

BGer 1C_241/2022 vom 3. November 2022

Bundesgericht, 2022-11-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_241_2022

FR: TF 1C_241/2022 du 3 novembre 2022

IT: TF 1C_241/2022 del 3 novembre 2022

Erwägungen

E. 1.1

Der angefochtene Entscheid betrifft die Volkswahl der Schulpflege (§ 40 lit. a Ziff. 3 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1. September 2003 über die politischen Rechte [GPR; LS 161]). Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. c BGG zur Verfügung (vgl. Urteil 1C_465/2015 vom 7. Dezember 2015 E. 1.2 mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht hat kantonal letztinstanzlich entschieden (Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG).

E. 1.2

Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist nach Art. 89 Abs. 1 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Zur Beschwerde berechtigt sind ferner nach Art. 89 Abs. 2 BGG Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. c), sowie Personen, Organisationen und Behörden, wenn ihnen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (lit. d).

Nachfolgend ist im Licht dieser Bestimmungen das Beschwerderecht der Beschwerdeführer zu prüfen. Dabei ist zwischen dem Stadtrat Dübendorf (E. 1.3 hiernach) und der Sekundarschulgemeinde Dübendorf-Schwerzenbach (E. 1.4 hiernach) zu unterscheiden.

Nach Art. 42 Abs. 1 BGG muss ein Beschwerdeführer die Tatsachen darlegen, aus denen sich seine Beschwerdeberechtigung ergibt, sofern diese nicht offensichtlich gegeben ist (BGE 141 IV 289 E. 1.3 mit Hinweisen).

E. 1.3

Dem Stadtrat Dübendorf als Behörde, die erstinstanzlich entschieden hat, kommt keine Rechtspersönlichkeit zu, weshalb für ihn eine Beschwerde gestützt auf das allgemeine Beschwerderecht von Art. 89 Abs. 1 BGG ausser Betracht fällt (BGE 141 I 253 E. 3.2 mit Hinweisen; Urteile 9C_460/2021 vom 1. April 2022 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 148 V 242 ; 8C_551/2019 vom 10. Januar 2020 E. 3.1). Sein Beschwerderecht müsste ihm durch ein Bundesgesetz eingeräumt werden (Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG), was nicht der Fall ist. Auf seine Beschwerde ist deshalb nicht einzutreten. Selbst wenn davon ausgegangen würde, dass im bundesgerichtlichen Verfahren der Stadtrat als Organ der politischen Gemeinde Dübendorf handeln würde - und somit nicht Ersterer, sondern Letztere als Verfahrenspartei zu betrachten wäre - wäre das Beschwerderecht im Übrigen zu verneinen. Die Kosten der Wiederholung des Wahlverfahrens, auf die sich der Stadtrat beruft, begründen für sich allein kein Beschwerderecht (vgl. im Einzelnen Urteil 2C_760/2016 vom 26. September 2016 E. 2.2, in: ZBGR 99/2018 S. 243). Zudem weist er nicht nach, dass diese Kosten von

ihm bzw. der politischen Gemeinde Dübendorf zu tragen sind, und er belegt auch deren Höhe nicht (Art. 42 Abs. 1 BGG).

E. 1.4

Die Sekundarschulgemeinde Dübendorf-Schwerzenbach beruft sich auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG . Für das Eintreten gemäss dieser Bestimmung ist allein entscheidend, dass die beschwerdeführende Gemeinde durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und verletzt worden ist, ist hingegen keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 146 I 36 E. 1.4 ; 140 I 90 E. 1.1; je mit Hinweisen). Umstritten ist, ob die Sekundarschulgemeinde Dübendorf-Schwerzenbach die Aufgaben der Wahlleitung für die Wahl der Schulpflege an die politische Gemeinde Dübendorf übertragen hat. Die Verneinung dieser Frage durch das Verwaltungsgericht betrifft die Sekundarschulgemeinde in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt. Da sie zudem eine Verletzung ihrer Autonomie geltend macht, ist sie zur Beschwerde berechtigt.

E. 1.5

Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde der Sekundarschulgemeinde Dübendorf-Schwerzenbach ist somit einzutreten, nicht aber auf diejenige des Stadtrats Dübendorf.

E. 2.1

Die Gemeinde ist ein Institut des kantonalen Rechts. Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie denn auch nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale oder eidgenössische Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 146 I 83 E. 2.1 mit Hinweisen).

E. 2.2

Die beschwerdeführende Schulgemeinde bringt vor, im Kanton Zürich würden laut Art. 89 Abs. 1 KV/ZH (SR 131.211) und § 4 Abs. 1 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1) die Gemeinden die Grundzüge ihrer Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe in der Gemeindeordnung regeln. Gegenstand der von ihr selbst gestützt auf diese Bestimmungen erlassenen Gemeindeordnung bilde namentlich die Regelung des Wahlverfahrens für den Präsidenten und die Mitglieder der Sekundarschulpflege (Art. 5 ff. aGO bzw. Art. 7 ff. nGO). Die Regelung des Wahlverfahrens (einschliesslich der vom Beschwerdegegner beanstandeten Möglichkeit einer "stillen Wahl") für die Sekundarschulpflege falle damit in ihre Zuständigkeit. Insoweit bestehe ein bundesverfassungsrechtlich geschützter Autonomiebereich.

E. 2.3

Das kantonale Gesetz über die politischen Rechte regelt den Inhalt der politischen Rechte und Pflichten auf der Ebene des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden sowie die Voraussetzungen und das Verfahren ihrer Ausübung (§ 1 Abs. 1 GPR). Der II. Teil dieses Gesetzes betrifft insbesondere Wahlen und Abstimmungen und enthält Regeln über die Wahl- und Abstimmungsorganisation (1. Abschnitt), die Wählbarkeit, den Amtszwang und die Amtsdauer (2. Abschnitt), allgemeine Verfahrensbestimmungen für Wahlen (3. Abschnitt) sowie Vorschriften betreffend Mehrheitswahlen an der Urne und Urnenabstimmungen (4. Abschnitt), wozu insbesondere auch die Voraussetzungen für eine stille Wahl gehören (§§ 54 f. GPR). Ob bzw. inwiefern diese Bestimmungen in ihrer Gesamtheit den Gemeinden eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumen, braucht hier nicht geklärt zu werden. Nach dem Ausgeführten ist einzig entscheidend, ob im hier streitigen Bereich Gemeindeautonomie besteht. Ob darüber hinaus allgemein gesagt werden kann, die Regelung des Wahlverfahrens für die Sekundarschulpflege falle in die Zuständigkeit der Sekundarschulgemeinde, wie dies die Beschwerdeführerin behauptet, ist dagegen nicht massgebend.

E. 2.4

Das Verwaltungsgericht hat ausdrücklich festgehalten, der Sekundarschulgemeinde komme das Recht zu, Aufgaben der wahlleitenden Behörde an den Stadtrat Dübendorf zu delegieren. § 18 GPR sieht in diesem Sinne vor, dass die Schulgemeinden die Aufgaben der Wahlleitung ganz oder teilweise einer politischen Gemeinde übertragen können, die in ihrem Gebiet liegt oder in deren Gebiet sie liegen. Umstritten ist einzig, ob hier eine rechtsgültige Delegation vorliegt, was die Beschwerdeführerin bejaht, das Verwaltungsgericht dagegen verneint. Das Verwaltungsgericht hält zur Begründung im Wesentlichen fest, in den Akten liege einzig ein Beschluss des "Büros der Oberstufenschule", dessen Zusammensetzung unklar bleibe. Die Zuständigkeit für die Delegation liege jedoch bei der Gesamtbehörde. Dass die Schulpflege den Beschluss des Büros zur Kenntnis genommen habe, ändere nichts. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, dass der Delegationsbeschluss des Büros von der Oberstufenschulpflege Dübendorf-Schwerzenbach durch die Kenntnisnahme implizit genehmigt worden sei. Ihrer Auffassung nach können nach § 39 GG Behördenbeschlüsse auch durch stillschweigende Zustimmung erfolgen. Laut Abs. 1 dieser von ihr zitierten Bestimmung kann eine Behörde beschliessen, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist. Abs. 2 sieht vor, dass die Behörde ihre Entscheide nach gemeinsamer Beratung als Kollegium trifft (Satz 1); in Ausnahmefällen kann sie auf dem Zirkularweg entscheiden (Satz 2).

E. 2.5

Erforderlich wäre somit, dass der Beschwerdeführerin hinsichtlich der Form der streitigen Übertragung der Aufgaben der Wahlleitung nach dem anwendbaren kantonalen Recht ein Spielraum zukommt. Dies ist gestützt auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht erkennbar und es ist fraglich, ob die Beschwerdeschrift insofern den Begründungsanforderungen genügt (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG). Dessen ungeachtet ist die Behauptung, es bestehe in dieser Hinsicht ein bundesverfassungsrechtlich geschützter Autonomiebereich, unzutreffend. Denn nach der Rechtsprechung setzt ein solcher Autonomiebereich bei der Anwendung kantonalen Rechts voraus, dass der bestehende Spielraum auf die Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse und Bedürfnisse in den Gemeinden ausgerichtet ist. Dies ist nicht bei jedem Ermessensentscheid

der Fall, und auch ein in einem von der Gemeindebehörde anzuwendenden kantonalen Gesetz enthaltener unbestimmter Rechtsbegriff genügt für sich allein noch nicht für die Begründung eines gemeindefreiheitsbezogenen Spielraums (BGE 118 Ia 218 E. 3d/e; Urteil 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012 E. 2.3.2, in: ZBl 113/2012 S. 543; je mit Hinweisen; s. auch REGULA KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, N. 12 zu Art. 50 BV ; KILIAN MEYER, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 19 zu Art. 50 BV ; THOMAS PFISTERER, Die verfassungsrechtliche Stellung der aargauischen Gemeinden bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, 1983, S. 255 ff.).

E. 2.6

Gestützt auf das anwendbare kantonale Recht hat das Bundesgericht einen gemeindefreiheitsbezogenen Spielraum etwa in Bezug auf die Ortsplanung im Allgemeinen oder auch hinsichtlich der spezifischeren Frage, ob eine Baute als wichtiger Zeuge einer Epoche erhaltenswürdig ist oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägt, bejaht (BGE 147 I 433 E. 4.4.2; Urteil 1C_371/2019 vom 25. Februar 2021 E. 3.4; je mit Hinweisen). Verneint hat es ihn dagegen beispielsweise - wiederum jeweils vor dem Hintergrund des anwendbaren kantonalen Rechts - in Bezug auf die Fragen, ob die strassenmässige Erschliessung zwingend in einen Erschliessungsplan aufzunehmen ist (Urteil 1C_532/2015 vom 26. Januar 2016 E. 2.7) oder ob ein Kind vorzeitig eingeschult werden kann (BGE 118 Ia 218).

E. 2.7

Selbst wenn zuträfe, dass das Recht des Kantons Zürich den Gemeinden bezüglich der Form des Beschlusses, mit dem Aufgaben der Wahlleitung übertragen werden, eine gewisse Entscheidungsfreiheit belässt, wäre diese Freiheit jedenfalls nicht auf die Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse und Bedürfnisse in den Gemeinden ausgerichtet. Bei der Frage, ob ein in Anwendung des kantonalen Rechts ergangener Beschluss rechtsgültig ist, geht es nicht um die Ermöglichung einer besseren bzw. sinnvolleren Aufgabenerfüllung auf lokaler Ebene, wie dies etwa bei Fragen der kommunalen Behördenorganisation oder der gestalterischen Einordnung einer Baute der Fall sein kann. Vielmehr steht die Rechtssicherheit und damit eine kantonal einheitliche Rechtsauslegung im Vordergrund (vgl. auch Urteil 1C_532/2015 vom 26. Januar 2016 E. 2.6 mit Hinweisen). Das Bestehen von Gemeindeautonomie ist deshalb zu verneinen und die Beschwerde der Sekundarschulgemeinde Dübendorf-Schwerzenbach abzuweisen.

E. 3

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerde in Bezug auf die Sekundarschulgemeinde Dübendorf-Schwerzenbach abzuweisen ist und darauf in Bezug auf den Stadtrat Dübendorf nicht einzutreten ist.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Der nicht anwaltlich vertretene Beschwerdegegner hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 2 BGG).

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