BGE 105 IA 370 vom 25. Oktober 1979

Bundesgericht (BGE), 1979-10-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_105 IA 370

FR: BGE 105 IA 370 du 25 octobre 1979

IT: BGE 105 IA 370 del 25 ottobre 1979

Regeste

Regeste Art. 85 lit. a OG; Gültigkeit eines Referendums. 1. Die Stimmrechtsbeschwerde kann auch gegen die Ungültigerklärung eines sog. Behördenreferendums ergriffen werden (E. 3). 2. a) Ein Referendumsbegehren kann sich nur dann gegen einzelne Bestimmungen eines Erlasses richten, wenn das im kantonalen Recht ausdrücklich vorgesehen ist (E. 4a). Das gilt auch dann, wenn geltend gemacht wird, die Vorlage verletze den Grundsatz der Einheit der Materie. In diesem Fall ist der Erlass selber wegen des angeblichen Mangels anzufechten (E. 4b). b) Bedeutung des Grundsatzes der Einheit der Materie bei einer Zonenplanänderung (E. 4b). 3. Auslegung des streitigen Referendumsbegehrens (E. 5).

Erwägungen

E. 3

a) Gemäss Art. 85 lit. a OG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung BGE 105 Ia 370 S. 373 der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen. Aufgrund dieser Vorschrift kann die Verletzung derjenigen politischen Rechte gerügt werden, die dem Bürger eine direkte Mitwirkung an der politischen Willensbildung ermöglichen, sei es durch die Unterzeichnung von Referendums- oder Initiativbegehren oder durch die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen. Zur Beschwerdeführung ist jeder an der fraglichen Abstimmung oder Wahl stimmberechtigte Bürger befugt; weitere Voraussetzungen sind nicht erforderlich (BGE 104 Ia 353 ; BGE 102 Ia 549 E. 1). Die Stimmrechtsbeschwerde kann dagegen nicht ergriffen werden, um eine dem kantonalen Parlament vorbehaltene - indirekte - Abstimmung oder Wahl anzufechten (BGE 99 Ia 448 E. 1). Auch kann mit diesem Rechtsmittel nicht gerügt werden, dass den einzelnen Parlamentariern zustehende Befugnisse (auf Einreichung von Anfragen, Postulaten, Motionen, usw.) missachtet worden seien (Urteil Bachofner vom 2. Juni 1976, in ZBl 77/1976, S. 508 betreffend eine als unzulässig erklärte Motion; nicht veröffentlichtes Urteil Günter vom 18. Oktober 1977 betreffend eine schriftliche Anfrage). In all diesen Fällen stehen keine politischen Rechte in Frage, die den Stimmbürgern eine direkte Mitwirkung an der politischen Willensbildung ermöglichen und den durch Art. 85 lit. a OG vermittelten Schutz geniessen. b) Gemäss Art. 12 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich entscheidet die Gemeinde über Beschlüsse des Gemeinderates: "a) wenn die Mehrheit der bei der Fassung des Beschlusses anwesenden Mitglieder des Gemeinderates die Gemeindeabstimmung in der gleichen Sitzung beschliesst; b) wenn binnen 20 Tagen von der Bekanntmachung des Beschlusses an wenigstens 4000 Stimmberechtigte beim Stadtrat das schriftliche Begehren um Anordnung der Gemeindeabstimmung einreichen; c) wenn binnen der nämlichen Frist ein Drittel der Mitglieder des Gemeinderates ein solches Begehren schriftlich stellt." Wird ein von 4000 Stimmberechtigten eingereichtes Referendumsbegehren ungültig erklärt, so unterliegt

keinem Zweifel, dass gegen diesen Entscheid Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden kann. Fraglich mag dies dagegen im Falle des in Art. 12 Abs. 1 lit. a und c GO vorgesehenen Referendumsrechts erscheinen, das einzig von den Mitgliedern des Gemeinderates ergriffen werden kann und welches daher im Gegensatz zum BGE 105 Ia 370 S. 374 "ordentlichen" Referendum als "ausserordentliches" oder "Behördenreferendum" bezeichnet wird (vgl. METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 2. Aufl., S. 303 f.; GIACOMETTI, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, S. 432; AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, S. 41 f.). Es besteht indes kein Grund, in diesem zweiten Fall die Stimmrechtsbeschwerde auszuschliessen. Wenn das Behördenreferendum ergriffen wird, so machen die es unterstützenden Gemeinderäte nicht nur von einer Befugnis Gebrauch, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des kommunalen Parlaments zusteht. Vielmehr lösen sie gleichzeitig ein Mitwirkungsrecht der Stimmbürger an der politischen Willensbildung aus. Das Referendum gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. a GO tritt an Stelle des ordentlichen fakultativen Referendumsrechts der Stimmberechtigten, weshalb verschiedentlich die Auffassung vertreten wird, das in Art. 12 Abs. 1 lit. a GO vorgesehene Behördenreferendum komme für die Stimmberechtigten einem obligatorischen Referendum gleich (sog. "ausserordentliches obligatorisches" Referendum; vgl. METTLER, a.a.O., S. 304 mit Hinweisen). Ähnlich verhält es sich mit dem in Art. 12 Abs. 1 lit. c vorgesehenen Referendumsrecht, und zwar namentlich deshalb, weil dieses in der Praxis häufig zustande kommt, bevor der fragliche Gemeinderatsbeschluss zuhanden der Stimmberechtigten veröffentlicht wird. Das war auch hier der Fall. Die Stimmberechtigten haben zwar keinen Anspruch darauf, dass ein Behördenreferendum ergriffen und ihnen die Unterschriftensammlung zur Einreichung eines Begehrens gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. b GO erspart wird. Ist ein Behördenreferendum jedoch formell zustande gekommen, so werden die politischen Mitwirkungsrechte der Stimmbürger verkürzt, wenn der Stadtrat das Begehren zu Unrecht als ungültig erklärt. Dagegen kann Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden (vgl. BGE 92 I 354). Die Zulassung dieses Rechtsmittels rechtfertigt sich auch deshalb, weil möglicherweise gerade wegen des Behördenreferendums keine Unterschriftensammlung für ein ordentliches fakultatives Referendum stattgefunden hat. Zur Beschwerdeführung sind sämtliche stimmberechtigte Einwohner der Gemeinde berechtigt. Soweit die Beschwerde von den Unterzeichnern des Behördenreferendums ergriffen wird, so sind auch diese lediglich in ihrer Eigenschaft als Stimmbürger des betreffenden Gemeinwesens, nicht jedoch als Mitglieder des Gemeinderates zur Beschwerdeführung befugt. BGE 105 Ia 370 S. 375 c) Moritz Leuenberger und die weiteren Beschwerdeführer sind stimmberechtigte Einwohner der Stadt Zürich. Sie sind daher zur Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde legitimiert.

E. 4

a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann sich ein Referendumsbegehren nur dann gegen einzelne Bestimmungen eines Erlasses richten, wenn das im kantonalen Verfassungs- oder Gesetzesrecht ausdrücklich vorgesehen ist (BGE 99 Ia 519 E. 3). Eine entsprechende Vorschrift ist bezüglich des Referendumsrechts gegen Gemeinderatsbeschlüsse weder im Gemeindegesetz des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926 (GG) noch in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vorhanden. § 92 GG und Art. 12 Abs. 1 GO sprechen einzig davon, dass der Gemeindeabstimmung "Beschlüsse" des Gemeinderates unterliegen, wenn ein entsprechendes Begehren von der nötigen Zahl von Mitgliedern des Gemeinderates oder sonstigen Stimmberechtigten gestellt wird. Unter "Beschlüssen" des Gemeinderates sind mangels einer anderslautenden Vorschrift lediglich

jene zu verstehen, die in der Schlussabstimmung gefasst worden sind. Beschlüsse, die in der Detailberatung ergangen sind und sich auf einzelne Bestimmungen eines Erlasses beziehen, besitzen keine selbständige Bedeutung. Sie sind lediglich vorbereitender Natur und werden gegenstandslos, wenn der Erlass in der Schlussabstimmung des Rates angenommen worden ist. Ebenso verhält es sich, wenn der Erlass als ganzer nicht die erforderliche Mehrheit des Rates gefunden hat (BGE 99 Ia 521). Aus Art. 30 Abs. 3 der zürcherischen Kantonsverfassung ergibt sich nichts anderes. Danach ist der Kantonsrat berechtigt, bei der Vorlage eines Gesetzes oder Beschlusses neben der Abstimmung über das Ganze ausnahmsweise auch eine solche über einzelne Punkte anzuordnen. Diese Vorschrift bezieht sich nur auf kantonale Abstimmungen. Selbst wenn man annehmen wollte, sie bringe einen allgemeinen Grundsatz des zürcherischen Abstimmungsrechts zum Ausdruck, der auch für kommunale Abstimmungen gelte - was hier jedoch dahingestellt bleiben kann -, so würde es im vorliegenden Fall an einer entsprechenden Anordnung des Gemeinderates der Stadt Zürich fehlen. Wie das Bundesgericht in BGE 99 Ia 522 f. dargelegt hat, kann sich das Referendum auch in denjenigen Kantonen, die Teilabstimmungen vorsehen, nur dann gegen einzelne Bestimmungen eines Erlasses richten, wenn das Parlament selber eine separate Abstimmung angeordnet hat. BGE 105 Ia 370 S. 376 b) Die Beschwerdeführer bestreiten das an sich nicht, sondern machen geltend, dass das Referendum im vorliegenden Fall gegen einen Teil des Gemeinderatsbeschlusses habe ergriffen werden können, weil der Gesamtbeschluss gegen den Grundsatz der Einheit der Materie verstosse. Dieser Auffassung ist nicht beizupflichten. Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt von Bundesrechts wegen und ergibt sich aus dem verfassungsmässigen Anspruch des Bürgers darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt werde, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist, wenn auch mit unterschiedlicher Bedeutung, bei sämtlichen Vorlagen zu beachten, die der Volksabstimmung obligatorisch oder nach dem Zustandekommen des fakultativen Referendums zu unterbreiten sind (BGE 105 Ia 88 E. 7c; BGE 104 Ia 223 E. 2b; BGE 99 Ia 731 E. 3, 645 E. 5; ferner AUER, a.a.O., S. 122 ff.). Besteht Grund zur Annahme, dass eine dem fakultativen Referendum unterliegende Vorlage (Gesetzesänderung, Finanzbeschluss) den Grundsatz der Einheit der Materie missachte, so haben die Stimmberechtigten, die das Referendum lediglich gegen einen Teil der entsprechenden Vorlage ergreifen wollen, den Gesamtbeschluss wegen Verletzung des politischen Stimmrechts anzufechten. In diesem Verfahren wird abzuklären sein, ob die behauptete Verfassungsverletzung bestehe. Die Stimmberechtigten können sich jedoch nicht damit begnügen, das Referendum gegen einen Teil der Vorlage zu ergreifen und sich auf die angebliche Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie erst im Anschluss an die Ungültigerklärung des Begehrens zu berufen. In diesem Zeitpunkt ist auf den Einwand wegen Verspätung nicht mehr einzugehen. Im vorliegenden Fall wäre ein entsprechender Einwand überdies offensichtlich unbegründet. Der Zonenplan bildet Teil der Gemeindebauordnung und ist dazu bestimmt, den örtlichen Geltungsbereich der Zonenvorschriften festzulegen. Mit Hinblick auf die Beachtung des Grundsatzes der Einheit der Materie sind die Zonenpläne den Gesetzen gleichgestellt. Das bedeutet, dass die Vorlage über den Erlass oder die Änderung eines Plans mit diesem Grundsatz vereinbar ist, wenn eine bestimmte Materie geregelt wird und die einzelnen zu diesem Zweck getroffenen Anordnungen zueinander in einer sachlichen Beziehung BGE 105 Ia 370 S. 377 stehen. Das ist hier der Fall. Die beschlossenen Änderungen betreffen alle die Zonenordnung der Stadt Zürich. Gleich wie der seinerzeitige Erlass der Bauordnung und des zugehörigen

Zonenplans können auch die jetzigen Änderungen Gegenstand einer einzigen Vorlage bilden. Der Stimmbürger hat keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihm einzelne, allenfalls besonders wichtige Punkte des Planes gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden. Er muss sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn er nur mit einzelnen Anordnungen nicht einverstanden ist (BGE 99 Ia 646 mit Hinweisen).

E. 5

Die Beschwerdeführer machen schliesslich geltend, wenn das Referendum nicht gegen einen Teil des Gemeinderatsbeschlusses habe ergriffen werden können, so hätte der Stadtrat die Gemeindeabstimmung über den Gesamtbeschluss anordnen müssen. Auch diese Rüge ist unbegründet. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist einem Initiativ- oder Referendumsbegehren im Rahmen der anerkannten Auslegungsgrundsätze der Sinn zu geben, bei welchem es als gültig erachtet und die Volksabstimmung angeordnet werden kann. Bei der vorzunehmenden Auslegung wird die Behörde neben dem Wortlaut des Begehrens namentlich eine allfällige Begründung zu Hilfe ziehen; ferner können Meinungsäusserungen, die von Initianten oder Unterzeichnern des Referendums im Parlament oder in der Presse abgegeben worden sind ein taugliches Hilfsmittel der Auslegung sein. Grundsätzlich ist eine Initiative oder ein Referendumsbegehren aber nicht nach dem subjektiven Willen der Unterzeichner, sondern aus sich selbst heraus auszulegen (BGE 105 Ia 153 f.; BGE 104 Ia 348 ; BGE 103 Ia 440 ; BGE 101 Ia 367). b) Im vorliegenden Fall richtet sich das ungültig erklärte Referendum nach seinem Wortlaut offenkundig gegen einen blossen Teil des Gemeinderatsbeschlusses vom 25. Januar 1978. Es kann namentlich nicht gesagt werden, dass der Zusatz "Punkt 1, lit. c ..." nur zum Ausdruck bringe, aus welchem Grunde das Referendum ergriffen worden sei. Dass sich das Begehren nicht gegen den Gesamtbeschluss richtet, wird sodann durch die Vorgänge nach der Einreichung des Referendums bestätigt. Aus den Akten geht nämlich hervor, dass die Unterzeichner vom Rechtskonsulenten des Stadtrates darauf aufmerksam gemacht worden sind, dass das Referendum BGE 105 Ia 370 S. 378 ungültig erklärt werden müsse. Es wurde ihnen anheimgestellt, innert der noch laufenden Frist ein neues, gegen den Gesamtbeschluss gerichtetes Begehren einzureichen. Das geschah jedoch nicht, und zwar offenbar deswegen, weil für ein Referendum gegen den Gesamtbeschluss nicht die erforderliche Unterschriftenzahl beigebracht werden konnte. Wie dem Rechtskonsulenten des Stadtrates erklärt wurde, hatten es einige Unterzeichner abgelehnt, durch die Ergreifung des Referendums gegen den Gesamtbeschluss die nicht bestrittenen Änderungen des Zonenplanes zu gefährden. Bei dieser Sachlage kann das Referendum nur so verstanden werden, dass es sich nicht gegen den Gemeinderatsbeschluss als ganzen, sondern lediglich gegen Ziff. 1 lit. c richte. Die Wahl einer Auslegung, bei der das Referendum als gültig erachtet werden kann, ist deshalb nicht möglich. Hätte der Stadtrat die Volksabstimmung über den Gemeinderatsbeschluss angeordnet, so hätte er die politischen Rechte derjenigen Unterzeichner verletzt, die das Referendum nach dem klar erkennbaren Sinn des Begehrens nur gegen Ziff. 1 lit. c der Vorlage ergreifen wollten. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet.

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