

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00425 vom 2. Oktober 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-10-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00425

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00425 du 2 octobre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00425 del 2 ottobre 2020

Regeste

Stimmrechtsrekurs/Ungültigerklärung der Einzelinitiative "Altersinitiative" | [Die Beschwerdeführerin möchte mit der streitigen Einzelinitiative erreichen, dass die Gemeinde Küsnacht Grundlagen für die kommunale Planung im Altersbereich schafft.] Der Umstand, dass die Initiative den Behörden einen gewissen Ermessens- beziehungsweise Umsetzungsspielraum überlässt, führt nicht dazu, dass die "Altersinitiative" als zu unbestimmt bezeichnet werden kann. Die grundsätzliche Stossrichtung der Initiative ist klar. Sie stellt einen ausgearbeiteten Entwurf dar (E. 4.2). Die Initiative verstösst weder gegen § 48 Abs. 1 GG noch gegen § 5 Abs. 1 des Pflegegesetzes und ist damit mit dem übergeordneten Recht zu vereinbaren (E. 4.3). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

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. Einschlägige Bestimmungen zum (kantonalen) Initiativrecht enthält überdies der III. Teil des Gesetzes über die politischen Rechte. Die betreffenden Gesetzesbestimmungen zum Initiativrecht für die Gemeinden (und Zweckverbände) finden sich in den §§ 146–156 GPR.

E. 4.1

Nach § 146 Abs. 1 in Verbindung mit § 147 Abs. 1 GPR kann in Versammlungsgemeinden jede stimmberechtigte Person Einzelinitiativen über Gegenstände, die der Abstimmung in der Gemeindeversammlung oder an der Urne unterstehen, einreichen. Nach § 10 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) in Verbindung mit Art. 8 Ziff. 1 der Gemeindeordnung Küsnacht vom 26. November 2017 entscheiden die Stimmberechtigten der Gemeinde Küsnacht an der Urne über den Erlass und die Änderung der Gemeindeordnung. Die Beschwerdeführerin verlangt mit ihrer Einzelinitiative eine Änderung der Küsnachter Gemeindeordnung beziehungsweise die Einfügung eines neuen Artikels 46a. Damit liegt ein zulässiger Initiativgegenstand vor.

E. 4.2.1

Eine Einzelinitiative kann als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (§ 148 Abs. 1 GPR in Verbindung mit Art. 25 Abs. 1 KV). Eine Einzelinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form (§ 148 Abs. 1 in Verbindung mit § 120 Abs. 2 GPR). Eine Einzelinitiative in der Form der allgemeinen Anregung umschreibt das Begehren, ohne den Konkretisierungsgrad eines ausgearbeiteten

Entwurfs zu erreichen (§ 148 Abs. 1 in Verbindung mit § 120 Abs. 3 GPR). Ist die Initiative in der Form nicht einheitlich, so wird sie als allgemeine Anregung behandelt (§ 148 Abs. 1 GPR in Verbindung mit Art. 25 Abs. 3 KV). Die "Altersinitiative" wurde von der Beschwerdeführerin in Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Es ist deshalb zu prüfen, ob der mit der Initiative vorgeschlagene Artikel 46a einen in allen Teilen konkret formulierten Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form darstellt.

E. 4.2.2

Ob eine Einzelinitiative als ausgearbeiteter Entwurf zu qualifizieren ist, ist anhand des Konkretisierungsgrads des Initiativtexts zu beurteilen (Andreas Auer, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz [Kommentar GG], Zürich etc. 2017, § 148 GPR N. 8). Der Initiativtext muss so konkret sein, dass er ohne jegliche Ergänzungen und Korrekturen durch das Parlament bzw. die Gemeindeversammlung in die Rechtsordnung eingefügt werden kann. Dass der Text einer Initiative genügend bestimmt sein muss, ergibt sich auch aus der Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 Abs. 1 BV. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, sodass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Während bei der allgemeinen Anregung keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen sind, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können, rechtfertigt sich eine solche Zurückhaltung beim ausgearbeiteten Entwurf nicht (BGE 139 I 292, E. 5.8 mit Hinweisen). Der ausgearbeitete Entwurf kann aber durchaus unbestimmte Rechtsbegriffe, vage Zielvorgaben, programmatische Bestimmungen sowie weit gefasste Gesetzgebungs- oder Verordnungsaufträge enthalten (Auer, § 148 GPR N. 8). Dies insbesondere, wenn mit einer kommunalen Einzelinitiative eine Änderung der Gemeindeordnung angestrebt wird, da die Gemeindeordnung, als ranghöchster Erlass der kommunalen Normenhierarchie (vgl. § 4 GG; Johannes Reich, Kommentar GG, § 4 N. 7) Bestimmungen mit einer gewissen Offenheit und einem gewissen Abstraktionsgrad enthalten kann. Ein Initiativbegehren fügt sich denn häufig auch nicht allein durch die Annahme an der Urne in den bestehenden Regelungskomplex ein, sondern bedarf, abhängig von seiner Ausgestaltung, gewisser Akte durch die Behörden, was als Umsetzung bezeichnet wird (Corina Fuhrer, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Zürich/St. Gallen 2019, S. 11, auch zum Folgenden). Welche konkreten Umsetzungshandlungen angezeigt sind, unterscheidet sich je nach Begehren; je nachdem werden verschiedene Akteure in den Prozess miteingebunden. Der Umfang der Umsetzung hängt primär von der Form des Anliegens und dem Grad der Ausformulierung ab, wobei beispielsweise bei ausformulierten Initiativen der Erlass beziehungsweise die Änderung eines Gemeindeerlasses angezeigt sein kann. Ausgangspunkt jeder Umsetzungshandlung ist daher die Auslegung der angenommenen Norm oder im Falle allgemeiner Anregungen die Auslegung des bestätigten Initiativtexts (Fuhrer, S. 14).

E. 4.2.3

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz argumentiere widersprüchlich und verkenne zudem den Gehalt der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Bestimmtheit von Initiativen in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Text der "Altersinitiative" sei nicht unklar, sondern nur auslegungsbedürftig. Die Tatsache, dass die Bestimmung einer Einzelinitiative verschiedenen Auslegungen zugänglich sei, könne aber selbstverständlich

nicht dazu führen, dass diese als zu unbestimmt qualifiziert werde. Da der wesentliche Zweck der Einzelinitiative für die Stimmberechtigten erkennbar sei, bestehe keine Gefahr, dass sich die Stimmberechtigten über wesentliche Punkte der Initiative irren könnten. Dem ist beizupflichten.

E. 4.2.4

Bei einer Annahme der Initiative würden verschiedene Grundsätze oder Rahmenbedingungen für die zukünftige Planung im Altersbereich Eingang in die Gemeindeordnung finden, welche den Spielraum der rechtsanwendenden Behörden der Gemeinde Küsnacht bei der politischen Planung einschränken würden. Die Gemeinde würde zudem dafür zu sorgen haben, dass alle Einrichtungen und Angebote im Altersbereich allen Bevölkerungsschichten offenstehen. Bei einer Gutheissung der "Altersinitiative" durch die Stimmberechtigten der Gemeinde Küsnacht wären die Gemeindebehörden gehalten, die Initiative in der Folge umzusetzen. Bei der Umsetzung der Initiative käme den Küsnachter Behörden, insbesondere dem Beschwerdegegner, ein Ermessensspielraum zu. Als Mittel der Umsetzung kämen beispielsweise die Anpassung oder Neuschaffung von Gemeindeerlassen oder die Neuausrichtung der Planung im Altersbereich anhand der Grundsätze der Initiative infrage. Die Küsnachter Behörden hätten zudem (im Rahmen ihrer Zuständigkeit und im Rahmen des übergeordneten Rechts) insbesondere darüber zu entscheiden, welche Einrichtungen und Angebote im Altersbereich sie selber und welche sie im Verbund mit anderen Gemeinwesen oder durch gemeinnützige Organisationen betreiben möchten. Der Umstand, dass die Initiative den Behörden einen gewissen Ermessens- beziehungsweise Umsetzungsspielraum überlässt, führt aber nicht dazu, dass die "Altersinitiative" als zu unbestimmt bezeichnet und damit ungültig erklärt werden kann. Vielmehr ist es typisch für Bestimmungen einer Gemeindeordnung, dass diese eine gewisse Offenheit aufweisen. Dies gilt auch für die "Altersinitiative", welche keine neuen Zuständigkeiten schafft oder konkrete Rechtsetzungsaufträge enthält, sondern bis zu einem gewissen Grad einen programmatischen Gehalt hat. Die "Altersinitiative" könnte damit ohne Ergänzungen oder Korrekturen in die Gemeindeordnung Küsnacht eingefügt werden. Da die grundsätzliche Stossrichtung der Einzelinitiative klar ist und sie somit genügend bestimmt ist, besteht keine Gefahr, dass die Stimmberechtigten der Gemeinde Küsnacht in der Volksabstimmung über die "Altersinitiative" einem Irrtum über wesentliche Punkte der Initiative ausgesetzt sein werden. Die "Altersinitiative" stellt damit einen ausgearbeiteten Entwurf im Sinn von § 148 Abs. 1 in Verbindung mit § 120 Abs. 2 GPR dar.

E. 4.2.5

Da die "Altersinitiative" auch keinen irreführenden Titel trägt, sind die Formerfordernisse nach § 148 Abs. 1 GPR erfüllt. Im Übrigen ist es unbestritten, dass die Einzelinitiative auch die formalen Anforderungen von § 150 Abs. 1 GPR erfüllt.

E. 4.3.1

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. Vorliegend ist unbestritten, dass die Initiative die Einheit der Materie wahrt und durchführbar ist. Zu prüfen bleibt, ob sie auch mit dem übergeordneten Recht zu vereinbaren ist.

E. 4.3.2

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 Begehrens darf mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist diejenige zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und die 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 nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz "in dubio pro populo" als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 144 I 193 E. 7.3.1 mit Hinweisen; VGr, 2. Dezember 2015, VB.2015.00490, E. 3.2 mit Hinweisen).

E. 4.3.3

Der Beschwerdegegner ist der Ansicht, die "Altersinitiative" verstosse gegen § 48 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1), § 5 des Pflegegesetzes vom 27. September 2010 (LS 855.1) sowie § 3 der Verordnung vom 22. November 2010 über die Pflegeversorgung (LS 855.11).

E. 4.3.4

Nach § 48 Abs. 1 GG ist der Gemeindevorstand die oberste Behörde der Gemeinde und zuständig für die politische Planung und Führung. Unter politischer Planung und Führung ist eine planende, zukunftsgerichtete und gemeinwohlbezogene Oberleitung zu verstehen. Es sind die grundlegenden Entscheidungen für einen zielgerichteten Gestaltungsprozess zu treffen. Dazu gehört, dass übergeordnete Ziele ausgearbeitet und langfristige Entwicklungspläne (z. B. Alterskonzepte) beschlossen sowie mittelfristige Planungen konkretisiert werden (zum Ganzen Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 48 N. 3). Mit der "Altersinitiative" werden dem Gemeinderat keine Kompetenzen entzogen, die ihm nach kantonalem Recht, insbesondere dem Gemeindegesetz, zwingend zustehen, wie beispielsweise der Beschluss über den Finanz- und Aufgabenplan (§ 96 Abs. 1 GG; vgl. Jenni, § 48 N. 5). So lässt sich insbesondere aus Absatz 2 der "Altersinitiative" keine Beschneidung der "unentziehbar[en]" Finanzkompetenzen des Beschwerdegegners, insbesondere im Bereich der Bewilligung von gebundenen Ausgaben (Art. 20 Ziff. 2 lit. a Gemeindeordnung Küsnacht; vgl. § 105 Abs. 1 GG), herleiten. Mit der Annahme der "Altersinitiative" würden die Stimmberechtigten als oberstes Organ (§ 9 GG) dem Gemeindevorstand nur Grundsätze oder Rahmenbedingungen für seine politische Planung (insbesondere im Altersbereich) setzen. Dem Beschwerdegegner würde die politische Planung und Führung jedoch nicht grundsätzlich versagt. Diesem Vorgehen steht § 48 Abs. 1 GG nicht entgegen. Entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners würde auch kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht vorliegen, wenn die "Altersinitiative" allenfalls zu einem Widerspruch gegen die durch die Gemeindeordnung Küsnacht festgelegte (und nicht durch kantonales Recht gebotene) Kompetenzordnung führen würde. Dieser Normgegensatz innerhalb der Küsnachter Gemeindeordnung wäre mittels Auslegung oder anhand der Regeln zur Auflösung von Normkollisionen auf gleicher Stufe, wie dem

Grundsatz "lex posterior derogat legi priori", zu lösen. Es ist gerade die grundsätzliche Idee hinter dem Institut der Einzelinitiative, dass die Stimmberechtigten einer Gemeinde als deren oberstes Organ auf Antrag einer oder eines Stimmberechtigten im Rahmen des übergeordneten Rechts die bestehende kommunale Rechtsordnung abändern können.

E. 4.3.5

Die Gemeinden sind aufgrund von § 5 Abs. 1 Pflegegesetz gehalten, für eine bedarfs- und fachgerechte stationäre und ambulante Pflegeversorgung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu sorgen. Sie betreiben zu diesem Zweck eigene Einrichtungen oder beauftragen von Dritten betriebene Pflegeheime und Spitex-Institutionen oder selbstständig tätige Pflegefachpersonen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Pflegegesetz). In § 5 Abs. 2 Pflegegesetz wird sodann der Umfang des Pflegeangebots nach Abs. 1 festgehalten. Nach § 3 Abs. 1 der Verordnung über die Pflegeversorgung umfasst der Versorgungsauftrag der Gemeinden das gesamte Leistungsspektrum der Pflegeversorgung nach § 5 Abs. 2 Pflegegesetz. Der Beschwerdegegner ist der Meinung, die "Altersinitiative" verhindere unter Umständen, dass sie ihren zwingend wahrzunehmenden Versorgungsauftrag nach § 5 Abs. 1 Pflegegesetz erfüllen könne, da mit der Initiative die Beauftragung von durch Dritten betriebener Pflegeheime oder Spitex-Institutionen beschränkt werde und sie so unter Umständen nicht mehr das gesamte Leistungsspektrum der Pflegeversorgung nach § 5 Abs. 2 Pflegegesetz sicherstellen könne. Die Einzelinitiative legt in ihrem Absatz 2 fest, dass die Gemeinde ihre Einrichtungen und Angebote im Altersbereich selber, im Verbund mit anderen Gemeinwesen oder durch gemeinnützige Organisationen zu betreiben hat. Somit zielt die Initiative darauf ab, dass die Gemeinde Küsnacht in Zukunft ihre Einrichtungen und Angebote im Altersbereich nicht mehr durch gewinnorientierte Organisationen betreiben lässt. Darin ist aber kein Verstoß gegen § 5 Abs. 1 Pflegegesetz zu sehen, da diese Bestimmung den Gemeinden keine Vorgaben bezüglich der Art und Weise macht, wie sie die Pflegeversorgung in ihrer Gemeinde zu gewährleisten haben. Anzumerken bleibt, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit nach Art. 5 Abs. 2 BV bei einer Annahme der Initiative gebieten würde, dass die Gemeinde Küsnacht die Anliegen der Initiative und damit insbesondere die Neuorganisation ihrer Alterspflegeversorgung (so eine solche überhaupt nötig wäre) nicht sofort, sondern innert nützlicher Frist umzusetzen hätte. Damit hätte die Gemeinde genügend Zeit, um die entsprechende Infrastruktur aufzubauen und das benötigte Personal zu rekrutieren.

E. 4.3.6

Da die "Altersinitiative" auch nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst, ist sie für gültig zu erklären.

E. 5

Die Beschwerde ist gutzuheissen. Dispositiv-Ziff. I des Rekursentscheids sowie der Beschluss des Beschwerdegegners vom 5. Juni 2019 sind aufzuheben. Gemäss § 152 Abs. 2 GPR ist der Beschwerdegegner verpflichtet, die "Altersinitiative" innert sechs Monaten ab Rechtskraft dieses Urteils dem Volk an der Urne vorzulegen.

E. 6

Die Gerichtskosten sind auf die Gerichtskasse zu nehmen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG), und der Beschwerdegegner ist ausgangsgemäss zu verpflichten, der Beschwerdeführerin für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren insgesamt eine Parteientschädigung von Fr. 3'500.- zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Dem

unterliegenden Beschwerdegegner steht keine Parteientschädigung zu.

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