

Aktes die Annahme der Unerheblichkeit eines Irrtums, der psychologisch nicht den Inhalt der Erklärung, sondern die Beweggründe dazu betrifft, auf diesem Gebiete, auch abgesehen von dem oben für den speziellen Fall des Konkurseskenntnisses Ausgeführten, aus dem Gesichtspunkte des Art. 4 BV unmöglich beanstandet werden kann.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Die Beschwerde wird abgewiesen.

32. Urteil vom 8. Juli 1921

i. S. Einwohnergemeinde Nidau gegen Bern Grossen Rat.

Bestimmung einer kantonalen Verfassung (Bern, Art. 83), wonach die Bildung neuer, Vereinigung und Aenderung in der Umschreibung bestehender Gemeinden durch Dekret des Grossen Rates erfolgt. Rechtliche Natur eines solchen Dekretes. Angebliche Verletzung der Gemeindeautonomie und von Art. 4 BV durch einen die von zwei Gemeinden begehrte Vereinigung ablehnenden Beschluss des Grossen Rates. Ausschluss einer Beschwerde der Gemeinde oder einzelner Gemeindeglieder wegen materieller Rechtsverweigerung (Willkür), wenn die Vornahme der Vereinigung zugleich eine Aenderung der Amtsbezirke, d. h. der staatlichen Verwaltungsorganisation mit sich brächte.

A. — Infolge eines Initiativbegehrens von 71 Einwohnern bestellte die Gemeindeversammlung von Nidau am 21. Mai 1919 eine sog. Fusionskommission, die die Frage der Vereinigung der Gemeinde mit Biel prüfen und zu diesem Zwecke mit den Behörden der letzteren Gemeinde in Verbindung treten sollte. Die Verhandlungen führten zum Abschluss eines sog. Vereinigungsvertrages, der in der Gemeindeabstimmung von Nidau am 26. September 1920 mit 309 gegen 244 Stimmen und in derjenigen von Biel am 30. u. 31. Oktober 1920

mit 4509 gegen 839 Stimmen angenommen wurde. Eine Beschwerde gegen die Gültigkeit der Abstimmung in Nidau wiesen sowohl der Regierungstatthalter von Nidau als der Regierungsrat des Kantons Bern ab.

Im Januar 1921 unterbreitete sodann der Regierungsrat dem Grossen Rate nachstehenden Dekretsentwurf :

« § 1. Die Einwohnergemeinden Biel und Nidau werden in der Weise vereinigt, dass Biel die Gemeinde Nidau in sich aufnimmt. Sämtliche Verwaltungszweige der Einwohnergemeinde Nidau gehen auf die erweiterte Einwohnergemeinde Biel über. »

« § 2. Dieses Dekret tritt auf einen vom Regierungsrat näher festzusetzenden Zeitpunkt in Kraft »

« § 3. Auf den im Sinne von § 2 hievor festgesetzten Zeitpunkt wird die Einwohnergemeinde Nidau aufgelöst. Ihr bisheriges Gebiet wird auf diesen Zeitpunkt vom Amtsbezirke Nidau losgelöst und demjenigen von Biel zugeteilt. Alle bis zu diesem Zeitpunkte aus dem Gemeindebezirk Nidau bei den Bezirksbehörden in Nidau anhängig gemachten bürgerlichen oder verwaltungsrechtlichen Geschäfte sind von diesen Behörden, soweit es in ihrer Kompetenz liegt, zu erledigen. »

« § 4. »

« § 5. Durch die Vereinigung der Gemeinden Biel und Nidau wird bis auf weiteres in bezug auf den Amtssitz für den Bezirk Nidau nichts geändert. »

Der Grosse Rat beschloss jedoch am 2. März 1921 mit 102 gegen 35 Stimmen auf die Vorlage nicht einzutreten, d. h. die Verschmelzung der beiden Gemeinden grundsätzlich abzulehnen.

B. — Gegen diesen Beschluss des Grossen Rates haben der Gemeinderat Nidau namens der Einwohnergemeinde Nidau und Ernst Bucher, Lokomotivheizer in Nidau in seiner Eigenschaft als stimmberechtigter Gemeindeglieder beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit dem Antrage auf Aufhebung. In der Begründung wird zunächst darauf verwiesen,

dass der Grosse Rat in den letzten 20 Jahren eine ganze Reihe von Gemeindeverschmelzungen auf den Vorschlag des Regierungsrates anstandslos dekretiert habe, so u. a. in den Jahren 1899, 1916 und 1919 diejenigen von Vingelz, Bözingen, Mett und Madretsch mit Biel, obwohl gerade hier die Verhältnisse durchaus gleich gelegen hätten wie heute, und dabei tatsächlich einem dahingehenden Wunsche beider Gemeinden im Interesse der Konzentration der öffentlichen Verwaltung stets entsprochen habe. Der angefochtene Beschluss breche demnach mit einer feststehenden Praxis. Er sei aber auch materiell willkürlich. Die Mehrheit habe sich dabei unter dem Einfluss der Vertreter der Bauernpartei, wie aus deren Voten unverkennbar hervorgehe, von rein parteipolitischen Rücksichten leiten lassen: Ranküne gegen die sozialdemokratische Partei, die man — übrigens zu Unrecht — als ausschliesslichen Urheber und Förderer des Vereinigungsgedankens angesehen habe, Furcht vor einem weiteren Erstarken der städtischen Gemeinwesen wegen ihres politischen Einflusses. Die für die Vereinigung sprechenden zwingenden sachlichen Erwägungen insbesondere finanzieller und verwaltungstechnischer Natur seien überhaupt nicht ernsthaft gewürdigt und statt dessen ein für die Entscheidung offenbar unerhebliches Moment in den Vordergrund gestellt worden, nämlich dass durch die Verschmelzung der Bezirk Nidau seinen bisherigen Hauptort verlieren würde. Nachdem die Regierung durch den Justizdirektor erklärt habe, dass das Schloss Nidau dem Amtsbezirk Nidau auch weiterhin gleichwohl als Sitz der Bezirksbehörden zur Verfügung stehen solle, hätte aber auch die Mehrheit sich von der Bedeutungslosigkeit dieses Einwandes überzeugen müssen. Derselbe sei denn auch offenbar nur vorgeschoben worden, um die in Wahrheit massgebenden parteipolitischen Beweggründe zu bemänteln. Die bernische Kantonsverfassung gewährte in Art. 66 bis 71 den Gemeinden ihre Autonomie.

Wenn sie andererseits in Art. 63 die Entscheidung über Aenderungen der Gemeindeeinteilung dem Grossen Rate zuweise, so schreibe sie doch vor, dass er vorher die Beteiligten, d. h. vor allem die betreffenden Gemeinden darüber anzuhören habe. Diesem Anspruche auf rechtliches Gehör werde noch nicht Genüge geleistet durch Verlesung des Postulates der Gemeinden und Entgegennahme der Berichte der Regierung und der grossrätlichen Kommission: es gehöre dazu auch das Eintreten auf die Motive des Gesuches und eine gründliche Würdigung dieser Motive. « Eine Unterlassung des kantonalen Parlamentes, in dieser Weise zu handeln, » verletze nicht nur Art. 4 BV sondern auch Art. 63 KV und die verfassungsmässige Gemeindeautonomie.

C. — Der Regierungsrat des Kantons Bern hat namens des Grossen Rates Abweisung der Beschwerde beantragt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. — Art. 63 der bernischen Staatsverfassung vom 4. Juni 1893 bestimmt:

« Die gegenwärtige Einteilung des Staatsgebietes in Gemeinden und Kirchgemeinden wird beibehalten. Die Bildung neuer, die Vereinigung sowie die Veränderung in der Umschreibung bestehender Gemeinden erfolgt, nach jeweiliger Anhörung der Beteiligten, durch Dekret des Grossen Rates. Anstände vermögensrechtlicher Natur, welche aus einem solchen Erlasse entstehen, entscheiden die Verwaltungsbehörden. »

Die Vorschrift war dem Sinne nach übereinstimmend schon in Art. 66 der früheren Verfassung von 1846 enthalten mit der einzigen Ausnahme, dass dort für die Massnahme ein « Gesetz » gefordert wurde. Sie entzieht die Verfügung über den Weiterbestand einer Gemeinde deren Willen und weist sie wegen der damit verbundenen staatlichen Interessen der Staatsbehörde zu; gleichwie eine Gemeinde demnach durch ihren Wider-

spruch die Verschmelzung mit einer anderen nicht verhindern kann, d. h. es ihrer Zustimmung dazu nicht bedarf (AS 14 S. 214 Erw. 2 und das nicht publizierte Urteil in Sachen Gemeinde Gäserz vom November 1917), so vermag umgekehrt das Einverständnis beider Gemeinden über die Verschmelzung zu deren Herbeiführung allein nicht zu genügen und den Grossen Rat zur grundsätzlichen Bewilligung derselben zu zwingen. Es ist deshalb auch ausgeschlossen, dass die Staatsbehörde durch den Beschluss, womit sie die Vereinigung anordnet oder ablehnt, in die den Gemeinden durch Art. 66 bis 71 KV gewährleistete Autonomie eingreifen könnte. Dieselbe räumt eben der Gemeinde wohl, solange sie besteht, innert den Schranken der Gesetzgebung, die selbständige Regelung ihrer inneren Verhältnisse, die Bestellung ihrer Organe und Verfügung über ihr Vermögen, angesichts des Art. 63 KV dagegen nicht auch die Bestimmung über ihren Weiterbestand ein (vgl. im gleichen Sinne schon AS 17 S. 628 f. Erw. 2 und speziell für das bernische Recht die Abhandlung von BLUMENSTEIN in Zeitschrift für bernisches Verwaltungsrecht Bd. 17 S. 211). Art. 63 KV selbst aber stellt für die Entscheidung über die Vornahme oder Nichtvornahme der Verschmelzung keinerlei materielle Kriterien auf, durch deren Nichtbeachtung der Grosse Rat gegen diese Vorschrift verstossen könnte. Er begnügt sich, demselben die vorhergehende Anhörung der Beteiligten, wozu vor allem die betroffenen Gemeinden gehören werden, zur Pflicht zu machen. Wenn die Rekurrenten daraus die weitere Forderung herleiten, dass die Behörde ihren Entscheid nach sachlichen, objektiven Gründen zu treffen habe und nicht bloss nach Laune und Gunst oder aus für die Sache offenbar bedeutungslosen, wie insbesondere parteipolitischen Beweggründen handeln dürfe, so fällt die darauf gegründete Rüge der Verletzung von Art. 63 KV mit der Beschwerde aus Art. 4 BV wegen Willkür und rechts-

ungleicher Behandlung zusammen und besitzt neben der letzteren keinerlei selbständige Bedeutung.

2. — Auch die Möglichkeit einer Anfechtung auf Grund der letzterwähnten Vorschrift müsste in einem Falle, wo wie hier der Grosse Rat die Verschmelzung abgelehnt hat, dann ohne weiteres verneint werden, wenn in dem Verschmelzungsdekret im Sinne des Art. 63 KV nicht nur ein in den Formen der Gesetzgebung erlassener Verwaltungsakt (Gesetz im formellen Sinn) zu erblicken, sondern ihm auch sachlich der Charakter eines rechtssetzenden Aktes (Gesetzes im materiellen Sinne) beizumessen wäre. Denn eine Beschwerde aus Art. 4 BV darüber, dass die gesetzgebende Behörde sich weigere, von der ihr zustehenden Befugnis zum Erlasse eines Gesetzes, trotz objektiv vorliegender Notwendigkeit einer Aenderung des bestehenden Zustandes, Gebrauch zu machen, ist der Natur der Sache nach ausgeschlossen. Selbst bei Annahme eines blossen Verwaltungsaktes könnte andererseits die Kognition des Bundesgerichts aus Art. 4 BV jedenfalls nur eine sehr beschränkte sein. Indem die Kantonsverfassung auf die Aufstellung irgendwelcher näherer Grundsätze für die materielle Behandlung solcher Begehren verzichtet, hat sie die Entscheidung darüber auch von diesem Standpunkte in das freie pflichtgemässe Ermessen der entscheidenden Behörde, des Grossen Rates gestellt. Eine Aufhebung seines negativen Beschlusses darüber wäre demnach höchstens möglich, wenn sich dafür keinerlei sachliche, objektive Gründe anführen liessen oder die Behörde sich damit in Widerspruch zu von ihr bisher konstant befolgten Regeln gesetzt hätte, ohne dass die Abweichung durch irgendwelche Unterschiede im Tatbestande, die in guten Treuen als erheblich betrachtet werden durften, gerechtfertigt werden könnte. Ist eine objektive Begründung im Rahmen des dem Grossen Rate zustehenden freien Ermessens noch möglich, so könnte

es auch nichts verschlagen, wenn daneben bei einem Teile der Mehrheit, vielleicht sogar einem erheblichen, noch parteipolitische Rücksichten mitgespielt haben sollten. Im vorliegenden Falle ist es nicht nötig die Frage zu lösen, welche der beiden an sich möglichen Auffassungen über die rechtliche Natur des Dekretes nach Art. 63 KV zutreffe. Selbst wenn man der zweit-erörterten beitreten wollte, könnte jedenfalls von einem in der Ablehnung des Verschmelzungsbegehrens liegenden Eingriff in den rechtlich geschützten Interessenkreis der Gemeinde mit dem Augenblicke nicht mehr die Rede sein, wo sich die Verschmelzung nur in Verbindung mit einer gleichzeitigen Aenderung in der Einteilung der Amtsbezirke, d. h. der staatlichen Verwaltungsorganisation verwirklichen lässt. Die Abgrenzung der Bezirke als staatlicher Verwaltungsorganismen ist auf alle Fälle eine rein staatliche Angelegenheit, auf die den Gemeinden als dem Staate untergeordneten Körperschaften irgendwelche Einwirkung nicht zukommen kann. So wenig sich deshalb eine Gemeinde oder ein Gemeindeglieder darüber beschweren kann, dass die für die Bezirkseinteilung zuständige Staatsbehörde einem Begehren um Zuteilung zu einem anderen Bezirk keine Folge gibt, mag die bisherige Zuteilung den Interessen der Gemeinde noch so sehr nachteilig sein, so wenig kann sie sich dagegen auflehnen, dass der Grosse Rat ihre Vereinigung mit einer anderen Gemeinde ablehnt, falls damit eine Aenderung der bestehenden Bezirkseinteilung verbunden wäre. Dies trifft aber hier unbestrittenemassen zu, indem das Aufgehen von Nidau in Biel und die Verschmelzung beider Gemeinden zu einem einheitlichen Organismus notwendig für die Zukunft auch die Zugehörigkeit des bisherigen Gebietes von Nidau zum Amtsbezirk Biel, dem die Stadt Biel angehört, und damit eine Aenderung in der Umschreibung der beiden Bezirke Biel und Nidau bedingen würde. Von einer Missachtung der formellen

Rechtsgleichheit, welcher Beschwerdegrund höchstens in Betracht kommen könnte, — mit Rücksicht darauf, dass der Grosse Rat s. Z. der Vereinigung von Mett und Madretsch, die ebenfalls zum Bezirke Nidau gehörten, mit Biel zugestimmt hat — kann schon deshalb nicht die Rede sein, weil es sich damals nicht, wie hier, um das Aufgehen des bisherigen historischen Hauptortes des Bezirkes, an dem sich der Amtssitz der Bezirksbehörden befindet, in einem anderen Bezirke handelte. Auch die auf Art. 4 BV gestützte Beschwerde muss deshalb schon aus diesen Gründen verworfen werden, ohne dass es des Eingehens auf die einzelnen Anbringen, mit denen die Rekurschrift den Vorwurf der Willkür begründen will, bedarf. Da der Zweitrekurrent Ernst Bucher in seiner Eigenschaft als Gemeindeglieder jedenfalls keine weitergehenden Rechte gegenüber einem den Gemeindegliedern nachteiligen Beschlusse der Staatsbehörden besitzt als die Gemeinde selbst, braucht deshalb die Frage, ob er überhaupt legitimiert sei, neben jener als Beschwerdeführer aufzutreten, nicht untersucht zu werden.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Die Beschwerde wird abgewiesen.