

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00611 vom 5. Dezember 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-12-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00611

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00611 du 5 décembre 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00611 del 5 dicembre 2018

Regeste

Beschwerde in Stimmrechtssachen | [Vereinbarkeit einer Volksinitiative mit übergeordnetem Recht, die verlangt, das Stadtgebiet der Stadt Zürich vom individuellen Motorfahrzeugverkehr zu befreien.] Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen haben die zuständigen Organe vom Grundsatz "in dubio pro populo" auszugehen (E. 4 Ingress). Im Gegensatz zur kantonalen Ebene steht einem Gemeindeparlament im Kanton Zürich kein Freiraum bezüglich der Ungültigerklärung einer Initiative wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht offen. Es gilt allgemein die staatliche Aufsicht über die Gemeinden, und deren Beschlüsse über die Gültigkeit von Volksinitiativen sind auf Rekurs hin zu überprüfen (E. 4.3). Es gibt von Bundesrechts wegen keinen Anspruch darauf, dass bestimmte (Strassen-)Flächen dem Verkehr zur Verfügung gestellt werden oder erhalten bleiben (E. 5.2 Ingress). Die Kantone sind im Sinn des Strassenverkehrsgesetzes (Art. 3 Abs. 3 und 4) zum Erlass lokaler Verkehrsanordnungen für bestimmte oder mehrere bestimmte Strassen befugt; im Kanton Zürich steht diese Befugnis auch der Stadt Zürich zu (E. 5.2.1). Raumplanungsrechtliche Erschliessungsvorgaben könnten auch weiterhin im Einklang mit dem Initiativtext umgesetzt werden (E. 5.2.2). Der Stadt Zürich kommt im Bereich des Strassenwesens ein insgesamt erheblicher Gestaltungsspielraum zu, was somit auch unter dem Aspekt der Gemeindeautonomie zu beachten ist, und sie besitzt in diesem Bereich eine gewisse Entscheidungsfreiheit (E. 5.3). Die Einschränkungen übergeordneter Gesetzgebung im Strassenbereich sind jedenfalls nicht derart, dass eine weitgehende Befreiung der Gemeindestrassen vom motorisierten Individualverkehr unmöglich wäre. Es besteht bei der vorliegenden Initiative zwischen deren Sinn und Zweck einerseits sowie den Geboten übergeordneten Rechts andererseits kein unauflösbarer Widerspruch, der zur Ungültigerklärung führen müsste (E. 5.4). Gutheissung. Abweichende Meinung einer Kammerminderheit.

Erwägungen

E. 4

Für die Frage der Gültigkeit einer (kommunalen) Initiative verweist § 148 Abs. 2 GPR auf Art. 28 Abs. 1 KV und § 121 Abs. 2 GPR. Danach ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist. 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 Sinne 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 (BGE 132 I 282 E. 3.1, 129 I 392 E. 2.2, 111 Ia 303 E. 4 mit Hinweisen; BGr, 9. Juli 2003, 1P.1/2003, E. 2.3 [nicht veröffentlicht in BGE 129 I 232]). Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen haben die zuständigen Organe vom Grundsatz "in dubio pro populo" (im Zweifel zugunsten der Volksrechte) auszugehen (BGE 134 I 172 E. 2.1, 111 Ia 292 E. 3c/cc, 104 Ia 343 E. 4; BGr, 20. Dezember 2011, 1C_578/2010, E. 3 Ingress [nicht veröffentlicht in BGE 138 I 131]; vgl. auch Peter Saile/Marc Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St. Gallen 2011, N. 106; Bénédicte Tornay, La démocratie directe saisie par le juge, Genf etc. 2008, S. 69 f.; differenziert Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 83/1982, S. 1 ff., 43 ff.; kritisch Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 428 ff., insbesondere N. 432).

E. 4.1

Die Ungültigkeit einer kantonalen oder kommunalen Initiative kann sich daraus ergeben, dass das Begehren gegen jeweils übergeordnetes Recht verstösst. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann die zuständige Behörde selbst ohne gesetzliche Grundlage über die Vereinbarkeit des Begehrens mit übergeordnetem Recht und somit über die Gültigkeit einer Volksinitiative befinden und diese allenfalls einer Abstimmung entziehen (BGr, 12. Dezember 1989, ZBl 92/1991, S. 164, E. 3a; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. A., Bern 2016, § 51 N. 29). Die Kantone bestimmen in ihrem Organisationsrecht, ob sowie bejahendenfalls von welchem Organ und nach welchen Kriterien Volksinitiativen auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden (BGr, 6. Juli 2010, 1C_92/2010, E. 2.1). Im Kanton Zürich obliegt die Prüfung für die Gültigkeit einer (kantonalen) Volksinitiative dem Kantonsrat (Art. 28 Abs. 2 KV). Auch in der Stadt Zürich ist dafür das Parlament zuständig: Der Gemeinderat fasst den Beschluss zur Gültigkeit einer Initiative (vgl. Art. 14 lit. g der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 [GO, AS 101], www.stadt-zuerich.ch > Politik & Recht > Amtliche Sammlung).

E. 4.2

Die Bestimmungen der Stadt Zürich zu den Volksinitiativen verweisen generell auf das kantonale Recht: Soweit nicht die Normen der Gemeindeordnung (Art. 15 Abs. 1–4 GO) einschlägig oder dazu ergänzende kommunale Regelungen in der Geschäftsordnung des Gemeinderats erlassen worden sind (Art. 17 Abs. 2 GO), gelten die kantonalen Vorschriften über die (Volks-)Initiativen (Art. 17 Abs. 1 GO). Unter anderem ist aufgrund einer fehlenden anderweitigen Anordnung in der gemeinderätlichen Geschäftsordnung das qualifizierte Quorum der Kantonsverfassung für die Ungültigerklärung einer Volksinitiative massgebend: Nach Art. 28 Abs. 3 KV entscheidet der Kantonsrat darüber mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder. Diese qualifizierte Mehrheit gilt nach dem Gesagten ebenso für den stadtzürcherischen Gemeinderat in Bezug auf die Ungültigerklärung einer städtischen Volksinitiative.

E. 4.3

Im Unterschied zur kantonalen Ebene – wo der Gesetzgeber es entsprechend der bundesgerichtlichen Praxis in Kauf nimmt, dass über eine allenfalls rechtswidrige Initiative abgestimmt wird und die beschlossene Norm erst nachträglich überprüft werden kann (vgl. BGE 111 Ia 284 E. 4b; BGr,

E. 6

Gestützt auf § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG ist das Verfahren in Stimmrechtssachen grundsätzlich kostenlos. Die Kosten des vorliegenden Verfahrens sind auf die Gerichtskasse zu nehmen. Eine Entschädigung ist den Beschwerdegegnern ausgangsgemäss nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Von der beantragten Zusprechung einer Parteientschädigung an den Beschwerdeführer ist vorliegend ebenfalls abzusehen: In der Regel haben grössere und leistungsfähigere Gemeinwesen keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, gehört die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln doch zu den angestammten amtlichen Aufgaben. Eine Ausnahme ist zu machen, wenn die Beantwortung des Rechtsmittels mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden ist, was vorliegend jedoch nicht der Fall ist (zum Ganzen vgl. Kaspar Plüss, VRG-Kommentar, § 17 N. 50 ff.).

E. 7

Zur Rechtsmittelbelehrung im Dispositiv ist Folgendes festzuhalten: Gegen Entscheide über die Gültigkeit von (kantonalen oder kommunalen) Volksinitiativen steht nach Massgabe von Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten wegen Verletzung der politischen Rechte (sogenannte Stimmrechtsbeschwerde, Art. 82 lit. c BGG) offen. Jedoch fehlt es Gemeinden und anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften an der Legitimation zur Ergreifung der Stimmrechtsbeschwerde gestützt auf Art. 89 Abs. 3 BGG; es steht ihnen gegebenenfalls einzig die Beschwerde (im Sinne von Art. 82 lit. a BGG) wegen Verletzung ihrer Autonomie gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG offen (BGE 134 I 172 E. 1.3, 136 I 404).

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