

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00255 vom 21. Juli 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-07-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00255

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00255 du 21 juillet 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00255 del 21 luglio 2015

Regeste

Stimmrechtsbeschwerde | [Gültigkeit einer kommunalen Volksinitiative, mit der verlangt wird, dass die Behörden sich beim Kanton gegen den Bau einer Staatsstrasse einsetzen.] Eine Initiative kann über alle Gegenstände eingereicht werden, für deren Beurteilung die Stimmberechtigten zuständig sind (E. 2.2). Kann einer Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (E. 2.3). Initiativen, mit welchen die kommunalen Behörden verpflichtet werden sollen, sich beim übergeordneten Gemeinwesen für oder gegen den Bau einer Strasse einzusetzen, sind jedenfalls dann zulässig, wenn die Gemeinde durch den Strassenbau betroffen ist und dessen Realisierung Auswirkungen auf die kommunale Verkehrsplanung und allenfalls auf die kommunalen Finanzen hat. Dies trifft hier zu (E. 2.4). Die Initiative hat die Form der allgemeinen Anregung (E. 2.5). Der Gemeinderat kann durch die Initiative nicht verpflichtet werden, dem Kantonsrat eine Behördeninitiative einzureichen, weshalb die Initiative in diesem Punkt ungültig ist (E. 2.6). Wegen Undurchführbarkeit lässt sich eine Initiative nur für ungültig erklären, wenn völlig zweifelsfrei ist, dass die Initiative sich unter keinen Umständen verwirklichen lässt. Da der Regierungsrat das Projekt noch nicht festgesetzt hat, lässt sich das mit der Initiative verfolgte Ziel hier noch verwirklichen (E.2.7). Gutheissung im Sinn der Erwägungen.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2015.00255 Urteil der 4. Kammer vom 21. Juli 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen A, B, C, D, E, F, G, H, Beschwerdeführer , gegen Gemeinderat der Stadt Uster, vertreten durch RA I, Beschwerdegegner , betreffend Stimmrechtsbeschwerde, hat sich ergeben: I. Am 10. Juli 2013 wurde dem Stadtrat Uster die Volksinitiative zur Erhaltung der Landschaft in Uster West (keine Strasse "Uster West") mit der notwendigen Anzahl Unterschriften eingereicht. Die Initiative hat folgenden Inhalt: "Die zuständigen politischen Organe der Stadt Uster werden verpflichtet, sich mit allen ihnen zur Verfügung stehenden politischen, demokratischen und rechtlichen Mitteln gegen die Realisierung des kantonalen Strassenprojekts 'Uster West' zu wehren." Auf entsprechenden Antrag des Stadtrats erklärte der Gemeinderat der Stadt Uster die Initiative am 20. Januar 2014 mit 30 zu 5 Stimmen für ungültig und liess diesen Beschluss am 29. Januar 2014 amtlich publizieren. II. Mit Rekurs vom 3. Februar 2014 beantragten A, B, C, D, E, F, G und H dem Bezirksrat Uster, unter Entschädigungsfolge sei der Beschluss des Gemeinderats vom 20. Januar 2014 aufzuheben, die Initiative für gültig zu erklären und der Stadtrat Uster anzuweisen, die

Urnenabstimmung über die Initiative auf den nächstmöglichen Abstimmungstermin festzusetzen. Mit Beschluss vom 27. April 2015 vereinigte der Bezirksrat das Rechtsmittel mit einem weiteren Rekurs und wies beides ab. III. A, B, C, D, E, F, G und H führten am 3. Mai 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragten, unter Entschädigungsfolge sei der Rekursentscheid und der Beschluss des Gemeinderats der Stadt Uster vom 20. Januar 2014 aufzuheben und der Stadtrat Uster anzuweisen, die Urnenabstimmung über die Volksinitiative auf den nächstmöglichen Abstimmungstermin anzusetzen. Der Bezirksrat Uster verzichtete am 8. Mai 2015 unter Verweis auf die Begründung des Rekursentscheids auf eine Vernehmlassung. Der Gemeinderat liess mit Beschwerdeantwort vom 19. Mai 2015 die Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge beantragen. Mit weiteren Eingaben von A, B, C, D, E, F, G sowie H vom 1. Juni 2015 und des Gemeinderats vom 8. Juni 2015 wurde an den jeweiligen Anträgen festgehalten. Der Gemeinderat reichte dem Verwaltungsgericht am 7. Juli 2015 unaufgefordert weitere Dokumente zu den Akten. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide eines Bezirksrats über Beschlüsse eines Grossen Gemeinderats etwa betreffend die Gültigkeit einer Initiative nach § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 Satz 1 sowie 19b Abs. 2 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) in Verbindung mit § 151a Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) sowie §§ 42–44 e contrario VRG zuständig.
- 1.2 Die Beschwerdeführenden sind Stimmberechtigte der Stadt Uster und damit zur Beschwerde legitimiert (§ 49 in Verbindung mit § 21a lit. a VRG). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.
2. 2.1 Die streitgegenständliche Initiative will erreichen, dass die Organe der Stadt Uster verpflichtet werden, sich mit allen ihnen zur Verfügung stehenden politischen, demokratischen und rechtlichen Mitteln gegen die Realisierung des Strassenprojekts "Uster West" zur Wehr zu setzen. Die Realisierung dieses Strassenprojekts fällt unbestrittenermassen in die Zuständigkeit des Kantons, weshalb die Stadt Uster den Bau nicht direkt, sondern nur indirekt – durch Einflussnahme auf die jeweiligen kantonalen Verfahren bzw. auf die zuständigen kantonalen Behörden – verhindern könnte. Der Kantonsrat hat den Verpflichtungskredit für diesen Bau am 22. Oktober 2012 beschlossen; dagegen ist kein Referendum ergriffen worden. Die Projektfestsetzung durch den Regierungsrat nach § 15 Abs. 1 Satz 1 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) ist demgegenüber noch nicht erfolgt (vgl. www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2014/projektfestsetzung_umfahrung_uster.html). Der Beschwerdegegner begründet die Ungültigerklärung der Initiative damit, dass diese sich (teilweise) auf unzulässige Gegenstände beziehe und (teilweise) undurchführbar sei.
- 2.2 Gemäss Art. 86 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) regelt das Gesetz die Volksrechte in den Gemeinden, wobei es insbesondere ein Initiativrecht, ein Referendumsrecht und ein Anfragerecht vorsieht. Nach § 96 Ziff. 1 GG kann in Parlamentsgemeinden über jeden Gegenstand eine Initiative eingereicht werden, der dem obligatorischen und dem fakultativen Referendum untersteht. Die Bestimmung bezweckt – wie in der ordentlichen Gemeindeorganisation (vgl. § 50 Abs. 1 GG) –, dass Initiativen nur über Gegenstände eingereicht werden können, für deren Beurteilung die Stimmberechtigten zuständig sind (Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 96 N. 3 Ingress; ABI 1968, 853 ff., 869 f.). Ausgeschlossen vom Initiativrecht sind damit diejenigen Gegenstände, welche in die alleinige Zuständigkeit der Exekutive fallen sowie Geschäfte, welche einer

Gemeindeabstimmung nach § 93 GG ausdrücklich entzogen sind. Eine Initiative ist nach § 96 Ingress GG in Verbindung mit § 121 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) sowie Art. 28 Abs. 1 KV gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist. Über die Gültigkeit einer Initiative entscheidet in Parlamentsgemeinden der Grosse Gemeinderat (§ 96 Ziff. 4 GG in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 KV).

2.3 Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinn der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen. Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen haben die zuständigen Organe vom Grundsatz "in dubio pro populo" (im Zweifel zugunsten der Volksrechte) auszugehen (vgl. zum Ganzen VGr, 7. November 2012, VB.2012.00449, E. 3.2 Abs. 2 mit zahlreichen Hinweisen).

2.4 Die Initiative strebt im Ergebnis an, die Stimmberechtigten darüber befinden zu lassen, ob Stadt- und Gemeinderat sich mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln beim Kanton gegen den Bau der Strasse "Uster West" zur Wehr setzen sollen. Die Praxis lässt Initiativen, welche die kommunalen Behörden dazu verpflichten wollen, sich beim zuständigen Gemeinwesen für oder gegen den Bau einer Strasse einzusetzen, jedenfalls dann zu, wenn diese Gemeinde durch den Strassenbau betroffen ist und dessen Realisierung Auswirkungen auf die kommunale Verkehrsplanung und allenfalls auf die kommunalen Finanzen hat; berücksichtigt wurde in diesem Zusammenhang auch, ob die Gemeinde in die Planung der Strasse eingebunden ist (vgl. BGr, 11. Januar 2002, 1P.587/2001, E. 3 f.). In diesem Rahmen können die Stimmberechtigten indirekt auch auf Verwaltungsakte der Exekutive einwirken, weil sie dieser verbindliche Weisungen erteilen. Dabei ist allerdings das Rückwirkungsverbot zu beachten, das heisst, die Initiative darf nicht einzig bezwecken, einen bereits getroffenen Verwaltungsakt wieder aufzuheben (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 83/1982, S. 1 ff., 8 f.; VGr, 8. Januar 2014, VB.2013.00753, E. 5). Vorliegend betrifft die Initiative den Bau einer kantonalen Strasse, die sich auf dem Gebiet der Stadt Uster befindet und deren Bau damit jedenfalls auch Auswirkungen auf die kommunale Verkehrsplanung hat. Nach § 12 Abs. 1 StrG wird im Rahmen der Projektbearbeitung von Staatsstrassen den Gemeinderäten der betroffenen Gemeinden Gelegenheit zur Äusserung von Begehren gegeben; die Gemeinden sind demnach in die Planung eingebunden. Sollte diese Strasse nicht gebaut werden, müsste die Stadt Uster, allenfalls unter Aufwendung eigener Mittel, eine andere Lösung für das bestehende Verkehrsproblem suchen, weshalb der Entscheid allenfalls auch Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen haben könnte. Schliesslich bezweckt die Initiative nicht, bereits getroffene Verwaltungsakte des Stadtrats wieder aufzuheben, sondern nur, beim Kanton darauf hinzuwirken, dass auf den Bau der Strasse verzichtet wird. Solches kann nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung mit einer Initiative auch dann noch verlangt werden, wenn die Behörden des für den Bau zuständigen Gemeinwesens entsprechende

Projektfestsetzungsbeschlüsse oder wie hier einen entsprechenden Kreditbeschluss bereits gefällt haben, und zwar auch dann, wenn die Projektfestsetzung auf einen entsprechenden Antrag der kommunalen Exekutivbehörde zurückgeht (vgl. BGr, 11. Januar 2002, 1P.587/2001, E. 3.1 f.). Demnach hat die Initiative grundsätzlich einen zulässigen Gegenstand. 2.5 2.5.1 Die Initianten streben allerdings nicht an, eine entsprechende Verpflichtung in die Gemeindeordnung der Stadt Uster oder einen anderen Erlass aufzunehmen. Das Begehren ist vielmehr in der Form eines allgemeinen Auftrags an die Behörden formuliert, sich gegen dieses Projekt mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zur Wehr zu setzen. Es stellt sich somit die Frage, wie dieses Begehren zu qualifizieren ist. 2.5.2 Nach § 94b lit. a GG ist es zulässig, den Stimmberechtigten eine Grundsatzfrage zur Abstimmung zu unterbreiten, deren Ergebnis für die Behörden verbindlich ist (vgl. auch Art. 15 Abs. 1 lit. a der Gemeindeordnung der Stadt Uster vom 25. November 2007 [GO]). Diese Abstimmungen über Grundsatzfragen haben den Zweck, die Stimmberechtigten im Sinn einer Vorfrage darüber abstimmen zu lassen, ob ein bestimmtes Projekt überhaupt weiterverfolgt werden soll. Das Ergebnis bindet die Behörden, hingegen nicht die Stimmberechtigten, die in der Folge über das konkrete Projekt noch einmal abstimmen können. Sinn der Abstimmung über eine Grundsatzfrage ist es demnach, Planungsaufwände für Projekte, die schon dem Grundsatz nach nicht gewünscht sind, zu vermeiden. Entsprechend eignet sich die Abstimmung über eine Grundsatzfrage nur im Sinn einer Vorfrage für gegebenenfalls später zu fassende Beschlüsse, die ihrerseits dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterliegen (ABl 2002, 1507 ff., 1639 f.; Peter Saile/Marc Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St. Gallen 2011, S. 24 f.). Der Gegenstand der Initiative betrifft keine solche Frage, weshalb offenbleiben kann, ob Initiativen auf Abstimmung über eine Grundsatzfrage überhaupt zulässig sind (ablehnend Saile/Burgherr, S. 24 ff.). 2.5.3 Initiativen sind sodann auch in der Form der Verwaltungsinitiative zulässig (Art. 23 Abs. 1 lit. c KV; Thalmann, § 50 N. 3 Ingress). Eine Verwaltungsinitiative bezieht sich – entgegen dem missverständlichen Wortlaut – nicht auf Einzelakte der Verwaltung, sondern auf solche der Legislativorgane; in der Sache handelt es sich um eine Parlamentsbeschlussinitiative (Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. A., Bern 2011, § 50 Rz. 12). Vorliegend bezweckt die Initiative nicht, einen bestimmten Parlamentsbeschluss zu erwirken, sondern sowohl die Exekutive als auch die Legislative darauf zu verpflichten, gegenüber dem Kanton eine bestimmte Haltung zu vertreten. Es handelt sich deshalb nicht um eine Verwaltungsinitiative. 2.5.4 Hingegen lässt sich die Initiative – wie die Vorinstanz zutreffend ausführt – als eine solche in der Form der allgemeinen Anregung gemäss § 120 Abs. 3 GPR qualifizieren: denn im Ergebnis sollen die Stimmberechtigten über etwas bestimmen, was die Behörden anschliessend umzusetzen haben. Dafür steht primär die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zur Verfügung (vgl. auch Saile/Burgherr, S. 26). Eine solche Initiative ist dadurch geprägt, dass die Exekutive bei deren Annahme eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten und diese dem Parlament zur Abstimmung zu unterbreiten hat, was nach neuester bundesgerichtlicher Rechtsprechung in einer Rechtsform zu geschehen hat, die ihrerseits Gegenstand einer Volksinitiative sein kann (BGr, 27. Mai 2015, 1C_312/2014, E. 4.2 [zur Publikation vorgesehen]). Bei Annahme der Initiative obliegt es mithin dem Beschwerdegegner, zu entscheiden, ob er die Initiative durch Änderung der Gemeindeordnung, durch Erlass oder Änderung eines kommunalen Gesetzes oder mit referendumsfähigem Beschluss umsetzen will. Damit weist die Initiative eine zulässige Form auf. 2.6 Der Beschwerdegegner wendet

allerdings ein, die Initiative ziele darauf ab, dass der Gemeinderat verpflichtet werde, dem Kantonsrat eine Behördeninitiative einzureichen; solches könne nach Art. 14 lit. j GO gerade nicht Gegenstand einer Urnenabstimmungen sein. Der Einwand des Beschwerdegegners ist grundsätzlich berechtigt. Ist ein Gegenstand gemäss ausdrücklicher Regelung der Urnenabstimmung entzogen, lässt sich darüber nicht auf dem Umweg über einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung dennoch eine Abstimmung erzwingen. Die Initianten geben auf dem Unterschriftenbogen zu verstehen, dass sie unter anderem genau dies anstreben. Insofern ist die Initiative ungültig. Das Initiativbegehren ist aber nicht einzig darauf ausgerichtet, die Einreichung einer Behördeninitiative zu erzwingen, sondern es handelt sich dabei lediglich um eine der möglichen Folgen der den Behörden auferlegten Verpflichtung. Die Initiative verliert ihren Gegenstand durch eine Ungültigkeit im Sinn der vorgängigen Ausführungen deshalb nicht vollständig. Als Gegenstand verbleibt weiterhin die Verpflichtung von Stadt- und Gemeinderat, mit den übrigen möglichen Mitteln darauf hinzuwirken, dass der Kanton auf den Bau der Strasse "Uster West" verzichtet. Denkbar ist etwa, dass Stadt- und Gemeinderat bei Annahme der Initiative auf informellem Weg auf die zuständigen Behörden einwirken. Sodann sind aufgrund des heutigen Projektstands weiterhin Möglichkeiten denkbar, mit rechtlichen Mitteln darauf hinzuwirken, dass der Bau der Strasse "Uster West" unterbleibt. Die erwähnte teilweise Ungültigkeit führt nicht zu einer Anpassung des Initiativtextes, ist jedoch bei einer allfälligen Umsetzung zu berücksichtigen. Soweit der Beschwerdegegner eine Umsetzung der Initiative ablehnt und sie damit den Stimmberechtigten zu unterbreiten ist (§ 96 GG in Verbindung mit Art. 29 Abs. 2 KV und § 131 Abs. 2 f. GPR,) sind diese in geeigneter Weise darauf hinzuweisen, dass die Annahme der Initiative nicht zur Folge hat, dass der Beschwerdegegner verpflichtet wäre, dem Kantonsrat eine Behördeninitiative zur Verhinderung des Baus der Strasse "Uster West" einzureichen.

2.7 Der Beschwerdegegner hat die Initiative sodann auch deshalb für ungültig erklärt, weil diese nicht durchführbar sei. Dem lässt sich nicht folgen: Nach Art. 28 Abs. 1 lit. c KV muss die Undurchführbarkeit offensichtlich sein, um eine Initiative ungültig erklären zu können. Die Undurchführbarkeit muss völlig zweifelsfrei sein, das heisst, die Initiative darf sich unter keinen Umständen verwirklichen lassen (Christian Schuhmacher in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 28 N. 27; Kölz, S. 24 f., auch zum Folgenden). In diesem Sinn erachtete das Bundesgericht etwa eine Initiative auf Wiedererwägung eines Baubeschlusses nicht als offensichtlich undurchführbar, obwohl mit dem Bau bereits begonnen worden war (BGE 94 I 125 E. 4b). Vorliegend wurde das Strassenprojekt durch den Regierungsrat noch nicht festgesetzt. Auch wenn der Kreditbeschluss des Kantonsrats bereits vorliegt, besteht demnach weiterhin die Möglichkeit, darauf hinzuwirken, dass der Bau nicht realisiert wird. Dass dies allenfalls nur noch auf informellem Weg geschehen kann, ändert nichts an der Durchführbarkeit der Initiative.

3. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Der Beschluss des Beschwerdegegners sowie der Rekursentscheid sind aufzuheben. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist die Initiative damit jedoch (noch) nicht den Stimmberechtigten vorzulegen. Der Gemeinderat wird zunächst auf Antrag des Stadtrats darüber zu befinden haben, ob er der Initiative zustimmt oder diese ablehnt, ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellt oder den Stadtrat mit der Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage beauftragt (§ 96 GG in Verbindung mit § 133 Abs. 2 GPR). Da die dafür vorgesehene Frist von vier Monaten seit Einreichung der Initiative längst abgelaufen ist, hat der Stadtrat seinen Antrag dem Gemeinderat möglichst

bald zu unterbreiten und dieser – da die dafür vorgesehene Frist von neun Monaten ab Einreichung der Initiative (§ 134 Abs. 1 GPR) ebenfalls längst verstrichen ist – beförderlich darüber zu entscheiden. Sollte der Gemeinderat keine Umsetzungsvorlage beschliessen, hat über die Initiative eine Volksabstimmung stattzufinden, wobei die Fristen nach § 137 GPR zu beachten sind.

E. 4.1

In Stimmrechtssachen werden nach § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG nur Gerichtskosten auferlegt, wenn das Rechtsmittel offensichtlich aussichtslos ist. Dies trifft vorliegend nicht zu, weshalb die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen sind.

E. 4.2

Dem mehrheitlich unterliegenden Beschwerdegegner ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdeführenden ersuchen ebenfalls um Zusprechung einer Parteientschädigung. Eine solche kann nach § 17 Abs. 2 lit. a VRG der obsiegenden Partei zugesprochen werden, wenn die rechtsgenügende Darstellung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand oder den Beizug eines Rechtsbeistands erforderte. Die Beschwerdeführenden verzichteten auf den Beizug eines Rechtsbeistands. Es ist sodann nicht ersichtlich, dass ihnen ein besonderer Aufwand entstanden wäre. Demnach ist ihnen ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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