

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00052 vom 11. April 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-04-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00052

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00052 du 11 avril 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00052 del 11 aprile 2018

Regeste

Genehmigung der Gemeindeordnung | [Im Rahmen des Beschlusses über die Genehmigung der revidierten Gemeindeordnung verpflichtete der Regierungsrat die Gemeinde Männedorf, anlässlich der nächsten Revision der Gemeindeordnung Art. 17 Abs. 2 Ziff. 5 und Art. 23 Abs. 2 Ziff. 1 GO, wonach dem Gemeindevorstand bzw. der Schulpflege die Kompetenz zur Schaffung neuer Stellen zukomme, dahingehend anzupassen bzw. zu konkretisieren, dass damit keine neue Aufgaben begründet werden könnten, für die neue Ausgaben zu bewilligen seien.] Die Gemeindeordnung bedarf der Genehmigung des Regierungsrats, dessen Überprüfungsbefugnis auf eine Rechtmässigkeitskontrolle beschränkt ist (E. 2). Die kantonale Gesetzgebung regelt die Gemeindeaufgaben nicht abschliessend, weshalb die politischen Gemeinden befugt sind, freiwillig zusätzliche Aufgaben zu übernehmen, soweit es sich um typisch lokale Angelegenheiten handelt, um welche sich Kanton oder Bund nicht umfassend kümmern. Die Aufgabenerfüllung hat auf einer vom zuständigen Gemeindeorgan erlassenen hinreichenden Rechtsgrundlage zu beruhen; in Betracht fallen dabei neben generell-abstrakten Normen namentlich auch Ausgabenbeschlüsse (zum Ganzen E. 4.1). Vorliegend ergibt sich insofern bereits aus dem Legalitätsprinzip, dass gestützt auf die Art. 17 Abs. 2 Ziff. 5 und Art. 23 Abs. 2 Ziff. 1 GO keine neuen Gemeindeaufgaben geschaffen oder auf die Erfüllung bestehender Gemeindeaufgaben verzichtet werden darf, weshalb eine dementsprechende Präzisierung der Gemeindeordnung nicht erforderlich ist (E. 4.2). Offenbleiben kann sodann, ob dem Gemeindevorstand oder der Schulpflege in Art. 17 Abs. 2 Ziff. 5 und Art. 23 Abs. 2 Ziff. 1 GO zugleich die Ausgabenbewilligungskompetenz übertragen wird; denn selbst für den Fall, dass die beiden genannten Bestimmungen auch die entsprechende Ausgabenkompetenz des Gemeindevorstands bzw. der Schulpflege einschliessen, verstiesse dies nicht gegen übergeordnetes Recht (E. 4.3). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2018.00052 Urteil der 4. Kammer vom 11. April 2018 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen Gemeinde Männedorf, vertreten durch RA A, Beschwerdeführerin, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Genehmigung der Gemeindeordnung, hat sich ergeben: I. Die Stimmberechtigten der Gemeinde Männedorf nahmen am 24. September 2017 die mit Blick auf das neue Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1, in Kraft getreten am 1. Januar 2018) totalrevidierte Gemeindeordnung (GO, abrufbar unter www.maennedorf.ch > Politik > Rechtserlasse [zuletzt besucht am 11. April

2018]) an der Urne an. Mit Beschluss vom 13. Dezember 2017 genehmigte der Regierungsrat diesen Erlass im Sinn von Ziff. 3 lit. a und b der Erwägungen und unter Vorbehalt der Nichtgenehmigung von Art. 3 (Dispositiv-Ziffern I und II); zudem verpflichtete er die Gemeinde Männedorf in Dispositiv-Ziffer III, anlässlich der nächsten Revision der Gemeindeordnung Art. 17 Abs. 2 Ziff. 5 und Art. 23 Abs. 2 Ziff. 1 GO im Sinn der Erwägung 3b anzupassen. II. Mit Beschwerde vom 26. Januar 2018 liess die Gemeinde Männedorf dem Verwaltungsgericht sinngemäss beantragen, unter Entschädigungsfolge zu Lasten des Regierungsrats dessen Beschluss vom 13. Dezember 2017 aufzuheben, soweit damit die Genehmigung der Art. 17 Abs. 2 Ziff. 5 und Art. 23 Abs. 2 Ziff. 1 GO im Sinn der Erwägungen und mit der Verpflichtung zur entsprechenden Anpassung anlässlich der nächsten Revision der Gemeindeordnung erfolgt sei. Die Direktion der Justiz und des Innern schloss mit Beschwerdeantwort vom 27. Februar/1. März 2018 auf Abweisung des Rechtsmittels; die Gemeinde Männedorf äusserte sich dazu am 8. März 2018. Die Kammer erwägt: 1. Gemäss § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) prüft das Verwaltungsgericht seine Zuständigkeit von Amts wegen. Die Genehmigung einer Gemeindeordnung erfolgt durch den Regierungsrat, sodass das Verwaltungsgericht ausnahmsweise als erste Rechtsmittelinstanz waltet (vgl. § 41 in Verbindung mit §§ 19 ff. sowie §§ 42–44 e contrario VRG). Eine Gemeinde kann gegen die Nichtgenehmigung der Gemeindeordnung gestützt auf § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG wegen einer Verletzung ihrer Autonomie Beschwerde erheben (Jürg Bosshart/Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [VRG-Kommentar], § 19 N. 80; Martin Bertschi, VRG-Kommentar, § 21 N. 104, 118). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Nach Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) regelt die Gemeinde ihre Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe in der Gemeindeordnung. Diese wird von den Stimmberechtigten an der Urne beschlossen (Art 89 Abs. 2 KV). Die Gemeindeordnung bedarf der Genehmigung des Regierungsrats, welcher sie auf ihre Rechtmässigkeit prüft (Art. 89 Abs. 3 KV). Die Überprüfungsbefugnis des Regierungsrats ist damit ausdrücklich auf eine Rechtmässigkeitskontrolle beschränkt, womit die Genehmigung nur verweigert werden darf, wenn einzelne Bestimmungen gegen übergeordnetes kantonales oder Bundesrecht verstossen (vgl. Tobias Jaag in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 89 N. 13; Johannes Reich in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], GG – Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich etc. 2017 [GG-Kommentar], § 4 N. 11; Hans Rudolph Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, Vorbemerkungen zu §§ 141–150 N. 6.4.2). 3. 3.1 Art. 17 GO regelt die allgemeinen Verwaltungsbefugnisse des als Gemeinderat bezeichneten Gemeindevorstands. Dabei nimmt der Gemeinderat, ausgenommen im Bereich der Schule und Bildung, die Aufgabe der "Schaffung und Aufhebung von Stellen" wahr (Art. 17 Abs. 2 Ziff. 5 GO). Dieselbe Verwaltungs- bzw. Aufgabenbefugnis kommt im Bereich Schule und Bildung der Schulpflege zu, soweit dafür nicht kantonale Stellen zuständig sind (Art. 23 Abs. 2 Ziff. 1 GO). 3.2 Gemäss dem angefochtenen Beschluss dürfen diese Bestimmungen nicht dahingehend verstanden werden, dass der Gemeindevorstand bzw. die Schulpflege gestützt auf die Kompetenz zur Stellenschaffung neue Aufgaben einführen könnten. Die Zuständigkeit für die Übernahme einer neuen Aufgabe richte sich nach den

Finanzkompetenzen, sodass die Zusammenrechnungspflicht nach § 110 Abs. 1 GG verletzt und das Finanzreferendum gemäss § 107 Abs. 3 GG ausgehöhlt werde. Die genannten Bestimmungen seien daher so auszulegen, dass der Gemeindevorstand bzw. die Schulpflege für die Schaffung von Stellen zuständig sei, soweit damit nicht neue Aufgaben begründet würden, für die neue Ausgaben zu bewilligen seien. Die Beschwerdeführerin wendet dagegen im Wesentlichen ein, dass die Schaffung neuer Stellen stets im Rahmen bestehender Sachkompetenzen erfolge, das heisst aufgrund eines neuen oder bestehenden Sachgesetzes; die Stellenbeschaffungskompetenz müsse sachlogisch der Sachkompetenz folgen.

E. 4.1

Die (öffentlichen) Aufgaben einer Gemeinde ergeben sich im Wesentlichen aus der kantonalen Gesetzgebung. Diese regelt die Gemeindeaufgaben allerdings nicht abschliessend. Die Gemeinden nehmen alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind (Art. 83 Abs. 1 KV). Die politischen Gemeinden sind deshalb befugt, freiwillig zusätzliche Aufgaben zu übernehmen, soweit es sich um typisch lokale Angelegenheiten handelt, um welche sich Kanton oder Bund nicht umfassend kümmern (Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich etc. 2012, Rz. 2635). Voraussetzung dafür ist, dass die Aufgabenerfüllung auf einer vom zuständigen Gemeindeorgan erlassenen hinreichenden Rechtsgrundlage beruht; in Betracht fallen neben generell-abstrakten Normen namentlich auch Ausgabenbeschlüsse (VGr, 20. Dezember 2017, VB.2017.00266, E. 6.5). In der Gemeindepraxis sollen daher Finanzbeschlüsse aus demokratischer Sicht als den Gesetzen gleichwertig bezeichnet werden können, da diese – ab einer bestimmten Ausgabenhöhe – dem Ausgabenreferendum unterstehen (Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N. 48, N. 578 ff.). Das Ausgabenreferendum vermittelt mit anderen Worten der kommunalen Aufgabenerfüllung die demokratische Legitimation, welche ebenfalls eine der Funktionen des Legalitätsprinzips bildet (vgl. zu Letzterem etwa Pierre Tschannen /Ulrich Zimmerli /Markus Müller , Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 19 Rz. 12).

E. 4.2

Gemäss der revidierten Gemeindeordnung der Beschwerdeführerin sind der Gemeindevorstand bzw. die Schulpflege zuständig für die Schaffung und Aufhebung von Stellen. Es ergibt sich bereits aus dem Legalitätsprinzip, dass gestützt auf diese Befugnis keine neue Gemeindeaufgabe geschaffen oder auf die Erfüllung bestehender Gemeindeaufgaben verzichtet werden darf. Auch greift die Auffassung des Regierungsrats zu kurz, dass sich die Zuständigkeit für die Übernahme einer neuen Aufgabe nach den Finanzkompetenzen richte. Wie aufgezeigt, können Ausgabenbeschlüsse die Rechtsgrundlage für eine neue kommunale Aufgabe bilden; eine solche kann indessen ebenso auf einem kommunalen Rechtsetzungsakt beruhen. Die Schaffung neuer Stellen kann zudem insbesondere auch aufgrund der kantonalen Gesetzgebung, mit welcher der Gemeinde eine neue Aufgabe übertragen wird, erforderlich sein, sodass finanzrechtlich insoweit wohl auf eine gebundene Ausgabe zu schliessen wäre. Die Art. 17 Abs. 2 Ziff. 5 und Art. 23 Abs. 2 Ziff. 1 GO berechtigen den Gemeindevorstand bzw. die Schulpflege daher offensichtlich nicht, durch die Schaffung von Stellen eine neue und freiwillige kommunale Aufgabe zu übernehmen. Das anerkennt die Beschwerdeführerin ausdrücklich. Eine dementsprechende Präzisierung der Gemeindeordnung ist nicht erforderlich.

E. 4.3

Zu prüfen bleibt damit, ob es gegen übergeordnetes Recht verstiesse, wenn dem Gemeindevorstand oder der Schulpflege mit Einräumung der Kompetenz zur Schaffung neuer Stellen – und gerade nicht einer neuen Gemeindeaufgabe – zugleich die Ausgabenbewilligungskompetenz übertragen würde. Dabei ist im Einzelfall durch Auslegung zu ermitteln, ob dem in der Sache zuständigen Organ auch die entsprechenden Ausgabenbefugnisse zukommen (vgl. Saile/Burgherr/Loretan, N. 659). Die Rechtslehre und offenbar selbst der Regierungsrat halten dafür, dass die Kompetenz des Gemeindevorstands zur Schaffung neuer Stellen auch die Kompetenz zur Bewilligung der damit zusammenhängenden Ausgaben beinhalte (Markus Rüssli, GG-Kommentar, § 107 N. 4 mit weiteren Hinweisen). Die Beschwerdeführerin äussert sich dazu nicht, und es kann vorliegend offenbleiben, wie die Art. 17 Abs. 2 Ziff. 5 und Art. 23 Abs. 2 Ziff. 1 GO auszulegen seien. Denn selbst für den Fall, dass die beiden genannten Bestimmungen auch die entsprechende Ausgabenkompetenz des Gemeindevorstands bzw. der Schulpflege einschliessen, verstiesse dies nicht gegen übergeordnetes Recht. Nach Art. 86 Abs. 2 lit. a KV entscheiden die Stimmberechtigten einer Gemeinde an der Urne über Ausgaben, die einen in der Gemeindeordnung festgelegten Betrag übersteigen. § 107 Abs. 3 GG führt dazu aus, dass die Betragsgrenzen so festzulegen sind, dass die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung an der Urne entscheiden. Dies ist bei der Beschwerdeführerin ohne Weiteres erfüllt (vgl. etwa Art. 7 Ziff. 2 GO; ferner auch Art. 8 GO sowie Art. 12 GO betreffend die Finanzbefugnisse der Gemeindeversammlung). Das Finanzreferendum als Institut des kantonalen Verfassungsrechts ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sinnvoll, das heisst unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion, zu handhaben und darf nicht seiner Substanz entleert werden (zum Beispiel BGE 111 Ia 36 E. 4b mit weiteren Hinweisen). Es ist entgegen dem nicht näher begründeten Vorbringen des Beschwerdegegners nicht erkennbar, inwiefern durch die Delegation der Kompetenz zur Schaffung und Aufhebung von Stellen an den Gemeindevorstand bzw. die Schulpflege das Finanzreferendum ausgehöhlt würde (vgl. Peter Saile, Das Recht der Ausgabenbewilligung der zürcherischen Gemeinden, St. Gallen 1991, S. 124 f.). Das von der Gemeinde benötigte Personal wird im Wesentlichen durch die gesetzlichen Aufgabenerfüllungspflichten bestimmt, sodass von vornherein nur ein beschränkter politischer Handlungsspielraum besteht.

E. 5

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als begründet. Die Verweigerung der vorbehaltlosen Genehmigung der Art. 17 Abs. 2 Ziff. 5 und Art. 23 Abs. 2 Ziff. 1 GO durch den Regierungsrat ist aufzuheben. Bei diesem Verfahrensausgang wird der Beschwerdegegner kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Die Beschwerdeführerin beantragt eine Parteientschädigung. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts haben grössere und leistungsfähigere Gemeinwesen – wozu die Beschwerdeführerin zu zählen ist – in der Regel keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, gehört die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln doch zu den angestammten amtlichen Aufgaben (zum Ganzen vgl. Kaspar Plüss, VRG-Kommentar, § 17 N. 50 ff.). Es besteht kein Anlass, unter den vorliegenden Umständen von dieser Praxis abzuweichen.

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