

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00461 vom 2. Oktober 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-10-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00461

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00461 du 2 octobre 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00461 del 2 ottobre 2013

Regeste

Einzelinitiative | [Ungültigerklärung einer Initiative] Die Durchführbarkeit bzw. fehlende offensichtliche Undurchführbarkeit ist ein (materielles) Gültigkeitserfordernis einer Initiative und als solches nicht im Rahmen der Sachurteilsvoraussetzungen zu prüfen (E. 2.3). Eine Initiative, welche einen Einzelakt in der Zuständigkeit der Exekutive verhindern will, hat einen unzulässigen Gegenstand (E. 4.1). Kriterien für die Annahme der offensichtlichen Undurchführbarkeit einer Initiative und massgeblicher Beurteilungszeitpunkt (E. 4.2). Die in § 22 Abs.1 Satz 2 VRG statuierte fünftägige Rechtsmittelfrist in Stimmrechtssachen ist nicht bundesrechtswidrig (E. 7.2). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2014.00461 Urteil der 4. Kammer vom 5. November 2014 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Gemeinderat X, Beschwerdegegner, betreffend Einzelinitiative, hat sich ergeben: I. Der Gemeinderat X bewilligte am 15. Januar 2014 einen Kredit von Fr. 100'000.- für die Abbruch- und Entsorgungsarbeiten bezüglich eines gemeindeeigenen Gebäudes auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 (Q-Strasse) und traf damit verbundene weitere Anordnungen betreffend Vergabe der Abbruch-, Entsorgungs-, Regie- und bauseitigen Arbeiten. Die Bevölkerung wurde über den geplanten Liegenschaftsabbruch am 7. Februar 2014 durch Publikation in einer Lokalzeitung informiert. Am 4. März 2014 reichte A beim Gemeinderat X ein Initiativbegehren mit folgendem Wortlaut ein: "Die unterzeichnende Person fordert den Gemeinderat dazu auf, auf den geplanten Abbruch des gemeindeeigenen Gebäudes Q-Strasse bis auf weiteres zu verzichten. Stattdessen sollen sinnvolle Alternativen für die zukünftige Verwendung geprüft und diese im Konsens mit der Bevölkerung diskutiert werden." Mit Beschluss vom 9./12. März 2014 erklärte der Gemeinderat X die Initiative für ungültig. II. A rekurrierte am 24. März 2014 und beantragte die Aufhebung des gemeinderätlichen Beschlusses vom 9./12. März 2014; eventualiter sei das Vorgehen des Gemeinderats X in Zusammenhang mit dem Abbruch der Liegenschaft Q-Strasse aufsichtsrechtlich zu prüfen. Mit Beschluss vom 12. August 2014 trat der Bezirksrat Y auf den Rekurs nicht ein (Dispositiv-Ziff. I) und gab er der Aufsichtsbeschwerde keine Folge (Dispositiv-Ziff. II). In der Rechtsmittelbelehrung verwies er mit Bezug auf Dispositiv-Ziff. I auf die innert fünf Tagen ab Zustellung des Beschlusses einzureichende Beschwerde beim Verwaltungsgericht. III. A erhob am 20. August 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte ihm, den Beschluss vom 12. August 2014 "aufzuheben und die Sache an den Bezirksrat Y zurückzuweisen und

diesen aufzufordern, einen neuen Entscheid mit verfassungsrechtlich kompatibler Rechtsmittelbelehrung zu erlassen". Der Bezirksrat Y verzichtete am 26. August 2014 ausdrücklich auf Vernehmlassung; der Gemeinderat X verzichtete stillschweigend auf eine Beschwerdeantwort. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (§ 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). In Stimmrechtssachen der Gemeinde steht gemäss §§ 41–44 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 ff. sowie § 19b Abs. 2 lit. c VRG und § 151a Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) gegen erstinstanzliche Rekursentscheide eines Bezirksrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde offen. Der Beschwerde in Stimmrechtssachen unterliegen unter anderem Entscheide betreffend die Ungültigerklärung von Initiativen (VGr, 8. Januar 2014, VB.2013.00753, E. 1; siehe dazu hinten 6). Der Beschwerdeführer, dessen Initiative vom Gemeinderat X für ungültig erklärt wurde, ist in der betreffenden Gemeinde stimmberechtigt und damit zur Beschwerde legitimiert (§ 49 in Verbindung mit § 21a lit. a VRG). 2. 2.1 Aus dem Antrag in Verbindung mit der Begründung der vorliegenden Beschwerde erhellt, dass sich der Beschwerdeführer vorab gegen die von der Vorinstanz in der Rechtsmittelbelehrung angegebene Beschwerdefrist von fünf Tagen wendet, welche er als unangemessen kurz erachtet bzw. welche den "verfassungsrechtlichen Anspruch auf ein Rechtsmittel in unsachlicher und unhaltbarer Weise" einschränke. Die kurze Rechtsmittelfrist habe zur Folge gehabt, dass er in seiner Beschwerde materiell nicht auf den Bezirksratsentscheid eingehen könne. Damit bringt der Beschwerdeführer jedoch (auch) zum Ausdruck, dass er letztlich (auch) mit dem Nichteintretensentscheid der Vorinstanz nicht einverstanden sei. 2.2 Die Legitimationsvoraussetzungen für die Erhebung eines Stimmrechtsrekurses werden in § 21a VRG geregelt. Der Beschwerdeführer ist in der Gemeinde X stimmberechtigt und somit nach Massgabe des § 21a lit. a VRG zum Rekurs berechtigt. Inwieweit die allgemeinen Legitimationsgrundsätze des § 21 VRG, zu denen auch das Erfordernis eines aktuellen Rechtsschutzinteresses gehört, bei Rechtsmitteln in Stimmrechtssachen (analog) Anwendung finden, kann vorliegend – wie sich aus dem Folgenden ergibt – offenbleiben: Wollte man – wie die Vorinstanz – ein von Anbeginn an fehlendes oder im Lauf des Verfahrens entfallenes Rechtsschutzinteresse annehmen, so gälte es jedenfalls zu beachten, dass Rechtsmittel in Stimmrechtssachen dem Schutz der politischen Rechte dienen (vgl. hinten 6.2). Die Annahme eines fehlenden Rechtsschutzinteresses liesse sich folglich allenfalls rechtfertigen, wenn weitere die politischen Rechte betreffende Handlungen oder Anordnungen erfolgt wären (vgl. die Beispiele bei Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, S. 267–273). 2.3 Vorliegend hat die Vorinstanz ein aktuelles Rechtsschutzinteresse verneint, weil die Initiative bereits bei Rekuserhebung nicht mehr umsetzbar gewesen sei, nachdem bereits am 10. März 2014 mit dem Abbruch des Gebäudes, auf dessen Erhalt die Initiative gerichtet sei, begonnen und dieser in den folgenden Tagen abgeschlossen worden sei. Die Umsetzung bzw. Durchführbarkeit einer Initiative ist indes ein Gültigkeitserfordernis einer Initiative (vgl. hinten 3.2) und als solches im Rahmen der materiellen Behandlung der angefochtenen Ungültigerklärung zu prüfen. Die Vorinstanz hätte folglich auf den Rekurs eintreten sollen. Dem vorinstanzlichen Entscheid lässt sich – wenn auch unter dem Titel aufsichtsrechtlicher Überlegungen – eine materielle Überprüfung der Ungültigerklärung der Initiative entnehmen, weshalb vorliegend aus prozessökonomischen Gründen von einer Rückweisung an die Vorinstanz abzusehen ist (vgl. § 64 Abs. 1 VRG; ferner Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.],

Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 64 N. 7). 3. 3.1 Gemäss Art. 86 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) regelt das Gesetz die Volksrechte in der Gemeinde, wobei es insbesondere ein Initiativrecht, ein Referendumsrecht und ein Anfragerecht vorsieht. Die betreffenden Bestimmungen zum Initiativrecht finden sich für Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation (Gemeinden mit Gemeindeversammlung) in den §§ 50–50c GG. Gemäss § 50 Abs. 1 GG kann jeder Stimmberechtigte über einen in die Befugnis der Gemeindeversammlung fallenden Gegenstand eine Initiative stellen. Gemeint sind damit alle Gegenstände, über welche die Stimmberechtigten zu entscheiden haben, sei es in der Gemeindeversammlung oder an der Urne (Verein Zürcher Gemeindeglieder und Verwaltungsfachleute [Hrsg.], Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2011 [im Folgenden: Ergänzungsband GG-Kommentar], § 50 N. 3.1; Tobias Jaag in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 86 N. 10). Die Initiative gemäss § 50 GG kann Verfassungs- (Änderung der Gemeindeordnung), Rechtsetzungs- oder Verwaltungsinitiative sein (Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 50 N. 3 Ingress), das heisst, sich auf generell-abstrakte Akte (kommunale Erlasse) wie auch auf Beschlüsse individuell-konkreter Natur im Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung (bzw. der Stimmbürger an der Urne) beziehen (zur Missverständlichkeit des Begriffs der Verwaltungsinitiative, welcher sich gerade nicht auf Einzelakte der Verwaltung, sondern auf solche der Legislativorgane bezieht, Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. A., Bern 2011, § 50 Rz. 12). 3.2 In Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation obliegt die Prüfung der Initiative der Gemeindevorsteherschaft (§ 50a GG), das heisst bei politischen Gemeinden dem Gemeinderat (vgl. § 73 GG). Dieser hat zu prüfen, ob die Initiative (a) mindestens von einer stimmberechtigten Person unterstützt wird, (b) sie rechtmässig und (c) die Gemeindeversammlung für die Behandlung des Gegenstandes zuständig ist (§ 50a Abs. 1 GG), wobei ein negatives Prüfungsergebnis bzw. eine allfällige Ungültigerklärung der Initiative in einem begründeten Beschluss festzuhalten ist (vgl. § 50a Abs. 2 GG). Das Kriterium der Rechtmässigkeit einer kommunalen Initiative ist anhand der für das kantonale Initiativrecht vorgesehenen (materiellen) Schranken zu beurteilen (vgl. § 50c GG; ferner Ergänzungsband GG-Kommentar, § 50c N. 1.4 und 2). Danach ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV in Verbindung mit § 121 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161]). Die Voraussetzung der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung (oder der Stimmbürger an der Urne) beurteilt sich anhand des übergeordneten Rechts sowie der Gemeindeordnung (Ergänzungsband GG-Kommentar, § 50a N. 3.1). Diese zusätzliche Schranke soll verhindern, dass mit dem Initiativrecht die Gewaltenteilung bzw. die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Gemeindeorganen unterlaufen wird (Thalmann, § 50 N. 3.2).

E. 4.1

Der Beschwerdegegner erklärte die umstrittene Initiative für ungültig, weil sie ein Geschäft betreffe, welches nicht in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung falle. Wie die Vorinstanz zutreffend erwägt, diene die – offenbar seit längerer Zeit an Dritte vermietete – Liegenschaft an der Q-Strasse nicht der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sie war damit dem Finanzvermögen der Gemeinde X zuzurechnen und frei realisierbar (vgl. Pierre

Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 48 Rz. 12). Im Jahr 2006 wurde das Gebäude an der Q-Strasse nicht mehr bewertet, sondern nur noch der Landwert des Grundstücks eingesetzt. Mit dem Gebäudeabbruch als solchem war folglich keine Vermögensminderung verbunden. Der Beschwerdegegner ist sodann nach der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde X berechtigt, in eigener Kompetenz über Grundeigentum bis zu einem Wert von Fr. 1'000'000.- für das einzelne Geschäft zu verfügen. Selbst wenn die mit dem Abbruch verbundenen Kosten berücksichtigt würden, wäre dieser Grenzwert bei Weitem nicht erreicht, so dass die Zuständigkeit des Beschwerdegegners für den Beschluss des mit der Initiative bekämpften Gebäudeabbruchs zu bejahen ist. Die Initiative will nach dem Gesagten einen genau bestimmten behördlichen Einzelakt in der Zuständigkeit der Exekutive verhindern. Sie hat daher einen unzulässigen Gegenstand zum Inhalt, weshalb der Beschwerdegegner die Initiative bereits aus diesem Grund zu Recht für ungültig erklärt hat (vgl. Thalman, § 50 N. 3.2).

E. 4.2

Der umstrittenen Initiative gebricht es zudem an einem weiteren Gültigkeitserfordernis: Die Zulassung einer Initiative setzt voraus, dass diese nicht offensichtlich undurchführbar im Sinn von Art. 28 Abs. 1 KV in Verbindung mit § 121 Abs. 1 GPR ist. Die offensichtliche Undurchführbarkeit einer Initiative darf nicht leichthin angenommen werden; es fällt einzig tatsächliche und zweifelsfrei erwiesene Undurchführbarkeit in Betracht (Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 2115; Tschannen, § 51 Rz. 27). Da einem Initiativbegehren keine aufschiebende Wirkung zukommt, ist für die Beurteilung der Durchführbarkeit nicht auf die Verhältnisse bei Einreichung abzustellen; massgeblich ist vielmehr der Zeitpunkt der frühestmöglichen Beurteilung (vgl. BGE 128 I 190 E. 5.1, 101 Ia 354 E. 10). Die Behörde darf freilich die Zeitspanne zwischen der Einreichung der Initiative und Beurteilung deren Durchführbarkeit nicht dazu nutzen, die Unmöglichkeit vorsätzlich herbeizuführen (Tschannen, § 51 Rz. 28). Es war bereits im vorinstanzlichen Verfahren unbestritten, dass der Gebäudeabbruch an der Q-Strasse schon vor der Rekurerhebung abgeschlossen worden war. Das mit der Initiative verfolgte Ziel des Gebäudeerhalts war folglich faktisch zweifelsfrei nicht mehr erreichbar, weshalb sie – in allen Teilen – als offensichtlich undurchführbar beurteilt werden muss(te). Sodann geht aus den Akten hervor, dass der Beschwerdegegner den Abbruchtermin vom 10. März 2014 bereits am 26. Februar 2014, mithin noch vor Einreichung der Initiative, beschloss. Angesichts der zeitlichen Abläufe kann daher dem Beschwerdegegner – jedenfalls soweit die Petition vom 17. Februar 2014 ausser Acht gelassen wird, mit welcher unter anderen der spätere Einzelinitiant und heutige Beschwerdeführer bereits früher zum Verzicht auf den Abbruch ersucht hatte – keine vorsätzliche Vereitelung des Initiativzwecks vorgeworfen werden.

E. 4.3

Zusammenfassen ist festzuhalten, dass der Beschwerdegegner die umstrittene Initiative zu Recht als ungültig erklärte. Auf die weiteren Vorbringen der Beschwerde ist wie folgt einzugehen:

E. 5.1

Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Beschwerde kann nur bilden, was bereits Streitgegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder hätte sein sollen (§ 52 Abs. 1 in Verbindung mit § 20a Abs. 1 VRG; Donatsch, § 52 N. 11 in Verbindung mit § 20a N. 9 f., auch zum Nachstehenden). Die zumindest sinngemässe Rüge des Beschwerdeführers, die Beschwerdegegnerin hätte den Beschluss vom 9./ 12. März 2014 mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen müssen, welche die der angeführten Rechtsmittelfrist zugrunde liegenden gesetzlichen Bestimmungen ausdrücklich nennt, läuft daher von vornherein ins Leere, nachdem der Beschwerdeführer einen entsprechenden Rekursantrag ausdrücklich zurückgezogen hat. Im Übrigen erwägt die Vorinstanz zu Recht, dass die Rechtsmittelbelehrung in der Ausgangsverfügung, welche das zulässige ordentliche Rechtsmittel, die Rechtsmittelfrist und die Rechtsmittelinstanz nennt, den Erfordernissen des § 10 Abs. 1 VRG entspricht (vgl. auch Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 10 N. 46).

E. 6.1

Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts handelt es sich bei Entscheiden betreffend die Gültigkeit von Initiativen um Stimmrechtssachen (vgl. VGr, 8. Januar 2014, VB.2013.00753, E. 1 – 7. November 2012, VB.2012.00449, E. 1 – 11. November 2010, VB.2010.00566, E. 1 mit Hinweisen). Die Frist zur Rekurs- bzw. Beschwerdeerhebung in Stimmrechtssachen beträgt fünf Tage (§ 22 Abs. 1 Satz 2 teilweise in Verbindung mit § 53 Satz 2 VRG). Die Beschwerde macht geltend, es sei nicht sachgerecht, Entscheide betreffend die Ungültigerklärung einer Einzelinitiative der fünftägigen Rekursfrist zu unterwerfen bzw. als Stimmrechtssache zu behandeln.

E. 6.2

Das Anfechtungsobjekt des Stimmrechtsrekurses bzw. der Stimmrechtsbeschwerde ergibt sich aus Art. 111 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 82 lit. c sowie Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110; Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 59). Nahezu wörtlich an Art. 82 lit. c BGG anknüpfend, definiert § 19 lit. c VRG Stimmrechtssachen als jene Angelegenheiten, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen (Bosshart/Bertschi, § 19 N. 62). Mit dem Stimmrechtsrekurs bzw. der Stimmrechtsbeschwerde können mit anderen Worten alle Verletzungen der politischen Rechte und von Vorschriften über ihre Ausübung gerügt werden. Anknüpfungskriterium der Rechtsmittel in Stimmrechtssachen ist folglich der Sachbereich der politischen Rechte (vgl. Hiller, S. 67; ferner für das Bundesrecht Gerold Steinmann, Basler Kommentar, 2011, Art. 82 BGG N. 78 und 82).

E. 6.3

Berechtigt zum Einreichen einer Initiative auf Gemeindeebene sind, wie oben 3.1 dargelegt, nur Stimmberechtigte des betreffenden Gemeinwesens, und eine zu Unrecht erfolgte Ungültigerklärung einer Initiative verletzt deren Verfasser in seinen politischen Rechten (vgl. dazu auch Tschannen, § 48 Rz. 2; ferner Jaag, Art. 86 N. 1; für das Bundesrecht zudem Steinmann, Art. 82 N. 83 und 86). Von der bisherigen Rechtsprechung, wonach es sich bei Entscheiden betreffend die Ungültigerklärung von Initiativen um Stimmrechtssachen handelt, abzuweichen, besteht nach dem Gesagten kein Anlass.

E. 7.1

Der Beschwerdeführer bringt weiter sinngemäss vor, die in Stimmrechtssachen anwendbare fünftägige Rechtsmittelfrist sei viel zu kurz bzw. verletze sein "verfassungsmässig

garantiertes Recht auf ein Rechtsmittel". Die massgeblichen kantonalen Fristbestimmungen erwiesen sich "mindestens" mit Blick auf Rechtsmittel bei Einzelinitiativen als bundesrechtswidrig, da deren Behandlung nicht dringlich sei.

E. 7.2

Der Beschwerdeführer verkennt zunächst, dass der Begriff der Stimmrechtssache nicht an zeitlicher Dringlichkeit, sondern am betroffenen Sachbereich, nämlich demjenigen der politischen Rechte anknüpft (dazu oben 4.2). Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gewährleistet in allgemeiner Weise die politischen Rechte auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden und schützt damit auch das Initiativrecht in kommunalen Angelegenheiten (BGE 139 I 2 E. 5.2). Gemäss gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine im kantonalen Recht festgelegte dreitägige Frist für die Erhebung eines Rechtsmittels in Stimmrechtssachen für sich allein nicht verfassungswidrig (BGr, 9. Oktober 2013, 1C_663/2012, E. 5.1 mit Hinweisen, 2. Oktober 2013, 1C_577/2013, E. 3.1). Entsprechend erweist sich die in § 22 Abs. 1 Satz 2 VRG statuierte fünftägige Frist als bundesrechtskonform. Eine Verletzung des Art. 34 Abs. 1 BV kann sich allenfalls aus einer unsachgemässen Handhabung einer kurzen Beschwerdefrist ergeben, welche dem Stimmbürger oder der Stimmbürgerin eine rechtzeitige Beschwerdeerhebung – insbesondere mangels zeitgerechter Erkennbarkeit von Verfahrensmängeln oder anderer Unregelmässigkeiten – praktisch verunmöglicht (BGr, 9. Oktober 2013, 1C_663/2012, E. 5.1 mit Hinweisen, 2. Oktober 2013, 1C_577/2013, E. 3.1). Solche besonderen Umstände werden vorliegend nicht geltend gemacht und ergeben sich auch nicht aus den Akten. Die Rekurs- bzw. Beschwerdefrist erweisen sich somit als rechtmässig (gehandhabt).

E. 8

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 9

Gestützt auf § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG sind die Kosten des vorliegenden Verfahrens auf die Gerichtskasse zu nehmen.

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