

BGer 2C 756/2015 vom 3. April 2017

Bundesgericht, 2017-04-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_756_2015

FR: TF 2C 756/2015 du 3 avril 2017

IT: TF 2C 756/2015 del 3 aprile 2017

Regeste

§ 3 Abs. 2 Satz 2 i.V. m. 177 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich vom 20. April 2015; abstrakte Normenkontrolle | Grundrecht

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesgericht beurteilt Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen kantonale Erlasse (sog. abstrakte oder hauptfrageweise Normenkontrolle; Art. 82 lit. b BGG [SR 173.110]).

E. 1.2.1

Die Kantone sind weder durch die Bundesverfassung noch durch ein Bundesgesetz verpflichtet, kantonale Instanzen zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit ihrer Erlasse einzusetzen (Art. 87 Abs. 1 BGG ; BGE 142 I 99 E. 1.1 S. 103 f. ; 141 I 36 E. 1.2.1 S. 39). Verzichtet ein Kanton auf die Möglichkeit der innerkantonalen abstrakten Normenkontrolle, wird dadurch die Pflicht, den innerkantonalen Instanzenzug zu durchlaufen, hinfällig (BGE 142 V 395 E. 1.1 S. 396 f.; Hansjörg Seiler, in: Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich/Niklaus Oberholzer, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2015, N. 11 zu Art. 86 BGG).

E. 1.2.2

Nach dem Recht des hier interessierenden Kantons Zürich können Erlasse - mit Ausnahme der kantonalen Verfassung und der kantonalen Gesetze - bei einem vom Gesetz bezeichneten obersten Gericht angefochten werden, wenn geltend gemacht wird, dass sie gegen übergeordnetes Recht verstossen (Art. 79 Abs. 2 KV/ZH). Auf Gesetzesstufe ergibt sich dasselbe aus § 19 Abs. 1 lit. d (Rekurs an die erste Rechtsmittelinstanz) bzw. § 42 lit. b Ziff. 3 e contrario (Beschwerde an das Verwaltungsgericht) des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [des Kantons Zürich] vom 24. Mai 1959 (LS 175.2; nachfolgend: VRG/ZH). Aus dem Bereich des kantonalen Rechts unterliegen mithin lediglich die Rechtsverordnungen einer innerkantonalen abstrakten Normenkontrolle (ISABELLE HÄNER, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung [nachfolgend: Komm. KV/ZH], 2007, N. 21 zu Art. 79 KV/ZH). Die kommunale Gesetzgebung kann der hauptfrageweisen Normenkontrolle uneingeschränkt zugeführt werden.

E. 1.2.3

Streitbetroffen ist ein Gesetz des Kantons Zürich. Die unmittelbar gegen das totalrevidierte Gemeindegesetz gerichtete Beschwerde ist nach dem Gesagten zulässig (Art. 87 Abs. 1 BGG ; Urteil 2C_52/2009 vom 13. Januar 2010 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 136 I 1 [Kanton

Zürich]). Das Bundesgericht urteilt damit als erste und einzige Rechtsmittelinstanz.

E. 1.2.4

Der Erwahlungsbeschluss ist am 24. Juli 2015 veröffentlicht worden (vorne lit. D). Dadurch wurde das Gesetzgebungsverfahren förmlich abgeschlossen und der Fristenlauf im Sinne von Art. 101 BGG ausgelöst (BGE 142 I 99 E. 1.3 S. 104). Soweit ersichtlich, ist dagegen kein Stimmrechtsrekurs an den Regierungsrat des Kantons Zürich ergriffen worden (§ 19 Abs. 1 lit. c VRG/ZH), aufgrund dessen das Normenkontrollverfahren zu sistieren wäre (Urteile 2C_53/2009 vom 23. September 2011 lit. D; 1C_468/2010 vom 20. Januar 2011 lit. H). Unter Berücksichtigung des im bundesgerichtlichen Verfahren herrschenden Stillstands der Fristen (Art. 46 Abs. 1 BGG) ist die Beschwerde vom 4. September 2015 rechtzeitig erfolgt (Art. 101 BGG ; BGE 142 V 395 E. 1.2 S. 397).

E. 1.3.1

Wird im bundesgerichtlichen Verfahren eine generell-abstrakte Norm des kantonalen oder kommunalen Rechts "abstrakt" (hauptfrageweise) angefochten, beschränkt der Streitgegenstand sich auf die Vereinbarkeit der streitbetroffenen Bestimmungen mit dem übergeordneten kantonalen oder eidgenössischen Recht (Art. 82 lit. b BGG). Handelt es sich um einen neuen oder vollständig revidierten Erlass, kann jede einzelne Bestimmung hauptfrageweise angefochten werden (BGE 137 I 77 E. 1.2 S. 79 ; 135 I 28 E. 3.1.1 S. 31 und 3.1.2 S. 32). Anfechtungsobjekt ist, wenn das kantonale Recht keinen innerkantonalen Rechtsmittelweg vorsieht (Art. 87 Abs. 1 Teilsatz 1 BGG), vor Bundesgericht unmittelbar der Erlass. Der Erwahlungsbeschluss als selbständiger organisatorischer Hoheitsakt im Rahmen der politischen Rechte ist weder Anfechtungsobjekt noch Streitgegenstand (BGE 138 I 171 E. 3.3.1 S. 178).

E. 1.3.2

Die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden des Kantons Zürich sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 83 Abs. 3 KV/ZH ; Art. 59 Abs. 1 ZGB [SR 210]), ebenso wie die kirchlichen Körperschaften (Art. 130 Abs. 1 KV/ZH ; Urteil 2C_124/2013 vom 25. November 2013 E. 1.4.4, in: ASA 82 S. 379, RDAF 2015 I S. 311, ZBl 115/2014 S. 663). Sie sind als Gebietskörperschaften ausgestaltet, verfügen über Rechtspersönlichkeit (TOBIAS JAAG, in: Komm. KV/ZH, N. 5 zu Art. 83 KV/ZH) und sind folglich zur Prozessführung befugt (zum kantonalen Recht: MARTIN BERTSCHI, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 100 zu § 21 VRG/ZH).

E. 1.3.3

Neben den Privatpersonen können auch Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften des kantonalen Rechts beschwerdeweise vorbringen, im Rahmen der hauptfrageweisen Normenkontrolle sei ein kantonaler Erlass aufzuheben oder abzuändern (Art. 82 lit. b BGG ; BGE 136 I 265 E. 1.1 S. 267 und 1.3 S. 268; 136 II 274 E. 4 S. 287; Seiler, a. a. O., N. 115 zu Art. 89 BGG ; Florence Aubry Girardin, in: Bernard Corboz/Alain Wurzbürger/Pierre Ferrari/Jean-Maurice Frésard/Florence Aubry Girardin [Hrsg.], Commentaire de la LTF, 2. Aufl. 2014, N. 48 zu Art. 89 BGG). Dies setzt eine hinreichende Beschwerdebefugnis voraus. Das Recht zur Beschwerdeführung aufgrund der allgemeinen Legitimationsklausel (Art. 89 Abs. 1 BGG) ist freilich auf Privatpersonen zugeschnitten, weshalb öffentlich-rechtliche Körperschaften unter diesem Titel nur restriktiv zur Beschwerdeführung zuzulassen sind (BGE 142 V 395 E. 2 S. 397 ; 141 I 253

E. 3.1 S. 255; 141 II 161 E. 2.1 S. 164; Seiler, a. a. O., N. 86 zu Art. 89 BGG ; Aubry Girardin, a. a. O., N. 51 zu Art. 89 BGG).

E. 1.3.4

Eine öffentlich-rechtliche Körperschaft kann jedoch die besondere Legitimationsklausel gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG anrufen. Ausgehend von Art. 189 Abs. 1 lit. e BV sind Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaft zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zugelassen, wenn sie die Verletzung von Garantien zu rügen vermögen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (BGE 138 I 143 E. 1.3.1 S. 149 ; 136 I 404 E. 1.1.1 S. 406). Darin enthalten ist insbesondere die Gemeindeautonomie (BGE 142 I 177 E. 2 S. 180 ; 140 I 90 E. 1.1 S. 92). Denn soweit der betreffende Kanton die Gemeindeautonomie in seiner Verfassung gewährleistet, zählt diese zu den kantonalen verfassungsmässigen Rechten (BGE 141 I 36 E. 5.4 S. 43). Die besondere Legitimationsklausel nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG ist frei von weiteren Erfordernissen: Für das Eintreten ist einzig entscheidend, dass das Gemeinwesen in vertretbarer Weise eine Garantie der Kantons- oder Bundesverfassung anruft. Ob eine solche tatsächlich besteht und, falls dies zutrifft, die Garantie im konkreten Fall tatsächlich verletzt ist, bleibt der materiellen Prüfung vorbehalten (BGE 141 I 36 E. 1.2.4 S. 41 ; 140 I 90 E. 1.1 S. 92; zum Ganzen AUBRY GIRARDIN, a. a. O., N. 51 zu Art. 89 BGG).

E. 1.3.5

Bei den beschwerdeführenden Gemeinden handelt es sich teils um politische Gemeinden, die gemäss § 3 Abs. 2 Satz 2 GG/ZH 2015 zusätzliche hoheitliche Aufgaben zu übernehmen hätten, teils um Schulgemeinden, denen dieselben hoheitlichen Aufgaben entzogen würden. Die Gemeinden berufen sich im Wesentlichen auf Art. 50 BV , darüber hinaus aber auch auf Art. 83-85 KV/ZH , welche die Autonomie und die Organisation der Gemeinden des Kantons Zürich zum Gegenstand haben. Bei den angerufenen Rechtsgrundlagen handelt es sich um verfassungsrechtliche Garantien (BGE 141 I 36 E. 5.4 S. 43). Die politischen Gemeinden sind daher mit der Rüge, es liege eine Verletzung der Gemeindeautonomie vor, zu hören. Es fragt sich, wie es sich mit den Schulgemeinden verhält. Das Bundesgericht hat beispielsweise einer Schulgemeinde des Kantons Basel-Landschaft die Legitimation zugesprochen (Urteil 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 E. 2 [Schulhauszuweisung]), ebenso einer solchen des Kantons St. Gallen (Urteil 2C_121/2015 vom 11. Dezember 2015 E. 2, nicht publ. in: BGE 142 I 49 [islamisches Kopftuch]) oder des Kantons Thurgau (Urteil 2C_794/2012 vom 11. Juli 2013 E. 2.2, nicht publ. in: BGE 139 I 280 [islamisches Kopftuch]), mehrfach aber auch den Schulgemeinden des Kantons Zürich (Urteile 8C_272/2014 vom 5. Februar 2015 E. 5.2 [Personalrecht]; 2C_571/2011 und weitere vom 12. Oktober 2011 E. 2.1 [Betriebssubventionen]; 8C_122/2009 vom 24. Februar 2010 E. 2.2.1 [Entschädigung aus Personalrecht]). Auch vorliegend ist es den Schulgemeinden möglich, sich auf die Gemeindeautonomie zu berufen.

E. 1.3.6

In zweiter Linie rügen die beschwerdeführenden Gemeinden eine Gehörsverletzung (Art. 29 Abs. 2 BV). Über die Verletzung verfassungsgemässer Garantien hinaus können öffentlich-rechtliche Körperschaften gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG akzessorisch auch verfassungsrechtliche Individualrechte anrufen, was allerdings voraussetzt, dass diese einen hinreichend engen Zusammenhang mit der behaupteten Autonomieverletzung

aufweisen (BGE 136 I 265 E. 2.3 S. 270). In Betracht fallen insbesondere die behauptete Verletzung des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) oder des allgemeinen Willkürverbots (Art. 9 BV ; BGE 134 I 204 E. 2.2 S. 206 ; 131 I 91 E. 1 S. 93; Urteil 2C_12/2011 vom 6. Juli 2011 E. 1.2). Fehlt ein rechtsgenügender Sachzusammenhang, kann die öffentlich-rechtliche Körperschaft gegebenenfalls in diesem Bereich die allgemeine Legitimationsklausel anrufen. Dies ist vorliegend nicht erforderlich: Die ergänzende Rüge, im Gesetzgebungsverfahren nur unzulänglich angehört worden zu sein, steht in einem genügend engen Zusammenhang zur hauptsächlichen Rüge, mit der Schaffung der streitbetroffenen Norm habe der Kanton in einen den Gemeinden vorbehaltenen Gestaltungsspielraum eingegriffen. Sie ist daher zulässig.

E. 1.3.7

Die beschwerdeführenden Gemeinden berufen sich bei ihrer Gehörsrüge überdies auf Art. 4 Abs. 6 sowie Art. 5 der vom Europarat vorgelegten Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SR 0.102). Diese ist für die Schweiz am 1. Juni 2005 in Kraft getreten (AS 2005 2393). Die Schweiz hat im Anschluss an Art. 13 der Charta aber festgehalten, das Abkommen gelte hier ausschliesslich für die Einwohnergemeinden ("communes politiques"/"comuni politici"; siehe die abschliessenden "Erklärungen"). Streitbetroffen ist die Aufhebung von Schulgemeinden, was ausserhalb des sachlichen Anwendungsbereichs der Charta liegt. Auf dieses und anderes Völkerrecht ist nicht weiter einzugehen.

E. 1.3.8

Das Bundesgericht prüft grundsätzlich mit freier Kognition , ob ein angefochtener kantonaler oder kommunaler Erlass zur Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, oder kantonalen verfassungsmässigen Rechten führt (Art. 95 lit. a-c BGG ; BGE 141 V 234 E. 2 S. 236). Kantonales Verfassungsrecht, das die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden regelt, zählt zum verfassungsmässigen Recht (BGE 141 I 36 E. 5.4 S. 43; ferner 136 I 395 E. 2 S. 397; insgesamt zu den verfassungsmässigen Rechten: BGE 137 I 77 E. 1.3.1 S. 79 f.), sodass der Rüge mit freier Kognition nachzugehen ist (BGE 142 I 26 E. 3.3 S. 30). Abweichend davon untersucht das Bundesgericht die Auslegung und Anwendung von kantonalem Verfassungsrecht, das nicht unter die verfassungsmässigen Rechte fällt, lediglich unter dem Gesichtswinkel der Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV ; BGE 141 I 36 E. 5.4 S. 43).

E. 1.3.9

Die Verletzung von Bundesrecht und Völkerrecht (Art. 95 lit. a und b BGG), jeweils unter Ausschluss verfassungsmässiger Rechte (dazu E. 1.3.10), prüft das Bundesgericht von Amtes wegen (Art. 106 Abs. 1 BGG ; BGE 142 I 155 E. 4.4.5 S. 157). Es ist daher weder an die in der Beschwerde vorgebrachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann die Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen, und es kann eine Beschwerde mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (Motivsubstitution; BGE 142 II 293 E. 1.3 S. 296 f.).

E. 1.3.10

Gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG prüft das Bundesgericht die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem (einschliesslich kommunalem) und interkantonalem Recht dagegen nur, falls eine solche Rüge in der Beschwerde überhaupt vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit). Wird keine

Verfassungsrüge erhoben, kann das Bundesgericht eine Beschwerde selbst dann nicht gutheissen, wenn eine Verfassungsverletzung tatsächlich vorliegt (zum Ganzen BGE 142 I 99 E. 1.7.2 S. 106). Unter die Grundrechte in diesem Sinn fallen neben den Art. 7-34 BV die weiteren verfassungsmässigen Rechte der Bundesverfassung, die Rechtsansprüche der EMRK (SR 0.101) und anderer Menschenrechtspakte sowie die durch die jeweilige Kantonsverfassung gewährleisteten Individualrechte (BGE 137 I 77 E. 1.3.1 S. 79 f.).

E. 1.3.11

Das Bundesgericht urteilt vorliegend als einzige richterliche Instanz (Art. 87 Abs. 1 Satzteil 1 BGG), nachdem das kantonale Recht bei Gesetzen eine hauptfrageweise Rechtsetzungskontrolle nicht erlaubt (vorne E. 1.2.2). Ein von einer zulässigen Vorinstanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG) festgestellter Sachverhalt, der für das Bundesgericht verbindlich wäre (Art. 105 Abs. 1 BGG), fehlt daher. Unter den gegebenen Umständen stützt das Bundesgericht sich auf die amtlichen Veröffentlichungen, so auf das Protokoll des Kantonsrat des Kantons Zürich, auf die Beratungen der kantonsrätlichen Kommission, die dem Bundesgericht zugänglich gemacht wurden, sowie auf die Verlautbarungen der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich.

E. 2.1

Streitig und zu prüfen ist im Rahmen einer abstrakten (hauptfrageweisen) Rechtsetzungskontrolle, ob die streitbetroffenen Bestimmungen mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind. Vorliegend stellt sich die Frage nach der Verfassungsmässigkeit von § 3 Abs. 2 Satz 2 und § 177 GG/ZH 2015. Dabei ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob das Verfassungsrecht des Kantons Zürich im streitbetroffenen Bereich Garantien zugunsten der beschwerdeführenden Gemeinden aufstellt (hinten E. 2.2 ff.). Fehlt es daran, ist die Beschwerde aus diesem Grund abzuweisen, andernfalls ist in einem zweiten Schritt der Frage nachzugehen, ob der Gesetzgeber durch Erlass der streitbetroffenen Bestimmungen in die verfassungsgemässe Garantie eingegriffen hat (hinten E. 2.5).

E. 2.2.1

Zur Hierarchie der Normen lässt sich der Bundesverfassung einzig entnehmen, dass alles Bundesrecht (Art. 49 Abs. 1 BV) und das interkantonale Recht (Art. 48 Abs. 5 BV) widersprechendes kantonales Recht zurückdrängt. Die innerkantonale Normhierarchie bleibt unerwähnt. Gemäss Art. 51 Abs. 1 BV gibt sich aber jeder Kanton eine demokratische Verfassung (dazu BGE 140 I 394 E. 8.1 S. 401). Im Normgefüge des Kantons kommt der Verfassung alsdann der normative Vorrang zu (ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 2016, N. 485). Sie ist "formellement supérieure au reste du droit cantonal" (JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in: Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, 2003, N. 2 zu Art. 51 BV). Folglich geht eine kantonale Verfassung allen Arten des subkonstitutionellen Rechts des betreffenden Kantons vor, was Art. 51 BV stillschweigend voraussetzt (EVA MARIA BELSER/NINA MASSÜGER, in: Basler Kommentar, BV, 2015, N. 16 zu Art. 51 BV ; GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2007, N. 8 zu Art. 51 BV).

E. 2.2.2

Die Vorrangstellung der kantonalen Verfassung spiegelt sich zudem darin, dass die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes bedürfen (Art. 51 Abs. 2 Satz 1 BV). Der Bund erteilt die Gewährleistung, wenn das kantonale Verfassungsrecht dem

Bundesrecht nicht widerspricht (Art. 51 Abs. 2 Satz 2 BV). Der Begriff des Bundesrechts im Sinne von Art. 51 Abs. 2 BV umfasst sämtliche Rechtsetzungsstufen des Bundes (AUER, a. a. O., N. 592). Mit dem Erfordernis der Gewährleistung stellt der Bund im Zeitpunkt der Gewährleistung den Vorrang des Bundesrechts gegenüber kantonalem Recht sicher. Unterkonstitutionelles kantonales Recht ist der Gewährleistung nicht zugänglich. Die Bundesversammlung verbindet mit der Gewährleistung der Verfassung die Erwartung, dass das nachgeordnete kantonale Recht mit dem gewährleisteten Verfassungsrecht in Einklang steht. Dies ist ein Aspekt des Gebots der Bundestreue, wie sie sich insbesondere aus Art. 44 BV ergibt.

E. 2.2.3

Die Auslegung einer Kantonsverfassung folgt grundsätzlich jenen Regeln, die für die Auslegung des unterkonstitutionellen Rechts gelten (BGE 139 II 243 E. 8 S. 249 ; 131 I 74 E. 4.1 S. 80). Ausgangspunkt der Auslegung eines Rechtssatzes bildet der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element; BGE 142 V 402 E. 4.1 S. 404 f.). Ist der Wortlaut der Bestimmung klar, d. h. eindeutig und unmissverständlich, darf davon nur abgewichen werden, wenn triftiger Grund für die Annahme besteht, der Wortlaut ziele am "wahren Sinn" der Regelung vorbei. Anlass für eine solche Annahme können die Entstehungsgeschichte der Bestimmung (historisches Element), ihr Zweck (teleologisches Element) oder der Zusammenhang mit andern Vorschriften (systematisches Element) geben (BGE 142 I 135 E. 1.1.1 S. 138; 142 III 695 E. 4.1.2 S. 699; 141 II 57 E. 3.2 S. 61). Nur für den Fall, dass der Wortlaut der Bestimmung unklar bzw. nicht restlos klar ist und verschiedene Interpretationen möglich bleiben, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Dabei sind alle anerkannten Auslegungselemente zu berücksichtigen (pragmatischer Methodenpluralismus; BGE 142 I 135 E. 1.1.1 S. 138; 142 III 695 E. 4.1.2 S. 699). Auch eine solche Auslegung findet ihre Grenzen aber am klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung, indem der eindeutige Wortsinn nicht zugunsten einer solchen Interpretation beiseitegeschoben werden darf (BGE 141 V 221 E. 5.2.1 S. 225).

E. 2.3.1

Die Gemeinde ist ein Institut des kantonalen Rechts (AUER, a. a. O., N. 412). Der konkrete Umfang des Rechtsinstituts geht daher aus dem jeweiligen kantonalen Verfassungsrecht hervor, soweit der Kanton überhaupt Anordnungen auf Verfassungsstufe trifft, zumindest aber aus dem jeweiligen Gesetzesrecht (BGE 141 I 36 E. 5.3 S. 42 f. ; 140 I 285 E. 4.1 S. 292 f. ; 139 I 169 E. 6.1 S. 173). Die Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie nur, aber immerhin in diesem Umfang, mithin "nach Massgabe des kantonalen Rechts" (Art. 50 Abs. 1 BV ; zum Ganzen BGE 141 I 36 E. 5.3 S. 42 f. mit Hinweisen). Der rechtliche Beitrag des Bundes erschöpft sich darin, die Gemeindeautonomie gerichtlich in dem vom Kanton umrissenen Umfang zu schützen (PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, § 17 N. 4).

E. 2.3.2

Der bundesgerichtlichen Praxis zufolge sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet , sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr in diesem Bereich eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 142 I 177 E. 2 S. 180). Der

Gestaltungsspielraum muss, um als Garantie des Kantons gelten zu können, sowohl quantitativ (Befugnis, eine wesentliche Frage eigenständig zu beantworten) als auch qualitativ erheblich sein (bezogen auf eine kommunale Angelegenheit; T SCHANNEN, a. a. O., § 17 N. 6). Inhaltlich kann die Entscheidungsfreiheit sich ebenso auf die Rechtsetzung des kommunalen Rechts wie auf die Rechtsanwendung des eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Rechts beziehen (T SCHANNEN, a. a. O., § 17 N. 9 und 11).

E. 2.3.3

Das Staatsrecht des Kantons Zürich sieht das Institut der Gemeinde in drei Erscheinungsformen vor. Dabei handelt es sich um die politischen Gemeinden (Einwohnergemeinden; Art. 83 Abs. 1 KV/ZH), die Schulgemeinden (Art. 83 Abs. 2 KV/ZH) und die kirchlichen Körperschaften (Art. 130 KV/ZH). Deren Selbständigkeit wird anerkannt (Art. 1 Abs. 4 KV/ZH), wenn auch nur in allgemeiner Weise (BGE 136 I 395 E. 3.2.2 S. 398; Urteil 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012 E. 2.2.1, in: ZBl 113/2012 S. 543, RDAF 2013 I 350). Die Gemeinden sind berechtigt und verpflichtet, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln (Art. 85 Abs. 1 KV/ZH). Die politischen Gemeinden unterliegen dem Subsidiaritätsprinzip. Kraft ausdrücklicher Anordnung nehmen sie alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind (Art. 83 Abs. 1 KV/ZH).

E. 2.3.4

Die Kantone üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 Teilsatz 2 BV; BGE 142 II 182 E. 3.2.2 S. 194). Mangels einer Bundeskompetenz sind die Kantone auch für das Schulwesen zuständig, was deklaratorisch aus Art. 62 Abs. 1 BV hervorgeht. Sie haben in organisatorischer, fachlicher und finanzieller Hinsicht für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offensteht (Art. 62 Abs. 2 Satz 1 BV in der Fassung vom 16. Dezember 2005, in Kraft seit 21. Mai 2006 [AS 2006 3033]; BGE 140 I 153 E. 2.3.2 S. 156 f.). Sache der Kantone ist es daher auch, darüber zu befinden, welcher Behörde die Wahrnehmung des Bildungsauftrags obliegt. Dem Bundesrecht lässt sich hierzu nichts entnehmen. Nach Art. 116 Abs. 1 KV/ZH führen "Kanton und Gemeinden" qualitativ hochstehende öffentliche Schulen.

E. 2.3.5

In organisatorischer Hinsicht hält Art. 83 Abs. 2 KV/ZH fest, dass die Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung von Schulgemeinden wahrgenommen werden können. Bei ihnen handelt es sich um "Spezialgemeinden", deren Aufgabenbereich auf die Volksschule (Kindergarten, Primarschule und Oberstufe) beschränkt ist (JAAG, in: Komm. KV/ZH, N. 15 zu Art. 83 KV/ZH). Den "Einheitsgemeinden", welche neben allen weiteren auch die Aufgaben aus dem Bildungsauftrag wahrnehmen, kommt konzeptionell die "Vorrangstellung" zu (URS GLÄTTLI, in: Verein Zürcher Gemeindeglieder und Verwaltungsfachleute [Hrsg.], Ergänzungsband zum Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2011, N. 1 und 2 zu § 4 GG/ZH 1926; dazu auch FRANZ KESSLER, Die Anfänge der Gemeindeautonomie im Kanton Zürich, in: Isabelle Häner [Hrsg.], FS für Alfred Kölz, 2003, S. 131 ff., insb. 148).

E. 2.4.1

Anders als politische Gemeinden, deren Bestand in dem Sinne garantiert ist, dass ein lückenloser Teppich vorliegen muss, der restlos das gesamte Kantonsgebiet abdeckt, handelt es sich bei den Schulgemeinden um ein fakultatives Institut. Bildungsaufgaben

"können" einer Schulgemeinde übertragen werden, ansonsten die politische Gemeinde auch hierfür zuständig ist (Art. 83 Abs. 1 KV/ZH). Besteht aber eine Schulgemeinde, kann diese mit der "Mehrheit der Stimmenden jeder beteiligten Gemeinde " (Art. 84 Abs. 1 KV/ZH) mit einer anderen Schulgemeinde fusionieren (gleichartige Fusion, "Kombinationsfusion"). Ein Zusammenschluss ist aber auch mit der politischen Gemeinde möglich, auf deren Gebiet sie sich befindet (ungleichartige Fusion, "Absorptionsfusion"; JAAG, in: Komm. KV/ZH, N. 5 zu Art. 84 KV/ZH). In diesem letzteren Fall geht die Schulgemeinde ersatzlos unter, was aber nur mit der "Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden dieser Gemeinde" geschehen kann (Art. 84 Abs. 2 KV/ZH). In einem solchen Fall sieht die Verfassung eine Urnenabstimmung auf Ebene der Schulgemeinde vor (Art. 84 Abs. 3 KV/ZH). Das Einverständnis der aufnehmenden politischen Gemeinde ist entbehrlich (zum Ganzen JAAG, in: Komm. KV/ZH, N. 4 ff. zu Art. 84 KV/ZH).

E. 2.4.2

Zwangsfusionen über die Köpfe der Stimmberechtigten hinweg sieht das Staatsrecht des Kantons Zürich nicht (mehr) vor (JAAG, in: Komm. KV/ZH, N. 6 zu Art. 84 KV/ZH). Entsprechend wenig lässt sich aus BGE 131 I 91 betreffend die Munizipalgemeinde Ausserbinn/VS herleiten, weicht die Rechtslage im Kanton Wallis doch ganz erheblich von jener des Kantons Zürich ab. Gemäss Art. 26 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (KV/VS; SR 131.232) und Art. 135 des Gemeindegesetzes (des Kantons Wallis) vom 5. Februar 2004 (GG/VS; SGS 175.1) ist die zwangsweise Fusion von Gemeinden zulässig, wenn auch nur unter den gesetzlichen Voraussetzungen. Im Kanton Zürich verhält es sich grundlegend anders: Soll eine Schulgemeinde aufgelöst werden, bedarf es gemäss Art. 84 Abs. 2 KV/ZH der Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden der Schulgemeinde.

E. 2.4.3

Der Wortlaut von Art. 84 Abs. 2 KV/ZH lässt mithin keine Fragen offen, er ist klar. Vom eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nach dem Gesagten nur abgewichen werden, wenn triftiger Grund für die Annahme besteht, er ziele am "wahren Sinn" der Regelung vorbei. Anlass für eine solche Annahme können die Entstehungsgeschichte der Bestimmung (historisches Element), ihr Zweck (teleologisches Element) oder der Zusammenhang mit andern Vorschriften (systematisches Element) geben (vorne E. 2.2.3).

E. 2.4.4

Erkenntnisse lassen sich insbesondere aus der Entstehungsgeschichte gewinnen. Gemäss der seinerzeitigen Kantonsverfassung des Kantons Zürich von 18. April 1869 erfolgte die Bildung neuer und die Vereinigung oder Auflösung bestehender Gemeinden ursprünglich im Weg der Gesetzgebung (Art. 47 Abs. 2 KV/ZH 1869). Am 31. Januar 1904 kam es zu einer Revision dieser Verfassungsbestimmung. Fortan - und dies bis zur Totalrevision von 2005 - galt, dass über die Neubildung, Vereinigung oder Auflösung von Schulgemeinden mit Beschluss des Kantonsrats zu befinden war (dazu WALTER WETTSTEIN, Die Gemeindegesetzgebung des Kantons Zürich, 1907, N. 2; HANS RUDOLF THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl. 2000, N. 2 zu § 4 GG/ZH 1926; GLÄTTLI, a. a. O., N. 1 zu § 4 GG/ZH 1926). Der Verfassungsgeber von 2005 übertrug diese Kompetenz alsdann vom Kantonsrat an die Stimmenden der Schulgemeinde (Art. 84 Abs. 2 KV/ZH).

E. 2.4.5

Die jüngste Kompetenzverschiebung scheint mit Bedacht getroffen worden zu sein. Wie den Protokollen des Verfassungsrates zu entnehmen ist, ging mit Art. 84 KV/ZH die Absicht einher, die Gemeindeautonomie zu stärken. So wies der Sprecher in der zweiten Gesamtleistung darauf hin, dass "Eingriffe von oben, wie sie heute möglich sind", abzulehnen seien (Votum von Verfassungsrat Kurt Stäheli, 59. Sitzung des Verfassungsrates vom 8. Juli 2004, S. 3194; siehe auch 3195 f.). Die Verabschiedung von Art. 84 Abs. 2 KV/ZH musste sich in der Folge unmittelbar auf § 4 Abs. 2 GG/ZH 1926 auswirken. Denn dieser sah weiterhin vor, dass der Kantonsrat die Fusion von Schulgemeinden anordnen konnte, "wenn die besonderen Verhältnisse der Gemeinden die Vereinigung als zweckmässig erscheinen lassen". Mit dem Inkrafttreten von Art. 84 Abs. 2 KV/ZH blieb der nunmehr verfassungswidrige § 4 Abs. 2 GG/ZH 1926 formell zwar in Kraft, er konnte aber nicht mehr angewendet werden (dazu GLÄTTLI, a. a. O., N. 1 zu § 4 GG/ZH 1926).

E. 2.4.6

Unter diesen entstehungsgeschichtlichen Vorzeichen ist es von vornherein unzulässig, vom klaren Wortlaut von Art. 84 Abs. 2 KV/ZH abzuweichen. Der Normtext gibt den Normsinn treffend wieder. Im Sinne eines Zwischenergebnisses zeigt sich, dass Art. 84 Abs. 2 KV/ZH eine kantonale Garantie zugunsten der Schulgemeinden gewährt (Art. 189 Abs. 1 lit. e BV) : Es liegt in der ausschliesslichen Zuständigkeit der Stimmberechtigten der jeweiligen Schulgemeinde, darüber zu befinden, ob die Schulgemeinde in der bisherigen Form beibehalten werden, mit einer anderen Schulgemeinde fusionieren oder in der politischen Gemeinde aufgehen soll. Diese Garantie, wie sie sich aus der gewährleisteten Kantonsverfassung ergibt, steht unter dem Schutz der Eidgenossenschaft. Die Schulgemeinden können mit Recht rügen, eine die Garantie durchkreuzende Gesetzesbestimmung halte vor dem übergeordneten Recht nicht stand (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG).

E. 2.5.1

Damit fragt sich in der Sache selbst, ob die streitbetroffenen Normen (§ 3 Abs. 2 Satz 2 und § 177 GG/ZH 2015) mit Art. 84 Abs. 2 KV/ZH vereinbar sind. Der Verfassung kommt im Normgefüge jedes Kantons der normative Vorrang zu (vorne E. 2.2.1), zumal sie die Gewährleistung seitens der Bundesversammlung erfahren hat (vorne E. 2.2.2). Umso mehr ist der Kanton auf seine Verfassung zu behaften. Er hat unterkonstitutionelles Recht in Einklang mit der gewährleisteten Verfassung zu gestalten. Wenn anlässlich der hauptfrageweisen Rechtsetzungskontrolle zu klären ist, ob der kantonale Gesetz- und/oder Ordnungsgeber diesen Ansprüchen genügt hat, auferlegt sich das Bundesgericht, trotz freier Prüfungsbefugnis (vorne E. 1.3.8), aber eine gewisse Zurückhaltung. Diese ist in der Rücksicht auf den Föderalismus und die Verhältnismässigkeit begründet. Das Bundesgericht prüft praxisgemäss (nur), ob der angefochtenen Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sich mit dem übergeordneten Recht vereinbaren lässt. Das Bundesgericht hebt ein kantonales Gesetz oder eine kantonale Rechtsverordnung nur auf, falls die Norm sich jeder verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch bereits, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt (BGE 138 I 321 E. 2 S. 323 ; 137 I 77 E. 2 S. 82).

E. 2.5.2

Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 GG/ZH 2015 nehmen die Parlamentsgemeinden auch die Aufgaben der Gemeinden im Bereich von Schule und Bildung wahr. Im Gegenzug sind die vorbestehenden Schulgemeinden, soweit sie ganz oder teilweise auf dem Gebiet einer Parlamentsgemeinde liegen, gehalten, ihre Aufgaben an die politische Gemeinde abzutreten. Gemäss § 177 GG/ZH 2015 hat dies "bis zum Ablauf der nächsten ordentlichen Amtsdauer nach Inkrafttreten dieses Gesetzes" zu geschehen. Das revidierte Gemeindegesetz sieht von jeder Mitwirkung der Stimmberechtigten der Schulgemeinden ab. Beim Gesetz handelt es sich - anders als bei der Verfassung - um einen neuen Erlass, was in der Auslegung zu einem verstärkten Stellenwert des Wortlauts und der Materialien führt (BGE 141 III 155 E. 4.2 S. 156; 141 IV 299 E. 1.3.2 S. 299 f.; 141 V 206 E. 3.2 S. 212).

E. 2.5.3

Der Wortlaut des Gesetzes ist klar und unzweideutig. Der Blick in die Materialien bekräftigt diese Einschätzung: Schon § 31 Abs. 2 VE-GG/ZH (Sachverhalt, lit. A) hatte darauf abgezielt, das Nebeneinander von Gemeindeversammlung (Schulgemeinde) und Gemeindeparlament (politische Gemeinde) zu beseitigen. Der Regierungsrat liess das Ansinnen zwar fallen, doch nahm die vorberatende Kommission es gleich wieder auf (Sachverhalt, lit. B). Der Kantonsrat sah seinerseits von der Neuerung zunächst ab, um sie später doch gutzuheissen. Das einleitende Votum in der Sitzung vom 2. Februar 2015 erhellt die Stossrichtung: Beabsichtigt war, den "alten Zopf" abzuschneiden, um dadurch die "unübersichtliche, verwirrende und groteske" Situation zu beseitigen (Sachverhalt, lit. C). Die Mehrheit des Kantonsrats teilte diese Einschätzung. In seiner Vernehmlassung zur Beschwerde führt der Kantonsrat denn auch aus, nach Ablauf der gesetzlichen Frist (§ 177 GG/ZH 2015) würde die Auflösung "soweit notwendig ersatzhalber aufsichtsrechtlich vorgenommen", mithin gegebenenfalls auch ohne Zustimmung der Stimmberechtigten.

E. 2.5.4

Eine verfassungskonforme Auslegung von § 3 Abs. 2 Satz 2 und § 177 GG/ZH 2015 ist unter diesen Umständen ausgeschlossen. Die neu geschaffene gesetzliche Grundlage erlaubt Zwangsfusionen, was verfassungsrechtlich nicht haltbar ist. Das revidierte Gesetzesrecht vermag Art. 84 Abs. 2 KV/ZH nicht zurückzudrängen. Gegenteil geht das kantonale Verfassungsrecht - anders als im Bereich des Bundesrechts (Art. 190 BV) - dem nachgeordneten Recht ausnahmslos vor. Die Beschwerde erweist sich damit als begründet, weshalb sie gutzuheissen ist und die angefochtenen Bestimmungen aufzuheben sind. Mit Blick darauf erübrigt es sich, den angeblichen Gehörsverletzungen nachzugehen (vorne E. 1.3.6).

E. 3.1

Nach dem Unterliegerprinzip sind die Kosten grundsätzlich dem Kanton Zürich aufzuerlegen (Art. 65 i. V. m. Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG). Kantone dürfen in der Regel keine Gerichtskosten auferlegt werden, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis tätig geworden sind, ohne dass es sich um ihr Vermögensinteresse handelt (Art. 66 Abs. 4 BGG). Im vorliegenden Fall kann auf das Erheben von Kosten verzichtet werden.

E. 3.2

Den beschwerdeführenden Gemeinden, die obsiegen, aber in ihrem amtlichen Wirkungskreis tätig werden, ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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