

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00677 vom 23. Januar 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-01-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00677

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00677 du 23 janvier 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00677 del 23 gennaio 2025

Regeste

Ungültigerklärung der Volksinitiative "Ja zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung" | Eine teilweise Übertragung der Kompetenz des Gemeindevorstands für die Festlegung der Ziele und der politischen Planung gemäss § 48 Abs. 1 GG an das Gemeindeparlament ist zulässig; nur die Delegation an untergeordnete Verwaltungsstellen ist durch das Gemeindegesetz ausgeschlossen (E. 3.1). Die Vorgabe, "unbebautes Land [aus ökologischen Gründen] als Erholungszonen zu erhalten und zu gestalten", zwingt die Stadt Dietikon nicht, aktiv Änderungen an ihrer BZO vorzunehmen, die im Widerspruch zu übergeordneten Planungsentscheiden stehen. Sie ist als allgemeine Leitlinie auszulegen, was mit höherrangigem Recht vereinbar ist (E. 3.2). Die Initiative ist nicht mit höherrangigem Recht vereinbar, soweit sie bei einer Überschreitung der Einwohnerzahl von 28'000 den Behörden der Stadt Dietikon untersagen will, bei der Gewährung von Baubewilligungen Ausweitungen der Ausnutzungsziffern, Ausnutzungsboni oder Ausnutzungsverschiebungen zu gewähren. Die Rechtsanwendung im Einzelfall ist kein referendumsfähiger Gegenstand und die Anweisung zur selektiven Nichtanwendung einzelner in der BZO vorgesehener Instrumente durch eine Regelung in der Gemeindeordnung abhängig von der Einwohnerzahl verstösst unter anderem gegen das PBG und das verfassungsrechtliche Rechtsgleichheitsgebot (E. 3.3.2). Die Zielsetzung des Einpendelns der Einwohnerzahl bei 28'000 ist offensichtlich nicht durchführbar, da diese Zahl je nach Zählart mittlerweile bereits erreicht ist und es der Stadt für ein sofortiges Einfrieren oder eine Reduktion der Einwohnerzahl an zulässigen Instrumenten fehlt (E. 3.3.3). Die Initiative kann für teiltüchtig erklärt werden, da sie ohne den ungültigen Teilgehalt immer noch die gleiche allgemeine Zielrichtung hat, auch wenn sie weniger weit geht (E. 4.2). Die Einheit der Materie ist im vorliegenden Fall gewahrt, soweit mit der Initiative nur neue Bestimmungen eingefügt und nicht die bestehenden Normen mit der gleichen Nummerierung gelöscht werden sollen (E. 4.3). Teilweise Gutheissung und teilweise Gültigerklärung der Volksinitiative.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2024.00677 Urteil der 4. Kammer vom 23. Januar 2025 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Dumenig Stiffler. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Gemeinderat der Stadt Dietikon, Beschwerdegegner, betreffend Ungültigerklärung der Volksinitiative "Ja zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung", hat sich ergeben: I. A und Mitunterzeichnende reichten am 25. Juni 2023 der Stadtkanzlei der Stadt Dietikon die Volksinitiative "Ja zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung" zur Prüfung ein.

Diese hat den folgenden Wortlaut: "Die Gemeindeordnung der Stadtgemeinde Dietikon wird bezüglich Zweck- und Zielbestimmung wie folgt ergänzt: Neu Art. 3 Abs. 4 Für die Umsetzung dieser Ziele formuliert der Stadtrat und verabschiedet der Gemeinderat anfangs jeder Legislatur konkrete Umsetzungsziele. Insbesondere sind vorhandene grossflächige nicht überbaute Regionen in nachhaltiger Schonung der Landschaft sowie zur Wahrung und Förderung der Biodiversität und damit Stärkung des ökologischen Systems als Erholungszonen zu erhalten und zu gestalten. Dazu soll die Bevölkerungsentwicklung für Dietikon bei höchstens 28'000 Menschen eingependelt werden. Sollte die Limite von 28'000 Menschen überschritten sein, ist es den Behörden untersagt, bei Baubewilligungen für jede Art von Bauten und Nutzungen eine Ausweitung der ordentlichen Ausnutzungsziffern, Ausnutzungsboni und Ausnutzungsverschiebungen zu gewähren. Art. 28 Abs. 1 neue Ziff. 2 Der Stadtrat erlässt zu Beginn jeder Legislatur zuhanden des Gemeinderats Legislaturziele zwecks Umsetzung der in Art. 3 genannten Ziele und Zweckbestimmungen." Die Initiative wurde am 20. Juli 2023 publiziert. Mit Beschluss vom 19. Februar 2024 stellte der Stadtrat der Stadt Dietikon fest, dass sie mit 523 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei. Auf Antrag des Stadtrats erklärte der Gemeinderat der Stadt Dietikon die Initiative am 4. Juli 2024 mit 25 Ja-Stimmen zu 4 Nein-Stimmen bei 31 anwesenden Gemeinderatsmitgliedern wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht für (vollumfänglich) ungültig. Der Gemeinderatsbeschluss wurde am 11. Juli 2024 in der Limmattaler Zeitung amtlich publiziert. II. Einen hiergegen am 15. Juli 2024 erhobenen Stimmrechtsrekurs von A wies der Bezirksrat Dietikon mit Beschluss vom 21. Oktober 2024 ab. Hierbei erwog er im Wesentlichen, dass nur der Teilgehalt der Initiative betreffend die Erhaltung und Gestaltung von vorhandenen, grossflächigen und nicht überbauten Regionen als Erholungszonen gegen den kantonalen Richtplan verstosse und die Initiative im Übrigen mit übergeordnetem Recht vereinbar sei. Jedoch sei der ungültige Teilgehalt das Kernanliegen der Initianten, weshalb eine Teilgültigerklärung nicht möglich sei. III. Hiergegen erhob A am 4. November 2024 Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, der Entscheid des Bezirkrats Dietikon vom 21. Oktober 2024 sei aufzuheben und die kommunale Volksinitiative "Ja zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung" sei als gültig, eventualiter als teilgültig zu erklären. Der Bezirksrat verzichtete am 7. November 2024 auf Vernehmlassung. Der Gemeinderat der Stadt Dietikon beantragte am 12. November 2024, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Beurteilung von Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirkrats in Stimmrechtssachen zuständig (§ 161 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161] in Verbindung mit §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). 1.2 Der Beschwerdegegner zieht in Zweifel, dass die Beschwerde rechtzeitig erhoben wurde. 1.2.1 Die Vorinstanz versandte ihren Entscheid vom 21. Oktober 2024 gleichentags per Einschreiben an den Beschwerdeführer. Am 22. Oktober 2024 wurde ihm die Sendung zur Abholung gemeldet. Da der Beschwerdeführer die Sendung nicht innert Frist abholte, wurde sie am 30. Oktober 2024 von der Post an die Vorinstanz retourniert. Hierauf sandte die Vorinstanz am 31. Oktober 2024 eine Kopie des Entscheids als A-Post-Plus-Sendung an den Beschwerdeführer mit dem Hinweis, dass der Entscheid per 30. Oktober 2024 ("letzter Tag der Abholfrist") als zugestellt gelte und die Rechtsmittelfrist von 5 Tagen nach diesem Datum begonnen habe. Dieses Schreiben und die Kopie des Entscheids wurden dem Beschwerdeführer am 1. November 2024 zugestellt. Dieser erhob daraufhin am 4. November 2024 Beschwerde. 1.2.2 Da das Verwaltungsrechtspflegegesetz

keine Vorschriften zu den Zustellungsmodalitäten enthält, kommen praxisgemäss die diesbezüglichen Vorschriften der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, SR 272), namentlich Art. 136 ff. ZPO, analog zur Anwendung. Für das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren verweist § 71 VRG ausdrücklich auf diese Bestimmungen (VGr, 8. Februar 2024, VB.2023.00617, E. 2.3, und 9. Juni 2021, VB.2021.00317, E. 3.2.1, und 25. Mai 2020, VB.2019.00694, E. 3.2 Abs. 2 mit Hinweisen [und das dazu ergangene Urteil BGr, 8. Oktober 2020, 2C_651/2020, E. 4.1]; Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 10 N. 63; vgl. auch § 86 VRG). Nach Art. 138 Abs. 1 ZPO erfolgt die Zustellung von Entscheiden durch eingeschriebene Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung. Trifft die Postbotin den Adressaten der Zustellung nicht an, legt sie ihm eine Abholungseinladung in den Briefkasten. Holt dieser die Sendung in der Folge nicht innert einer Frist von sieben Tagen auf der Post ab, gilt die Zustellung als am siebten Tag nach dem erfolglosen Zustellungsversuch erfolgt (sogenannte Zustellfiktion; vgl. BGE 134 V 49 E. 4 f.; Plüss, § 10 N. 90 ff).

1.2.3 Im vorliegenden Fall fand der erfolglose Zustellversuch am 22. Oktober 2024 statt. Die Sendung gilt damit als am 29. Oktober 2024 zugestellt. Der letzte Tag der fünftägigen Beschwerdefrist (§ 53 VRG in Verbindung mit § 22 Abs. 1 Satz 2 VRG) fällt auf den 3. November 2024 – einen Sonntag – und erstreckt sich auf den folgenden Werktag (vgl. § 71 VRG in Verbindung mit Art. 142 Abs. 3 ZPO). Die am Montag, dem 4. November 2024, aufgegebene Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als rechtzeitig.

1.3 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 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. In Parlamentsgemeinden können Einzel- und Volksinitiativen eingereicht werden über Gegenstände, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen (§ 147 Abs. 2 GPR). Möglich ist die kommunale Initiative sowohl in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs als auch der allgemeinen Anregung (§ 148 Abs. 1 GPR in Verbindung mit Art. 25 Abs. 1 KV). 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.

2.2 Für die Beurteilung der 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 (BGE 132 I 282 E. 3.1, 129 I 392 E. 2.2, 111 Ia 303 E. 4 mit Hinweisen). Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen haben die zuständigen Organe vom Grundsatz "in dubio pro populo" (im Zweifel zugunsten der Volksrechte) auszugehen (VGr, 31. März 2022, VB.2022.00081, E. 3.4 – 2. Oktober 2020, VB.2020.00425, E. 4.3.2 – 5. Dezember 2018, VB.2018.00612, E. 4 [je mit Hinweisen]).

2.3 Die Volksinitiative "Ja zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung" hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Während die Vorinstanz sowie der Beschwerdegegner annahmen, dass sie auch die Einheit der Materie wahre und durchführbar sei, verneinten sie deren Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht. 3. 3.1 Die Initiative weist drei Teilgehalte auf. Der erste Teilgehalt beabsichtigt die Schaffung einer neuen, durch den Stadtrat zu erfüllenden Aufgabe: Der erste Satz des neu einzufügenden Art. 3 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Dietikon vom 13. Juni 2021 [GO, AS 100.1] sieht vor, dass der Stadtrat zu Beginn jeder Legislatur konkrete Umsetzungsziele für die "Umsetzung dieser Ziele" (gemeint sind die Ziele gemäss den übrigen Absätzen von Art. 3 GO sowie die mit der Initiative neu einzufügenden Ziele in den folgenden Sätzen von Art. 3 Abs. 4 GO) formuliert und der Gemeinderat diese verabschiedet. Analog dazu verlangt die Initiative eine Ergänzung des Katalogs der Aufgaben des Stadtrats in Art. 28 Abs. 1 neue Ziff. 2 GO, wonach dieser zu Beginn jeder Legislatur zuhanden des Gemeinderats Legislaturziele zwecks Umsetzung der in Art. 3 GO genannten Ziele und Zweckbestimmungen zu erlassen habe. 3.1.1 Der Beschwerdegegner erachtet diesen Teilgehalt als nicht vereinbar mit übergeordnetem Recht, da er die durch § 48 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) unentziehbar dem Stadtrat zugewiesene Kompetenz für die politische Planung und Führung verletze. 3.1.2 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 beschlossen sowie mittelfristige Planungen konkretisiert werden (zum Ganzen Vittorio Jenni, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich etc. 2017 [Kommentar GG], § 48 N. 3; VGr, 2. Oktober 2020, VB.2020.00425, E. 4.3.4). Hierbei handelt es sich um eine unübertragbare und unentziehbare Aufgabe des Gemeindevorstands, die nicht an untergeordnete Stellen delegiert werden darf (vgl. Jenni, § 48 N. 8; vgl. ferner Art. 28 Abs. 1 Ingress GO). 3.1.3 Die von der Volksinitiative vorgesehene Aufgabe, wonach der Stadtrat der Stadt Dietikon künftig konkrete Umsetzungsziele zu den allgemeinen Zweck- und Zielbestimmungen von Art. 3 GO zu formulieren hat und diese durch den Gemeinderat zu bewilligen sind respektive der Stadtrat zuhanden des Gemeinderats solche Ziele zu erlassen hat, ist so zu verstehen, dass der Stadtrat frei in der Entscheidung ist, auf welche Art und Weise er die Vorgaben der Gemeindeordnung umsetzen möchte und welche Ziele er formuliert. Er hat jedoch anschliessend im Sinn von § 36 Abs. 1 GG Antrag an den Gemeinderat zu stellen, damit dieser die formulierten Ziele beschliesst (vgl. Emanuel Brügger, Kommentar GG, § 36 N. 3). Dies mag im Resultat einer teilweisen Übertragung der Kompetenz für die Festlegung der Ziele und damit der politischen Planung gleichkommen. Soweit diese Übertragung jedoch an den Gemeinderat erfolgt, ist dies entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners nicht durch das Gemeindegesetz ausgeschlossen. Soweit diesem oder der dazugehörigen Literatur zu entnehmen ist, dass es sich bei der politischen Planung um eine unübertragbare Aufgabe des Gemeindevorstands handle, bezieht sich dies nur auf die Delegation an nachgeordnete Verwaltungsstellen, das heisst beispielsweise an Kommissionen oder Verwaltungsangestellte. Ausserdem bezieht sich die Übertragung der Kompetenz der Zielfestlegung vorliegend nur auf einen klar abgegrenzten Bereich (die Ziele gemäss Art. 3 GO) und verbleibt dem Stadtrat auch in diesem Bereich bei der

Ausgestaltung seiner Anträge an den Gemeinderat ein erhebliches Ermessen. 3.1.4 Folglich ist der erste Teilgehalt der Volksinitiative "Ja zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung" mit übergeordnetem Recht vereinbar. 3.2 Der zweite Teilgehalt der Initiative besteht darin, dass vorhandene grossflächige nicht überbaute Regionen in nachhaltiger Schonung der Landschaft sowie zur Wahrung und Förderung der Biodiversität und damit Stärkung des ökologischen Systems als Erholungszonen zu erhalten und zu gestalten seien. 3.2.1 Ob der Initiativtext mit seiner Formulierung explizit die Erhaltung und Gestaltung von Erholungszonen im Sinn von § 61 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) fordert oder der Begriff Erholungszonen als Überbegriff für verschiedene Zonen, die nicht dem Siedlungsgebiet zuzurechnen sind, aufzufassen ist, ist für die Frage der Beurteilung der Vereinbarkeit der Initiative mit höherrangigem Recht nicht von Belang. So oder anders ist die Gemeinde in ihrer Raumplanung nicht frei, sondern im Wesentlichen durch zahlreiche Festlegungen auf übergeordneten Planungsstufen (wie bspw. dem kantonalen oder regionalen Richtplan) eingeschränkt (vgl. bspw. zu Erholungszonen ausserhalb der Bauzone: § 62 Abs. 2 PBG; VGr, 16. Mai 2024, VB.2023.00322, E. 4.3). Mit anderen Worten ist die Stadt Dietikon auch nicht völlig frei in ihrer Entscheidung, gewisse "Regionen" als Erholungszone "zu erhalten und zu gestalten", sondern hat sich stets im durch die übergeordnete Richtplanung – insbesondere den regionalen Richtplan Limmattal – und die dortigen Zuordnungen betreffend Siedlungsgebiet und Erholungsgebiet festgelegten Rahmen zu bewegen. Immerhin ist die Stadt Dietikon jedoch bei der Erarbeitung des regionalen Richtplans über den entsprechenden Zweckverband involviert (vgl. § 12 Abs. 1 PBG). 3.2.2 Der Initiativtext mit der Formulierung "grossflächige nicht überbaute Regionen sind [...] als Erholungszonen zu erhalten und zu gestalten" sieht nicht explizit und zwingend vor, dass die Stadt Dietikon bei Annahme der Initiative aktiv Änderungen an ihrer Bau- und Zonenordnung oder ihrem kommunalen Nutzungsplan vornehmen müsste, die im Widerspruch zu übergeordneten Planungsentscheiden stehen. Die von der Initiative beabsichtigte Änderung der Gemeindeordnung kann vielmehr als allgemeine Leitlinie ausgelegt werden, nach welcher die Stadt Dietikon ihre eigene Nutzungsplanung auszurichten hat, soweit dies im Rahmen der planerischen Stufenordnung zulässig ist, und als Aufforderung an die Behörden der Stadt, sich in übergeordneten Planungsgremien entsprechend dieser Zielvorgabe zu engagieren. Eine solche Auslegung ist mit übergeordnetem Recht vereinbar, womit die Initiative in ihrem zweiten Teilgehalt für gültig zu erklären ist. 3.3 Der dritte Teilgehalt der Initiative sieht vor, dass die Bevölkerung der Stadt Dietikon bei 28'000 Menschen "eingependelt" werden soll und es den Behörden bei Überschreitung dieser Bevölkerungszahl untersagt ist, bei Baubewilligungen für jede Art von Bauten und Nutzungen eine Ausweitung der ordentlichen Ausnutzungsziffern, Ausnutzungsboni und Ausnutzungsverschiebungen zu gewähren. 3.3.1 Die konkrete Höhe von Ausnutzungsziffern sowie die Voraussetzungen, unter denen Ausnutzungsboni oder Ausnutzungsverschiebungen gewährt werden können, sind im kommunalen Baurecht geregelt (vgl. für die Stadt Dietikon Art. 16, 17, 18, 21a und 26 der Bauordnung der Stadt Dietikon vom 19. März 1987 [BZO, AS 710.1]). Die Gemeinden sind durch Bundesrecht angehalten, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a bis des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]) respektive Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche zu treffen (Art. 3 Abs. 3 lit. a bis RPG). Entsprechende Überlegungen haben in die Planung einzufließen und sind relevante

Faktoren in entsprechenden Interessenabwägungen. Es sind jedoch verschiedene Massnahmen denkbar, um diese Ziele zu erreichen, womit Einschränkungen im Bereich der Ausnutzungsziffern allein noch keinen Verstoß gegen das übergeordnete Recht begründen.

3.3.2 Zu beachten ist jedoch, dass die Formulierung der Initiative keine Änderung der kommunalen Bauordnung anstrebt. Vielmehr verlangt sie, dass die Behörden bei der Gewährung von Baubewilligungen – mithin bei Entscheidungen über die Rechtsanwendung im Einzelfall – zukünftig abhängig von der jeweiligen Bevölkerungszahl selektiv einzelne Bestimmungen der Bauordnung nicht anwenden dürfen. Hierbei handelt es sich grundsätzlich nicht um einen referendumsfähigen Gegenstand, womit auch eine Initiative, die dies verlangt, ungültig ist (vgl. § 147 Abs. 2 GPR; vgl. Christian Schuhmacher, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007 [Kommentar KV], Art. 28 N. 28). Im Übrigen verstösst die Initiative in diesem Teilgehalt auch gegen übergeordnetes Recht, weil eine unterschiedliche Handhabung der in der BZO vorgesehenen Instrumente abhängig von der aktuellen Einwohnerzahl der Stadt willkürlich (Art. 9 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) und rechtsungleich (Art. 8 BV) wäre. Die Einwohnerzahl ist ein sachfremdes Kriterium dafür, ob für ein Bauprojekt eine Ausweitung der ordentlichen Ausnutzungsziffern, Ausnutzungsboni oder Ausnutzungsverschiebungen gewährt werden können. Zudem ist die zulässige Grundstücksnutzung zwingend in der Bau- und Zonenordnung zu regeln (vgl. § 250 Abs. 1 PBG; ferner Art. 21 Abs. 1 RPG), weshalb eine die Bau- und Zonenordnung übersteuernde Regelung in der Gemeindeordnung nicht zulässig ist. Schliesslich sieht § 320 PBG vor, dass Anspruch auf Bewilligungserteilung besteht, wenn ein Bauvorhaben den Vorschriften dieses Gesetzes und der ausführenden Verfügungen entspricht. Den kommunalen Behörden verbleibt damit kein Spielraum dafür, aufgrund einer Bestimmung in der Gemeindeordnung die Erteilung von Baubewilligungen im Einzelfall zu verweigern, obwohl das Bauprojekt den gesetzlichen Vorschriften entspricht.

3.3.3 Die Zielsetzung des "Einpendelns" der Einwohnerzahl der Stadt Dietikon bei 28'000 Menschen ist aufgrund der faktischen und rechtlichen Rahmenbedingungen offensichtlich nicht durchführbar: Die Bevölkerung der Stadt Dietikon liegt je nach Berechnungsart bereits heute über der in der Initiative genannten Schwelle von 28'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Eine Annahme der Initiative würde faktisch ein sofortiges Einfrieren oder sogar eine Reduktion der Einwohnerzahl zur Folge haben müssen. Hierzu fehlt es der Stadt jedoch an zulässigen Instrumenten. Wie bereits ausgeführt, hat sie grundsätzlich bewilligungsfähige Bauprojekte aufgrund übergeordneten Rechts zu bewilligen. Auf Geburten und Todesfälle kann sie sodann keinen Einfluss nehmen und Massnahmen, die einen Zuzug in die Stadt erschweren würden, stünden im Widerspruch zur Niederlassungsfreiheit gemäss Art. 24 Abs. 1 BV, welche es den Kantonen und Gemeinden unter anderem gebietet, jeder Schweizerin und jedem Schweizer die Niederlassung auf ihrem Gebiet zu erlauben (BGE 148 I 97 E. 3.2.1, 135 I 233 E. 5.2, 128 I 280 E. 4.1.1; BGr, 5. August 2021, 2C_41/2021, E. 5.1).

3.4 Im Resultat ist die Volksinitiative "Ja zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung" nur insofern mit übergeordnetem Recht vereinbar und durchführbar, als sie neue Aufgaben des Stadt- und Gemeinderats sowie die Erhaltung und Gestaltung von "grossflächige[n] nicht überbaute[n] Regionen in nachhaltiger Schonung der Landschaft sowie zur Wahrung und Förderung der Biodiversität und damit Stärkung des ökologischen Systems als Erholungszonen" als allgemeine Zielvorgabe in die Gemeindeordnung der Stadt Dietikon aufnehmen möchte.

E. 4.1

Zu klären bleibt, ob die Initiative bezüglich des zulässigen Teilgehalts für gültig erklärt werden kann. Eine teilweise Gültigerklärung ist nur zulässig, wenn sie sich mit dem politischen Willen, den eine stimmberechtigte Person mit der Unterzeichnung der Initiative ausdrückt, vereinbaren lässt. Deshalb darf eine Initiative nur dann für teilweise gültig erklärt werden, wenn anzunehmen ist, dass die Unterzeichnenden auch eine nur die gültigen Teile umfassende Initiative unterzeichnet hätten; das ist zu vermuten, wenn diese Teile das wesentliche Anliegen der Initianten umfassen und immer noch ein sinnvolles Ganzes bilden (vgl. zum Ganzen Schuhmacher, Kommentar KV, Art. 28 N. 32; BGE 125 I 21 E. 7b).

E. 4.2

Die Zielbestimmung zur Erhaltung und Gestaltung von Erholungszonen stellt sowohl für sich allein genommen als auch zusammen mit der neuen Aufgabe des Stadtrats gemäss erstem Teilgehalt ein sinnvolles Ganzes dar und es ist anzunehmen, dass es sich dabei um ein wesentliches Anliegen der Initiative handelt. Zwar bringt der Beschwerdeführer mehrfach vor, dass die Absicht der Initiative die Beschränkung des verdichteten Bauens beschlägt, betont jedoch auch die ökologischen und landschaftsschonenden Zielsetzungen. Es ist anzunehmen, dass die Stimmberechtigten, welche die Initiative unterzeichneten, dies auch getan hätten, wenn sie nur aus den mit dem übergeordneten Recht vereinbaren Teilgehalten bestanden hätte. So geht die Initiative ohne ihren dritten Teilgehalt (Abänderung der Bauvorschriften abhängig von der Bevölkerungszahl) unbestrittenermassen weniger weit als mit ihm, die allgemeine Zielrichtung bleibt jedoch die Gleiche und liegt folglich vermutungsgemäss ebenso im Interesse der unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Entsprechend kann die Initiative in ihrem mit dem übergeordneten Recht vereinbaren und durchführbaren Gehalt für teiltgültig erklärt werden.

E. 4.3

Zu klären bleibt, ob der neu einzufügende Absatz 4 zu Art. 3 GO sowie die neu einzufügende Ziffer 2 zu Art. 28 Abs. 1 GO die bisher an dieser Stelle stehenden Normen ersetzen oder diese lediglich verschieben. Die Initiative äussert sich hierzu nicht klar. Ziele die Initiative darauf ab, den bestehenden Art. 3 Abs. 4 GO (betreffend die Zielsetzung der Gemeinde, qualitativ hochwertigen und preisgünstigen Wohnraum zu schaffen sowie städtische Grundstücke grundsätzlich im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abzutreten, und die Aufgabe des Stadtrats, hierüber alle vier Jahre Bericht zu erstatten) und den bestehenden Art. 28 Abs. 1 Ziff. 2 GO (betreffend die dem Stadtrat unübertragbar zustehende Verantwortung für den Gemeindehaushalt und für die ihm durch die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung oder die Behörden des Bundes, des Kantons oder des Bezirks übertragenen Aufgaben) aufzuheben und zu ersetzen, stünde dies in keinem vernünftigen Sachzusammenhang mit den neu einzufügenden Bestimmungen betreffend die neuen ökologischen Zielsetzungen und der Aufgabe des Stadtrats zur Verabschiedung von Legislaturzielen. Diesfalls wäre die Initiative wegen Verstosses gegen den Grundsatz der Einheit der Materie für ungültig zu erklären. Die Initiative ist jedoch mit Blick auf ihren Ingress ("Die [GO] wird bezüglich Zweck- und Zielbestimmungen wie folgt ergänzt :") und weil sich keine gegenteiligen Hinweise ergeben, so zu verstehen, dass die fraglichen Bestimmungen zusätzlich in die Gemeindeordnung aufzunehmen sind, was zu einer Verschiebung des bisherigen und der nachfolgenden Absätze respektive Ziffern führt. Aus Sicht der Einheit der Materie unproblematisch ist schliesslich der Sachzusammenhang zwischen den zwei als gültig erklärten Teilgehalten der Initiative: Dieser ist gegeben, da sich die neu zu schaffenden Aufgabenkompetenzen des Stadt- und Gemeinderats klar

(auch) auf die neu einzufügenden ökologischen Zielsetzungen beziehen und deren Umsetzung dienen.

E. 4.4

Nach dem Gesagten ist die Volksinitiative "Ja zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung" teilweise für gültig zu erklären und in folgendem Wortlaut der Stimmbevölkerung der Stadt Dietikon zur Abstimmung zu unterbreiten: "Die Gemeindeordnung der Stadtgemeinde Dietikon wird bezüglich Zweck- und Zielbestimmung wie folgt ergänzt: Neu Art. 3 Abs. 4 Für die Umsetzung dieser Ziele formuliert der Stadtrat und verabschiedet der Gemeinderat anfangs jeder Legislatur konkrete Umsetzungsziele. Insbesondere sind vorhandene grossflächige nicht überbaute Regionen in nachhaltiger Schonung der Landschaft sowie zur Wahrung und Förderung der Biodiversität und damit Stärkung des ökologischen Systems als Erholungszonen zu erhalten und zu gestalten. Art. 28 Abs. 1 neue Ziff. 2 Der Stadtrat erlässt zu Beginn jeder Legislatur zuhanden des Gemeinderats Legislaturziele zwecks Umsetzung der in Art. 3 genannten Ziele und Zweckbestimmungen."

E. 5

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.