernahme in das

Gemeindegesetz (§ 34) sind überdies die Grundsätze des Art. 73 KV ebenfalls zu einem Bestandteil der Gesetzgebung geworden und im Zusammenhang mit dieser auszulegen. Die Anwendung einfachen kantonalen Gesetzesrechts kann aber der Staatsgerichtshof nur im beschränkten Rahmen von Art. 4 BV, der Willkür und Rechtsverweigerung, nachprüfen. Nur in diesem beschränkten Rahmen steht ihm deshalb auch die Überprüfung der Frage zu, ob durch einen staatlichen Aufsichtsentscheid die gesetzlichen Vorschriften über das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden missachtet worden seien (nicht veröffentlichte Urteile vom 6. Mai 1921 i. S. Einwohnergemeinde Baden E. 1, vom 8. Mai 1936 i. S. Weber, vom 6. November 1936 i. S. Jolissaint E. 4). Zur Begründung der staatsrechtlichen Beschwerde hätte deshalb die Behauptung gehört, dass der Regierungsrat sich durch den angefochtenen Entscheid einer willkürlichen Überschreitung der ihm zustehenden Aufsichtsgewalt schuldig gemacht, die in Betracht kommenden Gesetzesvorschriften in einer Weise ausgelegt habe, die mit deren klarem Wortlaut und Sinn unvereinbar, mit keinen sachlichen Überlegungen vertretbar sei. Diese Rüge wird aber nicht erhoben. Die Beschwerdeführer begnügen sich vielmehr, ihre eigene Gesetzesauslegung derjenigen des Regierungsrates

Seite: 29

entgegenzusetzen und diese als irrtümlich hinzustellen. Es fehlt demnach an der Geltendmachung eines Mangels des angefochtenen Entscheides, der die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes begründen könnte.

Demnach erkennt das Bundesgericht: Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten