

BGE 97 I 669

Bundesgericht (BGE), 1971-11-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_97_I_669

FR: ATF 97 I 669

IT: DTF 97 I 669

Regeste

Regeste Gemeindeabstimmung. Grundsatz der Einheit der Materie. Wann bildet eine Vorlage des Gemeinderates, die aus mehreren Teilen besteht, eine Einheit? (Erw. 3). Wie ist über eine Gesamtvorlage abzustimmen, wenn für einen Teil die Urnenabstimmung vorgeschrieben und für die übrigen Teile die Gemeindeversammlung zuständig ist (Erw. 5).

Regeste Votation communale. Principe de l'unité de la matière. Quand un projet du Conseil communal, composé de plusieurs parties, constitue-t-il une unité? (consid. 3). Comment faut-il voter sur un projet d'ensemble lorsque, pour une partie, le vote aux urnes est prescrit, alors que les autres parties sont de la compétence de l'assemblée communale? (consid. 5).

Regesto Votazione comunale. Principio dell'unità della materia. Quando un progetto del Consiglio municipale, composto di più parti, costituisce un'unità? (consid. 3). Come si deve votare su un progetto d'insieme, quando per una parte è prescritto il voto alle urne, mentre per le altre parti è competente l'assemblea comunale? (consid. 5).

Erwägungen

E. 3

Da der Grundsatz der Einheit der Materie im zürcherischen Recht nicht verankert ist, muss seine Tragweite auf Grund von Lehre und Rechtsprechung ermittelt werden. Bei einer Vorlage, die sich aus verschiedenen Elementen zusammensetzt, kann der Stimmbürger nur mit Ja oder Nein antworten, wenn sie ihm als ein einziges Geschäft zum Entscheid unterbreitet wird. Es kann dabei vorkommen, dass er mit einzelnen Teilen der Vorlage einverstanden ist, mit andern nicht. Dieser differenzierten Auffassung kann er nicht Ausdruck geben. Er muss, wenn er sich entscheiden will, der Vorlage zustimmen, obschon er mit einzelnen Teilen nicht einverstanden ist, oder sie ablehnen, obschon er mit einzelnen Teilen einverstanden ist. Da auf diese Weise der Wille des Stimmberechtigten nur unzulänglich zum Ausdruck kommt, müssen Vorlagen, welche nicht ein und dieselbe Materie betreffen, dem Bürger getrennt zur Abstimmung unterbreitet werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der Wille des Volkes verfälscht zum Ausdruck kommt. Besteht andererseits eine Vorlage aus verschiedenen Elementen, die ein und dieselbe Materie betreffen und innerlich in einem noch zu bestimmenden engen Zusammenhang stehen, ist das Geschäft als einzige Vorlage der Abstimmung zu unterstellen. Bei einem Gesetz, das eine bestimmte Materie regelt, muss der Bürger Ja oder Nein sagen, auch wenn er mit einzelnen Vorschriften nicht einverstanden bzw. einverstanden ist (vgl. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Band 2, N. 1133 S. 423). Nicht anders verhält es sich bei einzelnen Sachgeschäften, z.B. bei einer Vorlage über den Bau einer Schulhausanlage. Wenn der Bürger mit dem Projekt zum Teil einverstanden, zum Teil nicht einverstanden ist, muss er sich für Annahme oder Verwerfung entscheiden, und es kann klarerweise nicht

deshalb von einer Verletzung seines Stimmrechts gesprochen werden, weil er sich über Einzelheiten des Projekts nicht gesondert aussprechen kann (BGE 90 I 75). Die entscheidende Frage ist demnach in Fällen wie dem vorliegenden die, ob es sich um eine Vorlage handelt, deren Elemente die nämliche Materie betreffen. Lehre und Rechtsprechung BGE 97 I 669 S. 673 hatten sich mit diesem Problem vor allem im Zusammenhang mit Volksinitiativen zu beschäftigen. Die Frage stellt sich aber im wesentlichen gleich für alle Vorlagen, die der Volksabstimmung unterstehen (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 424 Anm. 22). Eine einheitliche Vorlage liegt nach herrschender Ansicht nicht nur dann vor, wenn der Entscheid über ein Teilgeschäft nicht ohne Entscheid über das andere oder die andern Teilgeschäfte getroffen werden kann, sondern auch dann, wenn die Teilgeschäfte den nämlichen Zweck verfolgen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft (BGE 90 I 74 , BGE 96 I 653 ; HANS HUBER, ZBJV 1965 S. 339/40; BURCKHARDT, Kommentar zur BV S. 815/16; GIACOMETTI, Die Einheit der Materie, SJZ 32, 1935/36, S. 93 ff., insbes. S. 95; FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 732). Auf jeden Fall genügt ein solcher Zusammenhang für die Annahme einer einzigen Vorlage, wenn der Antrag einer Behörde zur Volksabstimmung gebracht wird. Es ist klar, dass der zwischen der Gemeinde Meilen und der Alusuisse abgeschlossenen Vereinbarung der Charakter eines Grundgeschäfts zukommt, in welchem die Teilgeschäfte Nrn. 1-9 bereits enthalten und einzeln aufgeführt sind. Nach den Erwägungen des angefochtenen Entscheids besteht zwischen den einzelnen Teilgeschäften und dem Grundgeschäft, aber auch zwischen den einzelnen Teilgeschäften unter sich eine notwendige innere Verbindung, indem jedes Teilgeschäft das andere bedingt. Kein einziges Teilgeschäft wäre den Stimmberechtigten vorgelegt worden, wenn es sich nicht darum gehandelt hätte, die Grundlage für die Ansiedlung der Alusuisse im Eichholz zu schaffen. Die einzelnen Teilgeschäfte waren demnach die notwendige Folge aus dem Grundgeschäft (Vereinbarung mit der Alusuisse), sie waren alle auf den nämlichen Zweck bezogen, und dieser schuf zwischen ihnen eine derart enge Beziehung, dass jedes Teilgeschäft das andere bedingte. Der Beschwerdeführer anerkennt das im Grunde selber, wenn er ausführt: "Es ist unbestritten, dass die Anträge in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen, ein sachliches Ganzes bilden, und dass kein Teil ohne die andern vorgeschlagen worden wäre. Es bestand und besteht auch Einigkeit darüber, dass das Geschäft als Ganzes nur zustandekommt, wenn allen Teilen zugestimmt wird." Damit untergräbt er selber seine These, dass der Regierungsrat den Grundsatz der Einheit der Materie verletzt habe. BGE 97 I 669 S. 674 Wenn mehrere Geschäfte derart aufeinander bezogen und miteinander verbunden sind, wie es der Beschwerdeführer darstellt, ist nach dem Gesagten der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt.

E. 4

Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, schlägt nicht durch (wird näher ausgeführt).

E. 5

a) Wird das Alusuisse-Geschäft als eine Gesamtvorlage betrachtet, so muss, wie der Regierungsrat ausführte, darüber entschieden werden, ob das Geschäft der Gemeindeversammlung oder der Urnenabstimmung zu unterbreiten ist. Der Regierungsrat führte aus, in derartigen Fällen lasse sich das Verfahren nicht in genereller Weise festlegen. Es sei vielmehr in erster Linie nach inhaltlichen Gesichtspunkten zu bestimmen, indem festgestellt werde, welcher Teil der Vorlage für die Erreichung des Zwecks der

massgebende sei. Als dieser Teil müsse im vorliegenden Fall das Teilgeschäft Nr. 6 (Verkauf von Gemeindeland) gelten, weshalb das für dieses Teilgeschäft vorgeschriebene Verfahren der Urnenabstimmung auf die ganze Vorlage anzuwenden sei. Der Regierungsrat hätte sich diese auf die Dissertation von STREIFF (Die Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung im Kanton Zürich, Diss. ZH 1959 S. 175) gestützte Erwägung ersparen können, da nach der gesetzlichen Ordnung von vorneherein nur die Urnenabstimmung in Frage kommt. Wenn eine Gemeindeordnung wie jene von Meilen gestützt auf § 116 des zürcherischen Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG) vorschreibt, dass Anträge über Kreditbegehren für einmalige Ausgaben oder entsprechende Einnahmehausfälle im Betrag von mehr als Fr. 500 000.-- "an Stelle der Gemeindeversammlung durch die Urnenabstimmung" (§ 116 GG) erledigt werden müssen, so kann nicht zweifelhaft sein, dass über eine Vorlage, die wie diejenige über das Alusuisse-Geschäft unbestrittenmassen auch einen solchen Antrag enthält, an der Urne und nicht in der Gemeindeversammlung abzustimmen ist. Das entspricht offenbar nicht nur dem Wortlaut, sondern auch dem Sinn der geltenden Vorschriften. Die Abstimmung an der Urne ist nach der gesetzlichen Ordnung die qualifiziertere Form der demokratischen Willensbildung als die Abstimmung in der Gemeindeversammlung, was sich vor allem darin zeigt, dass nach § 116 Abs. 1 GG in politischen Gemeinden (und Schulgemeinden), die mehr als 2000 Einwohner zählen, wozu die politische Gemeinde Meilen gehört, die Gemeindeordnung BGE 97 I 669 S. 675 und ihre Änderung, also die "Verfassung" der Gemeinde, der Urnenabstimmung unterstehen. Über den wichtigsten Gemeindeerlass muss demnach obligatorisch an der Urne abgestimmt werden, und das lässt sich nur damit erklären, dass der kantonale Gesetzgeber bei grossen Gemeinden die Urnenabstimmung als die für wichtige Fragen am besten geeignete Form demokratischer Willensbildung betrachtet (vgl. METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage S. 266, sowie BGE vom 30. April 1958, veröffentlicht in ZBl 59/1958, S. 368 ff. insb. E. 5). Enthält eine aus Teilen zusammengesetzte Gesamtvorlage auch nur einen Teil, für den die qualifizierte Form der demokratischen Willensbildung, die Urnenabstimmung, zwingend vorgeschrieben ist, so muss über sie an der Urne entschieden werden. Der Regierungsrat hätte wohl mit der Anordnung, über die Vorlage sei in der Gemeindeversammlung zu entscheiden, Regeln über das politische Stimmrecht verletzt (vgl. BGE 96 I 214 E. 3 und 218 am Ende), während die von ihm getroffene Anordnung - Entscheid an der Urne - schon unter dem genannten Gesichtspunkt richtig und damit nicht verfassungswidrig scheint. b) Der Regierungsrat nimmt an, eine Gesamtvorlage könne als Ganzes entweder der Gemeindeversammlung oder der Urnenabstimmung unterstellt werden, wenn sie Teilgeschäfte enthalte, die, falls über sie einzeln abzustimmen wäre, teils an der Urne, teils in der Gemeindeversammlung genehmigt werden müssten. Auch wenn das kantonale Recht diese Alternative offen liesse, wäre der angefochtene Entscheid nicht zu beanstanden. Nach der Ansicht des Regierungsrats gibt beim Entscheid der Frage "Gemeindeversammlung oder Urne" den Ausschlag, welcher Teil der Vorlage für die Erreichung des Zwecks grundlegende Bedeutung hat. Welches Teilgeschäft in einem konkreten Fall in diesem Sinne als das massgebende zu betrachten ist, hängt von der Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse ab, die das Bundesgericht nur auf Willkür hin überprüfen kann. Der Regierungsrat nahm an, das Teilgeschäft von grundlegender Bedeutung sei der Verkauf des Gemeindelandes an die Alusuisse (Nr. 6), und diese Ansicht ist keineswegs unhaltbar, denn für die Sitzverlegung der Alusuisse ist in erster Linie von Bedeutung, dass ihr das Land zur Verfügung steht, um darauf die geplanten Gebäude für die Zentralverwaltung zu errichten. Selbst wenn der Landverkauf nicht das grundlegende, BGE

97 I 669 S. 676 sondern nur ein wesentliches Teilgeschäft bilden würde, wäre im übrigen der Entscheid des Regierungsrats nicht zu beanstanden. In diesem Fall wäre, wie die kantonale Instanz überzeugend dartut, das Verfahren zu wählen, das den Willen der Stimmberechtigten am besten zum Ausdruck bringt, und das ist, wie ausgeführt, bei grossen Gemeinden die Abstimmung an der Urne. Deshalb rechtfertigt es sich auch unter diesem Gesichtspunkt, die Vorlage der Urnenabstimmung zu unterbreiten. Erfahrungsgemäss ist zudem nach der unbestrittenen Darstellung des Regierungsrats die Stimmbeteiligung bei Urnengängen höher als in der Gemeindeversammlung. Auch unter der Annahme, dass das kantonale Recht in Fällen wie dem zu beurteilenden eine Alternative offen lässt, ist demnach die Beschwerde unbegründet.

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