

BL_GERICHTE 2006/59 vom 23. August 2006

BL Gerichte, 2006-08-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_2006_59

FR: BL_GERICHTE 2006/59 du 23 août 2006

IT: BL_GERICHTE 2006/59 del 23 agosto 2006

Regeste

Befugnis des Gemeinderates beim Abschluss verwaltungsrechtlicher Verträge
(Benutzungsvereinbarung Schiessplatz Lachmatt)

Erwägungen

E. 1

(...)

E. 2

Die Bürgerschaft soll ebenfalls zuständig sein, wenn es sich um Entscheidungen handelt, die am Bestand der Gemeinde rühren, sofern es sich nicht um geringfügige Gebietsänderungen handelt.

E. 3

Entscheidungen von einer gewissen finanziellen Tragweite sollen der Bürgerschaft vorbehalten bleiben. Dazu gehört in erster Linie die Genehmigung des Voranschlages.

E. 4

Im Folgenden ist zu fragen, ob die Benutzungsvereinbarung, welche unter anderem vom Gemeinderat Muttenz unterzeichnet und abgeschlossen wurde, derart bedeutend und wichtig ist, dass sie hätte der Gemeindeversammlung vorgelegt werden müssen. a) Die Verteilung der Regelungsbefugnisse obliegt im Allgemeinen der Verfassung (hierzu grundlegend Georg Müller, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2. Aufl., Zürich 2006, Rz. 190 ff.). Sie kann diese Befugnisse auf verschiedene Arten und gemäss verschiedenen Kriterien den Staatsorganen zuweisen (zu den Kriterien im Einzelnen G. Müller, a.a.O., Rz. 193 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 396 ff.). Gemäss § 36 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV BL) vom 17. Mai 1984 darf die Befugnis zum Erlass grundlegender oder wichtiger Bestimmungen durch den Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden. Damit wird das Kantonsparlament verpflichtet und insofern auch gezwungen, alle wichtigen und grundlegenden rechtssetzenden Bestimmungen im Rahmen eines Gesetzes zu beschliessen. Der Bund kennt eine analoge Regelung. Gemäss Art. 164 Abs. 1 Satz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 sind alle wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen (hierzu insb. Georg Müller, Rechtssetzung und Staatsverträge, in: Daniel Thürer/Jean Francois Aubert/Jörg Paul Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 70, Rz. 14 ff.; Karin Sutter-Somm, Art. 164 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Lachen 2002, Rz. 4 ff.). Gemäss § 47 Abs. 1 Ziff. 1

und Ziff. 2 GemG hat die Gemeindeversammlung die Gemeindeordnung und die Gemeindereglemente zu erlassen, mit anderen Worten die für eine Gemeinde wesentlichen oder wichtigen Bestimmungen zu beschliessen. Dies gilt ebenso für den Abschluss von Verträgen mit anderen Gemeinden, Verbänden oder Kantone. Nach § 47 Abs. 1 Ziff. 14 bis GemG hat die Gemeindeversammlung Verträge mit reglements wesentlichem Inhalt zu genehmigen. b) Allgemein gelten eher strenge Anforderungen, wo es um eine Einschränkung von Grundrechten oder um die Schaffung von öffentlichrechtlichen Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs bzw. der Verpflichtung mit zu berücksichtigen sind (BGE 123 I 226 E. 4a). Auch für wichtige politische Entscheide ist ein formelles Gesetz bzw. ein Beschluss der Gemeindeversammlung erforderlich (BGE 125 I 176 E. 4a, 123 I 256 E. 2b/bb). Weggleitend kann eine verbreitete, seit langem bestehende und auch in anderen Kantonen gängige Rechtswirklichkeit sein; ein Handeln durch die Exekutive ist eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht. Für bisher unübliche Regelungen ist demgegenüber ein formelles Gesetz bzw. eine demokratische Legitimation durch die Gemeindeversammlung erforderlich (vgl. BGE 125 I 181 E. 9e, 123 I 256 E. 2b/bb, 122 I 135 E. 3b/cc). Von diesem Blickwinkel her besehen fragt sich, ob der Gemeinderat legitimiert gewesen war, die Benutzungsvereinbarung selbstständig abzuschliessen und zu genehmigen. c) Die Beurteilung der Wichtigkeit oder Wesentlichkeit lässt sich nicht unabhängig vom Zeitgeist sowie von der politischen Prioritätenordnung ein für allemal festlegen (Betonung Sutter-Sommer, a.a.O., Rz. 20). Was als wichtig oder wesentlich zu beurteilen ist, ist abhängig von politischen Wertungen sowie von der konkreten Sachvorlage. Lehre und Rechtsprechung haben indes Kriterien herausgearbeitet, anhand derer sich zumindest annähernd bestimmen lässt, was als wichtig oder wesentlich im Sinne von § 47 Abs. 1 Ziff. 14 bis GemG zu gelten hat. Danach lässt sich die Wichtigkeit vor allem aufgrund der Grösse des Adressatenkreises, der Zahl der geregelten Sachverhalte, der Intensität, mit welcher die Norm in Grundrechtspositionen eingreift, der Bedeutung der Norm für das politische System, die finanziellen Auswirkungen der Regelung sowie der Akzeptanz, mit welcher eine Norm bei den Betroffenen bzw. den Stimmberechtigten oder im Parlament rechnen kann, bestimmen (vgl. G. Müller, a.a.O., Rz. 211; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 397 ff.). Das Bundesgericht hat im Rahmen seiner Rechtsprechung eine Reihe weiterer Gesichtspunkte hervorgehoben. In BGE 121 I 27 E. 4a hat das Bundesgericht beispielsweise entschieden, dass die Einführung eines Numerus Clausus zum Medizinstudium an der Universität Zürich über die Wahrnehmung einer blossen Vollzugskompetenz hinausgehe. Zur Begründung führte das Bundesgericht im Wesentlichen aus, dass die Einführung eines Numerus clausus einen gewichtigen Einbruch in die bisherige Zulassungspraxis nicht nur an der Universität Zürich, sondern an den schweizerischen Universitäten schlechthin darstelle. Im Weiteren kann entscheidend sein, ob sich die Exekutive an die bisherige Übung gebunden betrachte, sich mithin an das bisher Übliche halte, wobei zur Beurteilung des bisher Üblichen auch ein interkantonaler Rechtsvergleich durchgeführt werden dürfe (vgl. BGE 121 I 275 E. 3b). Wenn dagegen der Staat in Abweichung von der bisher seit Jahrzehnten verfolgten Politik seine Politik ändere, sei dies ein Indiz dafür, dass dieser Entscheid vom Gesetzgeber zu treffen sei (vgl. BGE 123 I 256 E. 2 b/bb). d) Die bundesgerichtliche Rechtsprechung sowie die Lehre haben Kriterien zum besseren Verständnis und zur präziseren Erfassung der Wesentlichkeitstheorie erarbeitet und lassen sich folgendermassen zusammenfassen: Für die Wichtigkeit oder Wesentlichkeit einer Regelung sprechen der Einbruch in die bisherige Praxis bzw. ein Abweichen von der bisher verfolgten Politik; eingreifende

neuartige Massnahmen; ein Entscheid, der im entsprechenden Politikbereich eine wesentliche politische Wertungsfrage betrifft, besonders umstritten oder von erheblicher Tragweite ist; ein starker Eingriff in die Rechtsstellung des Einzelnen, wenn es insbesondere um die Frage finanzieller Lasten, die Einschränkung von Grundrechten oder die Schaffung öffentlichrechtlicher Pflichten geht oder sonst wie eine den Einzelnen erheblich berührende Massnahme zur Diskussion steht; der Erlass neuer, bisher unüblicher Bestimmungen oder die Neuorientierung bzw. Neuausrichtung einer entsprechenden Politik. Wegleitend bei dieser Beurteilung kann ausserdem eine verbreitete, seit langem bestehende (Kriterium des bisher Üblichen) und auch in anderen Kantonen übliche (Kriterium des landesweit Üblichen) Rechtswirklichkeit sein. e) Nach der Lehre sind darüber hinaus folgende Aspekte massgebend: die Zahl der von einer Regelung Betroffenen, die Grösse des Adressatenkreises des jeweiligen Erlasses bzw. der Verhaltensweisen, die zu regeln sind, die Bedeutung der Norm für das politische System (z.B. für die Aufgabenteilung zwischen den Gemeinwesen, die Zuständigkeit von Staatsorganen oder die Ausübung politischer Rechte), die finanziellen Auswirkungen der Regelung und die Akzeptierbarkeit von Massnahmen durch die davon betroffenen Personen. Ferner können als wesentlich Entweder-Oder-Entscheidungen, Bestimmungen mit Prognosecharakter, Regelungen, die eine grosse organisatorische Bedeutung aufweisen oder bei denen aus unterschiedlichen Gründen ein erheblicher politischer Legitimationsbedarf besteht, erkannt werden. f) Beim Entscheid, ob eine Regelung auf Verordnungsstufe genügt oder ein Gesetz im formellen Sinn notwendig erscheint, ist neben dem Grad der Bedeutung bestimmter Rechtsgüter ausserdem der Grad der Betroffenheit dieser Rechtsgüter mit zu berücksichtigen. Es genügt eine Bestimmung auf Verordnungsstufe, wenn untergeordnete Einzelheiten technischer oder organisatorischer Natur zu regeln sind oder wenn häufig Anpassungen an die sich ändernden, ferner schlecht vorhersehbaren Verhältnisse notwendig sind, so dass aus Gründen der Flexibilität die Kompetenz zur Festlegung der betreffenden Frage der Exekutive überlassen werden kann. Ferner sind weitere Elemente wie etwa die Rechtsvergleichung, die Eignung des Organs, das Bedürfnis nach Änderbarkeit der Regelung zu berücksichtigen, die an und für sich keine Aussagen über die Wesentlichkeit einer Bestimmung enthalten. g) Was mithin wichtig oder wesentlich erscheint und der Gesetzesform bedarf, muss anhand von Gesichtspunkten bestimmt und konkretisiert werden, die weitgehend durch Rechtsprechung und Lehre entwickelt worden sind. Ausserdem müssen die verschiedenen genannten Kriterien und Gesichtspunkte für die Beurteilung der Wichtigkeit oder Wesentlichkeit miteinander kombiniert werden, um verlässliche Aussagen über die Regelungslastverteilung zu gewinnen (G. Müller, a.a.O., Rz. 215 und Rz. 225). Sie sind Indizien, deren Anwendung die Frage der Verteilung der Regelungslast nicht mit letzter Sicherheit zu beantworten vermögen, vielmehr eine Entscheidung im Sinne eines Mehr-Oder-Weniger erlauben. Ferner bleibt nach wie vor eine Abwägung zwischen den unterschiedlichen Kriterien notwendig. „Defizite“ auf der einen Seite (geringe Betroffenheit, geringe Zahl von Adressaten, geringe finanzielle Auswirkungen, etc.) können durch einen „Überschuss“ auf der anderen Seite (grosse organisatorische Bedeutung, erheblicher Legitimationsbedarf, besonders umstrittene Frage, etc.) ausgeglichen werden. Mit Hilfe einer wertenden Abwägung kann mittels einer Anwendung der unterschiedlichen Kriterien versucht werden, den Entscheidungsverfahren zu rationalisieren und transparenter zu gestalten, so dass auch Fehlbeurteilungen verhindert werden können. Der vielbesagte Spielraum des Gesetzgebers bzw. sein politisches Ermessen lässt sich durch eine dergestalt erfolgte Abwägung anhand

verschiedener Gesichtspunkte und bestimmter Einzelkriterien zwar nicht unbedingt einschränken oder begrenzen, jedoch fassbarer und bestimmbarer machen. 5.a) Im Rahmen der vorliegenden Streitsache ist vorerst zu beachten, dass sich ursprünglich (1954) die drei Gemeinden Birsfelden, Muttenz und Pratteln zu einer einfachen Gesellschaft gemäss Art. 530 ff. des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 zusammengeschlossen haben, um gemeinsam die Schiessanlage Lachmatt zu betreiben. Art. 1 i.V.m. Art. 2 Gesellschaftsvertrag bestimmt denn auch, dass der Zweck der Gesellschaft die Erstellung und der Unterhalt der Schiessanlage Lachmatt für die drei Gemeinden Muttenz, Pratteln und Birsfelden sei. Dementsprechend wird nach Art. 5 Gesellschaftsvertrag der Bau der Schiessanlage von den vertragsschliessenden Gemeinden gemeinsam durchgeführt. Eigentümerin der gesamten Anlage bleibt die einfache Gesellschaft, mit anderen Worten die drei Gemeinden Birsfelden, Pratteln und Muttenz als einfache Gesellschafter (Art. 7 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag). Werden nun neue Gemeinden aufgenommen, sprengt dies zumindest den Gesellschaftszweck, wie er ursprünglich zwischen den drei Gesellschaftsvertragsgemeinden vereinbart worden ist und wie er im Gesellschaftsvertrag von 1954 zum Ausdruck kommt. In diesem ist die Aufnahme neuer Gesellschafter bzw. die Vereinbarung mit einer anderen Gemeinde über die Nutzung der Anlage nicht vorgesehen. Die Benutzungsvereinbarung weicht somit vom ursprünglich vereinbarten Gesellschaftszweck ab. Selbst wenn hierfür der Gesellschaftsvertrag nicht abgeändert werden muss, da Basel-Stadt lediglich ein Nutzungsrecht eingeräumt wird und nicht die Aufnahme einer neuen Gesellschafterin zur Diskussion steht, stellt die Vereinbarung mit einer anderen Gemeinde über die Benutzung der Schiessanlage eine Veränderung des ursprünglich festgesetzten Gesellschaftszweckes dar, welche einer demokratische Legitimation durch die Gemeindeversammlung bedarf. Will die Gemeinde Muttenz die Benützung der Schiessanlage Lachmatt neu festsetzen und andere Gemeinden daran kooperieren lassen, stellt dies einen gewichtigen Einbruch von dem im Gesellschaftsvertrag festgelegten Zweck dar, so dass der Entscheid, ob und in welcher Ausgestaltung zu dieser Massnahme gegriffen werden soll, nicht dem Gemeinderat überlassen bleiben darf. b) Die vorliegend zu beurteilende Benutzungsvereinbarung zwischen den Gesellschaftsvertragsgemeinden sowie dem Kanton Basel-Stadt ist aber auch von ihrer Auswirkung her eine Frage, die der Gemeindeversammlung unterbreitet werden muss. Durch die Erteilung des Benutzungsrechtes werden zusätzlich ca. 60 Sportschützen (alt: 80-110) und ca. 1000 Schiesspflichtige (alt: 1200) aufgenommen. Die Anzahl der Schiessenden wird somit annähernd verdoppelt. Dies führt zwangsläufig zu einer erheblichen Mehrbelastung an Lärm und Verkehr. Derzeit wird die Anlage von rund 200 Schützen pro Woche benutzt, mit Aufnahme der Basler Schützen wären es rund 350 Schiessende, die die Anlage pro Woche benützen würden. Dies zeigt, dass der Kreis der Benützer eine erhebliche Ausweitung erfährt und dementsprechend die Auswirkungen auf Mensch und Umwelt ein doch beträchtliches Ausmass annehmen können. Hierbei ist ausserdem zu berücksichtigen, dass gemäss Ziff. 10.2 Benutzungsvereinbarung die Basler Schützen die Schiessanlage Lachmatt für die Dauer von 30 Jahren benützen dürfen. Es geht also nicht um die kurzfristige Übernahme einiger weniger Schützen, sondern es wird eine beträchtliche Anzahl von Schützen für die Dauer von 30 Jahren, mithin sehr langfristig, aufgenommen. c) Die Frage des Schiessplatzes Lachmatt ist seit jeher politisch umstritten. Es haben sich aus verschiedensten Gründen Interessengruppen gebildet, die entsprechende Aktivitäten entwickelt haben. Nach Lehre und Rechtsprechung ist eine Vereinbarung oder

Regelung, je umstrittener eine Frage diskutiert wird, desto wichtiger oder grundlegender zu beurteilen. Dies würde selbst dann zutreffen, wenn die Massnahme prima vista betrachtet eher operationeller Natur wäre. Je umstrittener also eine Frage in einer Gemeinde ist, desto eher muss diese der Gemeindeversammlung unterbreitet werden. Weil der Schiessplatz Lachmatt politisch umstritten ist, besteht überdies ein erheblicher politischer Legitimationsbedarf. Auch deswegen ist die Vereinbarung der Gemeindeversammlung zu unterbreiten. d) Schliesslich ist auf die Konsequenzen einer Aufnahme der Basler Schützen aufmerksam zu machen. Die vier im Kanton Basel-Landschaft bestehenden Gemeinschaftsanlagen sind im Durchschnitt nunmehr etwa zur Hälfte ausgelastet. In naher oder ferner Zukunft wird sich - abhängig auch vom Weiterbestehen der obligatorischen Schiesspflicht - die Frage einer Schliessung einer oder mehrerer Schiessanlagen stellen. Wird nun den Basler Schützen ein Benutzungsrecht auf der Schiessanlage Lachmatt eingeräumt, stellt sich die Frage der Schliessung dieser Anlage zumindest mittelfristig nicht mehr. Über eine allenfalls zu erfolgende Schliessung der Schiessanlage Lachmatt wäre aber unbestritten die Gemeindeversammlung zuständig. Indem den Basler Schützen durch den Gemeinderat ein Nutzungsrecht eingeräumt wird, erübrigt sich zumindest mittelfristig eine Debatte um die Schliessung der Schiessanlage Lachmatt. Durch das erwähnte Vorgehen des Gemeinderates wird somit ein zweifellos wichtiger Entscheid der Gemeindeversammlung entzogen. e) Nach Lehre und Rechtsprechung genügt eine Bestimmung auf Verordnungsstufe, wenn untergeordnete Einzelheiten technischer oder organisatorischer Natur zu regeln sind oder wenn häufig Anpassungen an die sich ändernden, ferner schlecht vorhersehbaren Verhältnisse notwendig sind, so dass aus Gründen der Flexibilität die Kompetenz zur Festlegung der betreffenden Frage der Exekutive überlassen werden kann. Auch genügt eine Regelung auf Verordnungsstufe, wenn dies dem allgemein üblichen Standard entspricht und sich diese im Rahmen des bisher Üblichen hält. Bei der vorliegend zu beurteilenden Benutzungsvereinbarung handelt es sich sicherlich nicht um eine Frage, die lediglich technischer oder organisatorischer Natur ist wie etwa eine Benutzungsordnung einer Sporthalle. Ferner sind Anpassungen wegen veränderter Verhältnisse kaum zu erwarten. Im Gegenteil wurde die besagte Vereinbarung für die Dauer von 30 Jahren abgeschlossen; das Mass an Abänderbarkeit wurde letztlich selbst von den Behörden als sehr gering beurteilt. Entsprechend fehlen in der Benutzungsvereinbarung Klauseln oder Bestimmungen, welche gewisse Vorbehalte an sich ändernde Verhältnisse oder dergleichen zum Gegenstand haben. Auch kann nicht von schlecht voraussehbaren Verhältnissen gesprochen werden, solange zumindest an der obligatorischen Schiesspflicht festgehalten wird.

E. 6

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass verschiedene Indizien dafür sprechen, die besagte Angelegenheit der Gemeindeversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten. Die vorliegend zu beurteilende Benutzungsvereinbarung sprengt den Gesellschaftszweck, wie er ursprünglich zwischen den drei Gesellschaftsgemeinden vereinbart und auch ausgeübt worden ist. Wollen die Gesellschaftsgemeinden die Benützung der Schiessanlage Lachmatt neu festsetzen, indem sie anderen Gemeinden ein Nutzungsrecht einräumen und somit faktisch neue Gemeinden in die einfache Gesellschaft aufnehmen, stellt dies ein wichtiger und grundlegender Entscheid dar, der nicht dem Gemeinderat überlassen bleiben kann. Für diese Lösung spricht auch, dass die Frage des Schiessplatzes Lachmatt seit jeher politisch umstritten war und sich aus verschiedensten Gründen Interessengruppen gebildet haben, die entsprechende Aktivitäten entwickelten. Nach Lehre und Rechtsprechung ist jedoch eine

Vereinbarung oder Regelung, je umstrittener eine Frage diskutiert wird, desto wichtiger oder grundlegender zu beurteilen. Diesbezüglich besteht auch ein erheblicher politischer Legitimationsbedarf, was wiederum dafür spricht, die Benutzungsvereinbarung der Gemeindeversammlung zu unterbreiten. Schliesslich werden durch die Aufnahme der Schützen des Kantons Basel-Stadt die Anzahl der Schiessenden annähernd verdoppelt, was zu einer erheblichen Mehrbelastung an Verkehr und Lärm führt. Diese Mehrbelastung ist ferner nicht nur vorübergehender Natur. Auch dies ist ein Indiz dafür, dass die Benutzungsvereinbarung durch die Gemeindeversammlung genehmigt werden muss. Schliesslich sind ebenso die Konsequenzen einer Übernahme der Basler Schützen ins Blickfeld zu rücken, werden doch heute die bestehenden Gemeinschaftsanlagen nur etwa zur Hälfte ausgelastet, so dass sich künftig allenfalls die Frage einer Schliessung für diejenigen Schiessplätze stellt, welche die Basler Schützen nicht übernommen haben. Diese Frage hat indes der Gemeinderat Muttenz durch die Unterzeichnung der Vereinbarung vorweg beantwortet, ohne dass sich die Stimmberechtigten dazu äussern konnten und obwohl dies zweifellos einen wichtigen oder grundlegenden Entscheid darstellt, da sich dergestalt eine Debatte über die Schliessung der Anlage erübrigt. KGE VV vom 23.8.2006 i.S. Z. W. (810 06 115)WIR [Back to Top](#)

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