

BGE 140 I 58

Bundesgericht (BGE), 2013-12-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_140_I_58

FR: ATF 140 I 58

IT: DTF 140 I 58

Regeste

Regeste Art. 5 Abs. 2, Art. 8 Abs. 1, Art. 34 Abs. 1, Art. 39 Abs. 1 und Art. 51 Abs. 1 BV; Ausgestaltung eines kommunalen Referendumsrechts. Sieht ein Kanton die Möglichkeit der Ergreifung eines fakultativen Referendums gegen Gemeindebeschlüsse vor, darf er dafür nicht prohibitive Voraussetzungen verlangen. Diese müssen vielmehr kohärent sein und realistische Chancen zur Wahrnehmung der gewährten Referendumsrechte eröffnen (E. 3). Prüfung der Regelung des Kantons Aargau, wonach für das fakultative Referendum gegen Beschlüsse eines Einwohnerrates die Unterschriften von zehn Prozent der Stimmberechtigten in einer Frist von 30 Tagen erforderlich ist, in einem Anwendungsfall der Stadt Aarau auf Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht (E. 4).

Regeste Art. 5 al. 2, art. 8 al. 1, art. 34 al. 1, art. 39 al. 1 et art. 51 al. 1 Cst.; mise en oeuvre d'un droit de référendum communal. Un canton qui prévoit la possibilité d'introduire un référendum facultatif contre des décisions communales ne doit pas poser des conditions prohibitives à son exercice. Celles-ci doivent au contraire être cohérentes et offrir des chances réelles de concrétiser les droits de référendum (consid. 3). Contrôle de la conformité au droit fédéral de la réglementation du canton d'Argovie qui exige les signatures de dix pour-cent des votants dans un délai de 30 jours pour le référendum facultatif contre les décisions d'un Conseil d'habitants, dans un cas d'application concernant la ville d'Aarau (consid. 4).

Regesto Art. 5 cpv. 2, art. 8 cpv. 1, art. 34 cpv. 1, art. 39 cpv. 1 e art. 51 cpv. 1 Cost.; modalità di ordinamento di un diritto di referendum comunale. Un Cantone che prevede la possibilità di un referendum facoltativo contro decisioni comunali non può porre condizioni proibitive al suo esercizio. Queste devono piuttosto essere coerenti e offrire reali possibilità di attuare i diritti di referendum garantiti (consid. 3). Esame, in un caso di applicazione concernente la città di Aarau, della conformità al diritto federale della regolamentazione del Cantone di Argovia, che esige la raccolta delle firme del dieci per cento dei cittadini entro un termine di 30 giorni per il referendum facoltativo contro decisioni del Consiglio degli abitanti (consid. 4).

Erwägungen

E. 3.1

Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet in allgemeiner Weise die politischen Rechte auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (BGE 139 I 2 E. 5.2 S. 7; BGE 138 I 189 E. 2.1 S. 190). Die Bestimmung schützt damit auch das Referendumsrecht in kommunalen BGE 140 I 58 S. 61 Angelegenheiten. Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und

Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (BGE 129 I 185 E. 2 S. 190, BGE 129 I 392 E. 2.1 S. 394).

E. 3.2

Nach § 63 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV/AG; SR 131.227) unterstehen Beschlüsse der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats nach Massgabe von Gesetz und Gemeindeordnung der fakultativen Volksabstimmung. Gemäss § 31 des aargauischen Gesetzes vom 19. Dezember 1978 über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt; SAR 171.100; nachfolgend: GG) kann gegen alle positiven und negativen Beschlüsse des Einwohnerrats, die nicht dem obligatorischen Referendum unterstehen, von einem Zehntel der Stimmberechtigten innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, das Referendum ergriffen werden, soweit der Einwohnerrat nicht eine endgültige Entscheidungsbefugnis besitzt. Der angefochtene Entscheid hält sich an diese Bestimmungen des kantonalen Rechtes, bzw. der Beschwerdeführer legt nicht dar, weshalb dies nicht zutreffen sollte. Es kann sich daher einzig fragen, ob die kantonale Regelung gegen Bundesrecht verstösst.

E. 3.3

Nach Art. 39 Abs. 1 BV regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone bestimmen sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Diese Zuständigkeit der Kantone ist deklaratorischer Natur, da sie ohnehin bereits aufgrund der kantonalen Organisationsautonomie gilt, und richtet sich inhaltlich nach Massgabe der Mindestanforderungen gemäss Art. 51 BV (GIOVANNI BIAGGINI, BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2007, N. 4 zu Art. 39 BV ; ANDREAS KLEY, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Ehrenzeller und andere [Hrsg.], 2. Aufl. 2008, N. 5 zu Art. 39 BV).

E. 3.3.1

Art. 51 Abs. 1 BV bestimmt, dass sich die Kantone eine demokratische Verfassung geben müssen, die zu revidieren ist, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten dies verlangt. Die Bundesverfassung schreibt mithin den Kantonen für die kantonale Ebene lediglich die Verfassungsinitiative und eine obligatorische Verfassungsabstimmung vor (an der Urne oder der Landsgemeinde; vgl. als Beispiel für den letzteren Fall BGE 121 I 138 ; BIAGGINI, a.a.O., N. 13 zu Art. 51 BV ; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund BGE 140 I 58 S. 62 und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, § 22 Rz. 1363 ff.; ALEXANDER RUCH, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Ehrenzeller und andere [Hrsg.], 2. Aufl. 2008, N. 9 zu Art. 51 BV). Im Übrigen sind die Kantone in der Ausgestaltung des politischen Systems weitgehend frei (vgl. BGE 129 I 185 E. 3.1 S. 190; BIAGGINI, a.a.O., N. 4 zu Art. 39 BV ; DENISE BUSER, Kantonales Staatsrecht, 2. Aufl. 2011, Rz. 279) und bestimmen auch selbst, welche Volksrechte sie in welchem Umfang zulassen.

E. 3.3.2

Zur Organisation der direkt-demokratischen Beteiligungsrechte auf kommunaler Ebene äussert sich die Bundesverfassung nicht direkt. Die Kantone kennen aber zumeist für die Gemeinden mit Parlament das Referendumsrecht und stellen für die Ausgestaltung, namentlich das Zustandekommen des Referendums, Mindestanforderungen auf (HANGARTNER/KLEY, a.a.O., § 40 Rz. 2440). Es kann hier offenbleiben, ob sich aus dem Bundesrecht überhaupt eine Pflicht zur Zulassung kommunaler Referenden ergibt,

denn jedenfalls sieht das aargauische Recht das fakultative Referendum gegen Einwohnerratsbeschlüsse vor. Es kann sich daher einzig fragen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen zur Ergreifung des fakultativen Referendums vor dem Bundesrecht standhalten. Dazu lässt sich aus Art. 34 Abs. 1 BV ableiten, dass diese Voraussetzungen nicht prohibitiv sein dürfen. Sieht der Kanton das fakultative Referendum gegen kommunale Beschlüsse wie hier vor, dann darf er dies nicht wieder selbst dadurch in Frage stellen, dass er überhöhte Anforderungen für das Zustandekommen verlangt. Vielmehr müssen diesfalls aus Gründen der Fairness, der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV) und der Gewährleistung der politischen Rechte die Voraussetzungen für die Ergreifung eines Referendums kohärent sein und realistische Chancen zur Wahrnehmung der gewährten Referendumsrechte eröffnen. Überdies ist dem Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV Rechnung zu tragen, was insbesondere darauf hinausläuft, dass dem einzelnen Stimmbürger im Hinblick auf das fragliche politische Recht im Sinne der Wertgleichheit bzw. der politischen Gleichberechtigung dieselbe Bedeutung und das gleiche Gewicht wie anderen Stimmbürgern zukommt.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, das aargauische Recht verlange bei grösseren Gemeinden wie der Stadt Aarau eine unzumutbar hohe Anzahl von Unterschriften für das Zustandekommen des fakultativen Referendums. BGE 140 I 58 S. 63

E. 4.1.1

In seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht vertritt das Departement die Auffassung, dass in Anlehnung an Art. 51 BV bei den beizubringenden Unterschriften eine Höchstgrenze bis zur Hälfte der Stimmberechtigten mit der Bundesverfassung vereinbar sei. Die Tragweite von Art. 51 Abs. 1 zweiter Satz BV, namentlich die Frage, wieweit es gemäss dem Wortlaut der Bestimmung zulässig sei, für die obligatorische Verfassungsinitiative ein Quorum der Mehrheit der Stimmberechtigten zu verlangen, was grundsätzlich bereits mit dem Stimmenerfordernis für die Annahme der Verfassungsänderung zusammenfällt und was im Übrigen bis heute kein Kanton verlangt, ist allerdings umstritten (vgl. BIAGGINI, a.a.O., N. 13 zu Art. 51 BV ; RUCH, a.a.O., N. 12 zu Art. 51 BV). Wie es sich damit verhält, kann jedoch offenbleiben, setzt der Kanton Aargau für das fakultative Referendum gegen Beschlüsse des Einwohnerrates doch lediglich die Unterschriften von zehn Prozent der Stimmberechtigten voraus.

E. 4.1.2

Der Beschwerdeführer ist letztlich der Ansicht, mit sechs gültigen Unterschriften das Referendum gültig ergriffen zu haben. Das Referendumsrecht hat zwar mit Blick auf das Recht auf Unterzeichnung und eventuell Lancierung eines Referendums eine individuelle Komponente. Im Übrigen kann es aber auch als kollektives Recht ausgestaltet werden. Es ist in diesem Sinne verbreitet und üblich, für das Zustandekommen der politischen Rechte ein Mindestquorum von Unterschriften der Stimmberechtigten zu verlangen, das entweder in einer fixen Zahl besteht oder sich, wie hier, aus einem prozentualen Anteil der Stimmberechtigten berechnet. Diesfalls soll gerade ausgeschlossen werden, dass jeder einzelne Stimmberechtigte allein ein Referendum einreichen kann. Vielmehr soll die Ergreifung des Referendums eine gewisse organisatorische Mindestkapazität voraussetzen, die im politischen Diskurs mitunter Referendumsfähigkeit oder -macht genannt wird und über die meist Parteien, Verbände und sonstige intermediäre oder gesellschaftliche

Organisationen, aber auch soziale Bewegungen von gewisser Bedeutung verfügen (vgl. zu den entsprechenden Zusammenhängen etwa HANSPETER KRIESI, Grundlagen der politischen Willensbildung, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], 2001, S. 413 ff.). Es liegt dabei in der Organisationsautonomie des Kantons oder allenfalls, sofern er diese Kompetenz delegiert, der Gemeinde, zu bestimmen, wie gross die entsprechenden Anforderungen sein sollen, solange sie zumutbar sind und die Chancen auf ein erfolgreiches Zustandekommen eines Referendums realistisch bleiben. BGE 140 I 58 S. 64

E. 4.1.3

Wie das Departement in seiner Stellungnahme an das Bundesgericht nachzeichnet, war die Einführung des fakultativen Referendums im Kanton Aargau politisch umstritten, da insbesondere die Schwächung der Gemeindeversammlung als oberstes kommunales Organ befürchtet wurde. Das führte zu eher hohen gesetzlichen Hürden für die Ergreifung eines Referendums. Gemäss § 31 GG sind Gemeindeversammlungsbeschlüsse der Urnenabstimmung zu unterstellen, wenn dies ein Zehntel der Stimmberechtigten verlangt; die Gemeindeordnung kann die Zahl der erforderlichen Unterschriften auf höchstens einen Viertel der Stimmberechtigten erhöhen. Die Gemeindeversammlung entscheidet jedoch abschliessend und ohne Referendumsmöglichkeit, wenn die beschliessende Mehrheit der anwesenden Stimmberechtigten wenigstens einen Fünftel aller Stimmberechtigten ausmacht (§ 30 GG). Diese Regelung, die namentlich bei den kleineren Gemeinden Anwendung findet, lässt sich nicht ohne weiteres, wie dies der Beschwerdeführer zu meinen scheint, mit derjenigen vergleichen, die für die grundsätzlich grösseren Gemeinden mit Einwohnerrat gilt und wonach das fakultative Referendum von einem Zehntel der Stimmberechtigten ergriffen werden kann (§ 58 GG). Der hier einschlägige Vergleich unter den zehn aargauischen Gemeinden mit Einwohnerrat zeigt keine wesentlichen Ungereimtheiten oder massgeblichen Unterschiede auf. Die kleinste davon (Windisch) wies Ende 2012 eine Einwohnerzahl von 6'739 und die grösste (Wettingen) eine solche von 20'206 auf. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb die gesetzliche Quote von zehn Prozent für diese Gemeinden grundsätzlich unzumutbar oder überhöht sein oder im Vergleich zwischen den Gemeinden eine stossende Rechtsungleichheit schaffen sollte. Die Anwendung eines prozentualen Kriteriums gewährleistet im Gegenteil die Wertgleichheit der einzelnen Unterschrift jedes Stimmberechtigten innerhalb einer Gemeinde und, in Relation zur Grösse der Gemeinde, auch im interkommunalen Vergleich. Insbesondere erweist sich die im konkreten Fall massgebliche Anzahl von für ein Referendum nötigen 1'376 Unterschriften für die Gemeinde Aarau als nicht grundsätzlich überhöht.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer erachtet die Frist von 30 Tagen zur Ergreifung des Referendums als zu kurz.

E. 4.2.1

Die Festlegung der Referendumsfrist liegt ebenfalls grundsätzlich in der Organisationsautonomie des Kantons. Zu BGE 140 I 58 S. 65 berücksichtigen ist auch insofern, dass der aargauische Gesetzgeber eher hohe Hürden für die Ergreifung eines Referendums stellen wollte. Die Frist von 30 Tagen mag in grösseren Gemeinden für das Sammeln der erforderlichen Anzahl von Unterschriften von zehn Prozent aller Stimmberechtigten anspruchsvoll erscheinen. Unzumutbar ist die Frist aber nicht, da sich

die Anzahl potentieller Mitunterzeichner mit zunehmender Grösse der Gemeinde tendenziell ebenfalls erhöht. Das Abstellen auf die Stimmberechtigten und nicht die Einwohner als massgebliches rechnerisches Kriterium gewährleistet dabei, dass es insoweit auf die Zusammensetzung der Einwohnerschaft, namentlich das Verhältnis von in- zu ausländischen Einwohnern oder von Minder- zu Volljährigen, nicht ankommt.

E. 4.2.2

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Regelung des Fristbeginns im Kanton Aargau verkürze im Ergebnis die Dauer, die für das Sammeln der Unterschriften zur Verfügung stehe, in unzumutbarer Weise. Hinzu komme im vorliegenden Fall, dass ein Teil der Frist, hier ungefähr die Hälfte, in die Zeit der Schulferien gefallen sei, was das Unterschriftensammeln zusätzlich erschwert habe. Nach §§ 17 und 18 GG bestimmen die Gemeinden ihre Organisation im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften durch die Gemeindeordnung. Darin legen sie auch ihr amtliches Publikationsorgan fest. § 26 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Aarau vom 23. Juni 1980 (nachfolgend: GO) in der hier noch anwendbaren Fassung bestimmt, dass die Beschlüsse des Einwohnerrates durch den Gemeinderat im Amtsblatt und in den lokalen Tageszeitungen veröffentlicht werden (die Bestimmung wurde am 3. März 2013 geändert, was hier nicht von Belang ist). Nach § 38 Abs. 3 GO ist für den Beginn des Fristenlaufes bei publikationspflichtigen Gegenständen die Veröffentlichung im (kantonalen) Amtsblatt massgebend. Gemäss § 13 Abs. 1 des aargauischen Gesetzes vom 3. Mai 2011 über die amtlichen Publikationsorgane (Publikationsgesetz, PuG; SAR 150.600) erscheinen die amtlichen Publikationsorgane in geeigneter elektronischer Form; gedruckte Fassungen gibt es nicht mehr. Mit dieser Rechtslage hatte sich das Bundesgericht bereits im Urteil 1C_577/2013 vom 2. Oktober 2013 (vgl. dortige E. 2.2) auseinanderzusetzen. Der damalige Fall ist jedoch mit dem vorliegenden nicht vergleichbar. Ging es damals um den Beginn der überaus kurzen Frist von drei Tagen für die Ergreifung einer individualrechtlichen Stimmrechtsbeschwerde durch einen bzw. potentiell BGE 140 I 58 S. 66 jeden einzelnen Stimmberechtigten, geht es hier um die deutlich längere Frist von 30 Tagen für das Sammeln der Unterschriften für ein Referendum. Mit Blick auf die kollektive Seite des Referendumsrechts ist es zulässig, vorauszusetzen, dass potentielle Ergreifer des Referendums über eine gewisse Organisation verfügen, die ihnen ein möglichst frühzeitiges Lancieren einer Unterschriftensammlung und damit ein optimales Ausnutzen der Frist ermöglicht. Im gleichen Sinne müssen Referendumswillige immer damit rechnen, dass Sammelfristen mit Schulferien oder Feiertagen kollidieren können und unter Umständen die Unterschriftsberechtigung innert der Referendumsfrist auch noch von den Behörden bescheinigt werden muss (vgl. etwa für den Bund BGE 139 II 303, insb. E. 7 S. 309 ff.). Wer ein Referendum ergreifen will, muss sich auf solche Anforderungen einstellen und sich entsprechend organisieren (vgl. BGE 139 II 303 E. 7.5 S. 312 f.). Auch unter diesen Aspekten erweist sich die beanstandete Sammelfrist als nicht unzumutbar oder sonst wie unzulässig.

E. 4.3

Zu prüfen bleibt, ob das Zusammenwirken aller Voraussetzungen zur Ergreifung des Referendums im vorliegenden Fall zur Rechtswidrigkeit des angefochtenen Entscheids führt. Auch dies trifft indessen nicht zu. Obwohl eher strenge Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Referendumsrechte gegenüber Entscheiden des Einwohnerrates Aarau gelten, ist die Regelung durchaus in sich kohärent und belässt realistische Chancen zur

Wahrnehmung der gewährten Referendumsrechte. Darauf berief sich unter Verweis auf ein letztlich gescheitertes Referendum in der Stadt Wettingen, wo eine genügende Anzahl Unterschriften gesammelt werden konnte, sich darunter jedoch zu viele ungültige befanden, schon der angefochtene Entscheid. In seiner Eingabe vom 12. November 2013 belegt nunmehr der Stadtrat Aarau, dass in anderem Zusammenhang am 28. Oktober 2013 mit 2'286 Unterschriften erfolgreich ein Referendum gegen einen vom Einwohnerrat Aarau getroffenen Kreditbeschluss ergriffen werden konnte, obwohl auch hier ein vergleichbarer Teil der Referendumsfrist in die Schulferien fiel. Bestätigt wird dadurch das Argument der Vorinstanz, es sei nicht erkennbar, warum es in Aarau nicht möglich sein sollte, innert 30 Tagen die erforderlichen Unterschriften zu sammeln, was vom Beschwerdeführer ausdrücklich bestritten wurde. Obwohl es sich um eine neue Tatsache und dabei um ein grundsätzlich unzulässiges Novum (vgl. Art. 99 BGG) handelt, kann dieses einschlägige Beispiel mithin nicht gänzlich ausser Acht gelassen werden. BGE 140 I 58 S. 67

E. 4.4

Ins Gewicht fällt schliesslich, dass gegen die strittigen Finanzbeschlüsse ohnehin bloss jeweils sechs Unterschriften gesammelt und eingereicht wurden. Weder ist das Referendum daher knapp gescheitert, noch vermag der Beschwerdeführer ein ernsthaftes Bemühen darzutun, die erforderliche Anzahl Unterschriften zusammenzubringen. Damit lässt sich aber die Unzumutbarkeit bzw. Unzulässigkeit der Voraussetzungen zur Ergreifung des Referendums gegen die fraglichen Beschlüsse nicht belegen. Vielmehr muss sich der Beschwerdeführer entgegenhalten lassen, zu wenig für das Sammeln der Unterschriften unternommen und stattdessen einseitig auf den Rechtsweg gesetzt zu haben.

E. 4.5

Weder erweist sich demnach, im Sinne einer konkreten Normenkontrolle, die gesetzliche Regelung des Referendums gegenüber Beschlüssen des Einwohnerrates Aarau noch deren Umsetzung im vorliegenden Fall als bundesrechtswidrig. Der angefochtene Entscheid hält vielmehr vor Bundesrecht stand.

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