

## BGE 19 I 114

Bundesgericht (BGE), 1893-01-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_19\\_I\\_114](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_19_I_114)

FR: ATF 19 I 114

IT: DTF 19 I 114

### Volltext

20. Urteil vom 26. Mai 1893 in Sachen Gemeinde Wallisellen. A. Am 23. Januar 1893 hat der Kantonsrat des Kantons Zürich mit Mehrheit den Beschluß gefaßt: 1. Die Ortschaft Herzogenmühle wird von der politischen Gemeinde Wallisellen abgetrennt und der Gemeinde Schwamendingen zugeteilt. 2. Der Regierungsrat wird eingeladen, die neuen Grenzen festzustellen. 3. Mitteilung an den Regierungsrat zur Vollziehung. Am 13. Februar 1893 wurde im Kantonsrate im Wege der Motion der Antrag gestellt, diesen Beschluß in Wiedererwägung zu ziehen und zu beschließen, die Gemeindezugehörigkeit der Ortschaft Herzogenmühle in bisherigem Zustande zu belassen, „in Anbetracht, daß nach Art. 43 der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich Änderungen in der bestehenden Einteilung der Bezirke nur auf dem Wege der Gesetzgebung erfolgen dürfen.“ Am 14. Februar 1893 wurde indes zunächst, in eventueller Abstimmung, die Begründung des Motionsstellers abgelehnt und sodann mit 92 gegen 83 Stimmen die Motion definitiv verworfen und damit beschlossen, an dem Kantonsratsbeschlusse vom 23. Januar festzuhalten. B. Mit Eingabe vom 11./21. März 1893 ergriff die Gemeinde Wallisellen den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht mit dem Antrage, daß dieser Beschluß als außer die Kompetenz des Kantonsrats fallend und der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich widerstreitend, aufgehoben werde. Zur Begründung wird ausgeführt: Art. 43, Abs. 2 K.=V. bestimme: „Der Kanton „ist in Bezirke eingeteilt. Änderungen in der bestehenden Einteilung erfolgen auf dem Wege der Gesetzgebung. Die Ortschaft Herzogenmühle mit 72 Einwohnern gehöre als Bestandteil der politischen Gemeinde Wallisellen dem Bezirke Bülach an; der Beschluß des Kantonsrates wolle dieselbe durch Zuteilung zu der politischen Gemeinde Schwamendingen dem Bezirke Zürich anfügen. Damit unternehme es der Kantonsrat, in eigener und ausschließlicher Machtvollkommenheit eine Änderung zu bewerkstelligen, welche von der kantonalen Staatsverfassung kategorisch auf den Weg des Gesetzes und damit gemäß Art. 28 K.=V. in die Machtvollkommenheit des Volkes gelegt sei. Die Bezirkseinteilung ruhe im Kanton Zürich auf dem Boden der politischen Gemeinden. Daß die Ortschaft Herzogenmühle nach Schwamendingen schule und kirchengenössig sei, könne ihre Bezirksangehörigkeit nicht bestimmen. Es existiere im Kanton Zürich keine Gemeinde, keine Ortschaft, kein Weiler, kein Hof, kein Haus, deren politische Gemeindeangehörigkeit und Bezirksangehörigkeit in Widerspruch ständen, während die Schule und Kirchengemeinden in zahlreichen Fällen die Bezirksgrenzen, einige sogar die Kantonsgrenzen durchschneiden. Art. 43 K.=V. verweise schlechtweg Änderungen in der bestehenden Bezirkseinteilung auf den Weg der Gesetzgebung und mache keinen Unterschied zwischen größeren und kleineren Änderungen. Gegenüber einem bei der Verfassungsberatung zu Tage getretenen Bestreben, die Bezirkseinteilung umzugestalten und fließend zu erhalten, haben seinerzeit die Mehrheit des Verfassungsrates und das Volk selber Stellung genommen und mit bewußtem Willen durch die Fassung des Art. 43 die Bezirkseinteilung gegen die bloße Willkür

kantonsrätlicher Dekrete sichergestellt. Nun aber doch auf dem Wege solcher Dekrete Stück um Stück von der bestehen- den Bezirkseinteilung abzubrückeln, unter dem kasuistischen Vorgeben, daß in Art. 43 nur große, nicht aber kleine Änderungen inbe- griffen seien, gehe offenbar nicht an. Ebenso sei Art. 32 K.=V. verletzt, welcher (nach der abgeänderten Fassung vom 10. Februar 1878) laute: Der Kantonsrat wird in Wahlkreisen gewählt, deren Zahl und Umfang das Gesetz bestimmt. Durch sein angefochtenes ekret wolle der Kantonsrat die Ortschaft Herzogenmühle vom Wahlkreise Kloten=Bassersdorf abtrennen und dem Wahlkreise Oer- likon=Schwamendingen zufügen, also etwas beginnen, wofür ihm nach Art. 32 cit. die Kompetenz mangle. Daß der Kantonsrat sich über seine Wahlkreise endgültig ordne und zuschneide, stehe mit den Fundamentalbestimmungen der zürcherischen Kantonsverfassung in Widerspruch. Die Ausrede, daß man ja nur wenig abschnei- den und zuteilen wolle, könne hier womöglich noch weniger gelten als gegenüber Art. 43. Denn es bestehen in den Wahlkreisen häufig politische Gleichgewichtsverhältnisse, welche der Kantonsrat, wenn ihm gestattet wäre, Stücke weg- und zuzuschieben, nach seiner Willkür zum Umschlagen bringen könnte, während doch die Ver- fassung ihn ein für allemal habe abhalten wollen, für seine eigene Wahl Geometrie zu treiben. Accessorisch sei noch zu bemerken, daß die Voraussetzungen des vom Kantonsrat angerufenen, hier aber nicht zutreffenden, § 4 des Gemeindegesetzes vom 27. Juni 1875 thatsächlich nicht vorhanden seien. Der Wille der Gemeinden stehe der beschlossenen Grenzveränderung entschieden entgegen und es sprechen keinerlei erhebliche Gründe administrativer Zweckmäßigkeit für dieselbe. Durch den angefochtenen Beschluß solle die Ortschaft Herzogenmühle vom Notariatskreise Kloten=Bassersdorf abgetrennt und dem Notariatskreise Oerlikon=Schwamendingen zugeteilt werden. Das Gesetz betreffend die Einteilung des Kantons in Notariats- kreise vom 14. Dezember 1873 mache in § 2 die Befugnis des Kantonsrates, von sich aus Zuteilungen zu einem andern Nota- riatskreis vorzunehmen, abhängig vom Wunsch der Gemeinde und vom Vorhandensein von Zweckmäßigkeitsgründen. Keines dieser Requisite sei hier gegeben. C. Der Bezirksrat Bülach hat am 20. März 1893 beschlossen, den Rekurs der Gemeinde Wallisellen „an das Bundesgericht angelegentlichst zur Guttheißung zu empfehlen“. Ebenso am gleichen Tage die Vorsteherschaft des Wahl- und Notariatskreises Kloten- Bassersdorf, welche erklärt, sich dem Rekurse anzuschließen. D. Der Regierungsrat des Kantons Zürich bemerkt in seiner Vernehmlassung im wesentlichen: Der angefochtene Beschluß stütze sich auf § 4 des Gemeindegesetzes, nach welchem auch gegen den Willen der beteiligten Gemeinden eine Grenzveränderung zwischen zwei Gemeinden aus erheblichen Gründen administrativer Zweck- mäßigkeit vorgenommen werden könne, und zwar durch den Kan- tonsrat, wenn es sich um größere, mit Wohnhäusern besetzte Gemeindeteile handle, sonst durch den Regierungsrat. Ob im vor- liegenden Falle die erheblichen Gründe administrativer Zweckmäs- sigkeit zutreffen, sei vom Bundesgerichte nicht zu prüfen. Daß die zürcherischen Behörden in guten Treuen das Vorhandensein solcher Gründe angenommen haben und die bezüglichlichen Auseinandersetzungen nicht nur einen Willkürakt verdecken sollen, gehe aus den in der Sache erstatteten Berichten des Regierungsrates und der kantons- rätlichen Kommission hervor. Die Gemeinde Wallisellen behaupte nun aber, daß Art. 43 K.=V. die Anwendung des § 4 des Ge- meindegesetzes insofern beschränke, als, wenn es sich um Grenz- veränderungen zwischen Gemeinden verschiedener Bezirke handle, nicht mehr die Behörden kompetent seien, sondern der Gesetzgebungs- weg beschritten werden müsse. Diese Interpretation würde zu dem eigentümlichen Resultate führen, daß, während die Gemeinden, welche autonome

selbständige Rechtssubjekte seien, durch bloßen Regierungs- oder Kantonsratsbeschluß in ihren Grenzen verändert werden dürften, einem Bezirke, der im Kanton Zürich ein reiner Verwaltungskreis sei und keine autonome Existenz besitze, kein Zoll breit seines Gebietes abgetrennt werden dürfte, ohne daß das gesammte Volk zu den Urnen gerufen werden müßte, um kraft eines Gesetzgebungsrechts die Änderung zu beschließen. Eine derartige Anomalie dürfe nur dann angenommen werden, wenn der klare Wortlaut von Verfassung und Gesetz dazu zwingt und keine andere Deutung zulasse. Dies sei aber hier nicht der Fall. Im Kanton Zürich sei die Gemeinde diejenige politische Einheit, auf welche alle übrigen staatlichen Gebilde, die in verschiedener Gestaltung und Umschreibung zu Besorgung gewisser Verwaltungsfunktionen vorgesehen seien, sich stützen; diese (die Bezirke und Kreise) werden durch Kombination von Gemeinden gebildet und wo die Einteilung des Kantons in solche Gebilde der Gesetzgebung vorbehalten werde (wie in Art. 43 K.=V.), habe das im zürcherischen Staatsrechte immer nur die Meinung, daß das Gesetz bestimme, welche Gemeinden zu Bildung des betreffenden Kreises zusammenzulegen seien und es präjudiziere dies in keiner Weise die Veränderungen in der Begrenzung der Gemeinden selbst. Die Gemeinden gehören in derjenigen Umgrenzung, wie sie durch die kompetenten Organe festgestellt seien, zum größern Verbandsverbande. So sei Art. 43 K.=V. in der Kommission des Verfassungsrates und auch vom zürcherischen Gesetzgeber bei Erlaß des Gesetzes betreffend die Einteilung des Kantons in Bezirke, Wahlkreise und politische Gemeinden aufgefaßt worden. Unmittelbar nach Annahme der neuen Kantonsverfassung habe der Kantonsrat einen Beschluß gleicher Art wie der angefochtene gefaßt, indem er die Ortschaft Wermatsweil von der Gemeinde Pfäffikon abgelöst und der Gemeinde Uster, also einer Gemeinde eines andern Bezirkes, zugeteilt habe. Es dürfe wohl angenommen werden, daß der damalige Kantonsrat, welcher im wesentlichen aus denselben Mitgliedern bestanden habe, wie der Verfassungsrat, in diesem Beschlusse die Verfassung dem Willen des Gesetzgebers gemäß angewendet habe. Die Gemeinde Pfäffikon, welche damals den Entscheid der Bundesbehörde angerufen habe, habe gar nicht daran gedacht, eine Verletzung des Art. 43 K.=V. zu behaupten, sondern habe den Art. 47 K.=V. als verletzt erklärt, der heute, nach Erlaß des neuen Gemeindegesetzes, nicht mehr in Betracht kommen könne. Der Bundesrat habe den Rekurs abgewiesen mit der Motivierung, daß bei verschiedener Auslegung eines Verfassungsartikels der Bundesrat immer ein wesentliches Gewicht auf diejenige Interpretation gelegt habe, welche die oberste Behörde des Kantons selbst seiner Verfassung gebe. Diese Erwägung treffe auch hier zu. Der Kantonsrat habe ausdrücklich darüber beraten und abgestimmt, ob Art. 43 K.=V. der vorgenommenen Grenzveränderung zwischen Wallisellen und Schwamendingen entgegenstehe. Aus den gleichen Gründen, aus welchen eine Verletzung des Art. 43 K.=V. nicht vorliege, sei auch eine Verletzung des Art. 32 K.=V. zu verneinen. Der Einwurf, daß der Kantonsrat durch willkürliche Ab- und Zuteilungen Wahlkreisgeometrie treiben könnte, sei nichtig. Solche Veränderungen dürfen nur aus „erheblichen Gründen administrativer Zweckmäßigkeit“ getroffen werden und der Schutz der verfassungsmäßigen Rechte durch den Bund biete alle Gewähr dafür, daß Veränderungen, welche bloß zum Zwecke der Wahlkreisgeometrie inszeniert werden wollten, Einhalt getan würde. Daß im vorliegenden Falle solche Nebenrücksichten obgewaltet haben, wagen auch die Rekurrenten nicht zu behaupten. Rücksichtlich der Veränderung in den Notariatskreisen gelte das gleiche, wie hinsichtlich der Bezirke und Wahlkreise. Zu bemerken sei noch, daß der Bezirksrat Bülach, indem er den Rekurs der Gemeinde Wallisellen zur Guttheißung empfehle, in vollständiger Verkennung seiner amtlichen Stellung handle. Das Bundesgericht zieht in Erwägung: 1.

Der Bezirksrat von Bülach sowie die Vorsteherschaft des Wahl- und Notariatskreises Kloten=Bassersdorf sind zum Rekurse nicht legitimiert. Dieselben sind weder eine Vereinigung von Privaten noch eine Korporation oder Vertreter einer solchen, sondern öffentliche Behörden und es steht ihnen daher ein Rekursrecht gemäß Art. 59 O.=G. nicht zu (s. Entsch. d. B.=G., Amtliche Sammlung VI, S. 232 u. f. Erw. 1). Dagegen ist die Gemeinde Wallisellen, als Korporation, deren Rechtsstellung durch die angefochtene Schlußnahme berührt wird, zum Rekurse legitimiert. 2. Nach Art. 4 des zürcherischen Gemeindegesetzes können Veränderungen der Gemeindegrenzen auf dem Verwaltungswege (durch Regierungsrat und Kantonsrat) vorgenommen werden; dagegen sind nach Art. 43 K.=V. Änderungen der bestehenden Bezirks-einteilung auf den Weg der Gesetzgebung gewiesen und wird nach Art. 32 K.=V. die Zahl und der Umfang der Kantonsratswahlkreise durch das Gesetz festgesetzt. Streitig ist nun im vorliegenden Falle, ob eine Veränderung der Gemeindegrenzen, wenn sie Gemeinden verschiedener Bezirke oder Kantonsratswahlkreise betrifft und daher mittelbar eine Änderung nicht nur in der Gemeinde- sondern auch in der Bezirks- oder Wahlkreiszugehörigkeit zur Folge hat, nichtsdestoweniger als Grenzveränderung zwischen Gemeinden auf dem Verwaltungswege könne verfügt werden, oder ob sie vielmehr nur im Wege der Gesetzgebung geschehen dürfe. Der Kantonsrat des Kantons Zürich hat diese Frage im erstern Sinne entschieden. Das Bundesgericht hat nun bei Beschwerden wegen Verletzung kantonaler Verfassungen stets der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auslegung der Verfassung ein wesentliches Gewicht beigelegt und hat diese Auslegung nur dann als unzulässig verworfen, wenn zwingende Gründe hiefür sprachen (f. bundesger. Entsch. Amtliche Sammlung XII, S. 92 Erw. 1). Dies ist hier nicht der Fall. Die Auffassung des Kantonsrates, daß bloße Grenzveränderungen zwischen Gemeinden auch dann, wenn sie Gemeinden verschiedener Bezirke oder Kantonsratswahlkreise betreffen, im Verwaltungswege angeordnet werden können, ist mit dem Wortlaute der Verfassung nicht unvereinbar. Die Auffassung, daß als Elemente der, nur im Wege der Gesetzgebung abänderlichen, Bezirks- und Wahlkreiseinteilung nach zürcherischem Staatsrechte lediglich die Gemeinden in ihrer jeweiligen, durch die zuständigen Behörden festgestellten Zusammensetzung erscheinen, ist keine unmögliche. Es ist gegenteils durchaus möglich, die Verfassung in dem Sinne auszulegen, daß darüber, unter welchen Voraussetzungen die Zusammensetzung der Gemeinden geändert werden könne, ausschließlich Art. 47 K.=V. und das kantonale Gemeindegesetz entscheiden, während Art. 43 und 32 K.=V. nur die Einteilung der bestehenden Gemeinden zu Bezirken und Wahlkreisen im Auge haben. Für diese Auslegung spricht auch, daß ein Grund in der Tat nicht ersichtlich ist, warum für untergeordnete Grenzberichtigungen und Grenzveränderungen zwischen Gemeinden, für welche sonst die Verwaltungsbehörden zuständig sind, dann, wenn die betreffenden Gemeinden verschiedenen Bezirken angehören, ein der Volksabstimmung unterstehendes Gesetz erforderlich sein sollte. Die Befürchtung, daß der Kantonsrat Grenzveränderungen zwischen Gemeinden zu Zwecken der Wahlkreisgeometrie vornehmen könnte, ist nicht begründet; wenn derartige willkürliche Änderungen thatsächlich sollten vorgenommen werden wollen, so wäre gegen dieselben der staatsrechtliche Rekurs ohne Zweifel statthaft. Daß im vorliegenden Falle Erwägungen der Wahlkreisgeometrie irgendwelche Rolle gespielt haben, ist gar nicht behauptet. Ob im übrigen die vom Kantonsrate vorgenommene Zuteilung der Ortschaft Herzogenmühle an die Gemeinde Schwamendingen durch erhebliche Gründe der administrativen Zweckmäßigkeit gefordert gewesen sei, entzieht sich der Beurteilung des Bundesgerichtes. 3. Wenn demnach die

Beschwerden wegen Verletzung der Art. 43 und 32 K.=V. unbegründet sind, so ist es selbstverständlich auch die accessorisch geltend gemachte Beschwerde wegen gesetzwidriger Abänderung eines Notariatskreises. Demnach hat das Bundesgericht erkannt: Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.