Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.820/2005 /sza

Urteil vom 4. Mai 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Aemisegger, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Aeschlimann, Reeb,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
Martin Pestalozzi,
Beschwerdeführer,

gegen

Politische Gemeinde Rüti, 8630 Rüti ZH, vertreten durch Rechtsanwältin Marianne Kull Baumgartner,
Regierungsrat des Kantons Zürich,
Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich.

Gegenstand
Gestaltungsplan "Stadtzentrum Rüti"/nicht zugelassener Änderungs- bzw. Rückweisungsantrag,

Übrige Rechtsmittel gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich vom
2. November 2005.

Sachverhalt:
A.
An der Gemeindeversammlung der Politischen Gemeinde Rüti vom 6. Juni 2005 war u.a. über den Antrag des Gemeinderates "Zustimmung zum privaten Gestaltungsplan 'Stadtzentrum Rüti' hinter der Post an der Werkstrasse" zu befinden.

In der Diskussion beantragte ein Stimmbürger zwecks Verbesserung des Projektes die Ablehnung des Antrages. Martin Pestalozzi legte einen ausformulierten Änderungsantrag vor und beantragte eventualiter die Rückweisung des Geschäftes. Der Gemeindepräsident und Leiter der Gemeindeversammlung erachtete die Begehren von Martin Pestalozzi als unzulässig und liess darüber nicht abstimmen. In offener Abstimmung stimmte die Gemeindeversammlung dem privaten Gestaltungsplan mit 73 Ja gegen 70 Nein zu. Am Schluss der Versammlung protestierte Martin Pestalozzi, dass sein Änderungsantrag nicht akzeptiert und über seinen Rückweisungsantrag nicht abgestimmt worden sei.
B.
Gegen diesen Beschluss der Gemeindeversammlung erhob Martin Pestalozzi Stimmrechtsrekurs an den Bezirksrat Hinwil; der Bezirksrat wies den Rekurs mit Entscheid vom 29. Juli 2005 ab.

Dagegen reichte Martin Pestalozzi beim Regierungsrat des Kantons Zürich Stimmrechtsrekurs ein. Der Regierungsrat wies den Rekurs am 2. November 2005 ab. Er führte im Wesentlichen aus, dass gegenüber privaten Gestaltungsplänen Änderungsanträge an der Gemeindeversammlung unzulässig seien. In Bezug auf den Rückweisungsantrag hielt er dafür, dass es sich um einen unechten Rückweisungsantrag gehandelt habe und dass darüber in der Schlussabstimmung zu befinden war.
C.

Martin Pestalozzi führt gegen den Entscheid des Regierungsrates beim Bundesgericht Stimmrechtsbeschwerde wegen Verletzung seiner politischen Rechte im Sinne von Art. 34 BV. Er stellt die Unzulässigkeit von Änderungsbegehren an der Gemeindeversammlung nicht mehr in Frage, rügt indes als Verletzung der Rechte der Stimmberechtigten, dass über seinen Rückweisungsantrag nicht abgestimmt worden ist.

Die Politische Gemeinde Rüti beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Direktion der Justiz und des Innern beantragt für den Regierungsrat die Abweisung.

Der Beschwerdeführer hält in seiner Replik an seinen Anträgen und seiner Begründung fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Der Beschwerdeführer erhebt staatsrechtliche Beschwerde in der Form der Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG. Mit ihr können Verletzungen der politischen Rechte auf Gemeindeebene gerügt werden (BGE 129 I 185 E. 1.1 S. 188). Als Stimmbürger von Rüti ist der Beschwerdeführer zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert. Der Umstand, dass er über den angefochtenen Entscheid hinaus nicht auch noch die Aufhebung des Beschlusses der Gemeindeversammlung verlangt (vgl. BGE 129 I 185 E. 1.2 S. 188, ZBl 96/1995 S. 570 E. 1d), ändert an der Zulässigkeit der Beschwerde nichts. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Vor Bundesgericht beanstandet der Beschwerdeführer die Auffassung des Regierungsrates nicht mehr, wonach Abänderungsvorschläge zu privaten Gestaltungsplänen in der Gemeindeversammlung nicht zulässig sind. Es ist daher einzig darüber zu befinden, ob der Rückweisungsantrag zulässig gewesen sei und die Gemeindeversammlung darüber hätte abstimmen müssen.

Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Verfassungsrecht des Bundes und der Kantone frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, die den Inhalt der politischen Rechte umschreiben oder mit diesen in engem Zusammenhang stehen (BGE 129 I 185 E. 2 S. 190, 123 I 175 E. 2d S. 178). Dazu gehören auch die Bestimmungen des Gesetzes über das Gemeindewesen (Gemeindegesetz, GG, Gesetzessammlung 131.1), soweit sie die politischen Rechte der Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung ordnen.
2.
Das Gemeindegesetz (in der seit dem 1. Januar 2005 gültigen Fassung) enthält im Kapitel über die Gemeindeversammlung im Abschnitt betreffend die Antragsstellung die folgenden Bestimmungen:
§ 46 - Antragsrecht der Behörden.
1 Die Gemeindeversammlung beschliesst in der Regel auf Antrag der Gemeindebehörde ...

§ 46a - Antragsrecht der Stimmberechtigten
Jeder anwesende Stimmberechtigte ist befugt, Anträge auf Verwerfung, Änderung, Verschiebung oder Rückweisung des Verhandlungsgegenstandes zu stellen.

§ 46c - Wiedereinbringung eines Antrages
Die Behörde ist berechtigt, einen von der Gemeindeversammlung geänderten oder abgelehnten Antrag einer späteren Gemeindeversammlung erneut vorzulegen.

§ 46e - Abstimmungsordnung
1 Rückweisungsanträge werden vor Anträgen zur Sache behandelt.
2 Liegen Änderungsanträge vor, werden sie zuerst durch Abstimmung bereinigt. Hierauf erfolgt die Abstimmung über die Hauptanträge. (...)

§ 46f - Durchführung der Abstimmung
1 Vor der Abstimmung legt der Präsident die Anträge und die Fragestellung vor und gibt seine Auffassung über die Abstimmungsfolge bekannt. (...)
3.

3.1 Das Gemeindegesetz umschreibt in den zitierten Bestimmungen das Vorgehen an Gemeindeversammlungen. Es sieht in allgemeiner Weise namentlich das Recht der Stimmberechtigten vor, Änderungs- oder Rückweisungsanträge zu stellen. Das Gemeindegesetz bestimmt indessen nicht unmittelbar, in welchen Bereichen solche Anträge zulässig sind. Während Änderungs- oder Rückweisungsanträge zu den meisten Sachgeschäften der Gemeindeversammlung möglich sind, wie der Regierungsrat ausführt, kann sich deren Unzulässigkeit aufgrund der Natur des entsprechenden Sachgeschäfts oder aus andern materiellen Erlassen ergeben. In diesem Sinne sind etwa Änderungen zur Rechnungslegung oder zur Beschlussfassung über Verträge, welche anzunehmen oder aber abzulehnen sind, ausgeschlossen (H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl. 2000, N. 3.3 zu § 48). Gleichermassen hält der angefochtene Entscheid fest, dass die Natur der privaten Gestaltungspläne gemäss dem Planungs- und Baugesetz Änderungen durch die Gemeindeversammlung ausschliesse, was der Beschwerdeführer nicht in Frage stellt. Im gleichen Sinn kann auch das Recht der Stimmberechtigten, gemäss § 46a GG Rückweisungsanträge zu stellen, nicht absolute Gültigkeit beanspruchen.
3.2 Im vorliegenden Fall steht in Frage, ob der Rückweisungsantrag des Beschwerdeführers zulässig war und der Gemeindeversammlung hätte zur Abstimmung unterbreitet werden müssen. Der Regierungsrat führte im angefochtenen Entscheid aus, beim fraglichen Rückweisungsantrag habe es sich um einen unechten Rückweisungsantrag gehandelt, über den in der Schlussabstimmung zu befinden sei. Aufgrund der Natur des privaten Gestaltungsplanes sei eine Rückweisung ausgeschlossen, da eine solche lediglich möglich sei, wenn ein Geschäft in die Zuständigkeit des Gemeinderates falle. Dies treffe bei einem privaten Gestaltungsplan, der von den Grundeigentümern beschlossen werde, nicht zu.

Eine Rückweisung eines Geschäftes fällt in Betracht, wenn die Gemeindeversammlung eine behördliche Vorlage als diskussionswürdig, mangels hinreichender Informationen aber noch nicht als entscheidungsreif erachtet (Thalmann, a.a.O., N. 2.1 zu § 52). Dies gilt namentlich für Geschäfte, welche tatsächlich in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen und für welche der Gemeinderat zusätzliche Ent-scheidgrundlagen beschaffen und allfällige Änderungen vorschlagen kann. Davon wird die unechte Rückweisung unterschieden, mit der eine Änderung der Vorlage bezweckt wird oder die sinngemäss auf eine Ablehnung der Vorlage zielt (Thalmann, a.a.O., N. 2.1 und 2.2 zu § 52).

Der Rückweisungsantrag des Beschwerdeführers steht, wie er in seiner Beschwerde unterstreicht, in engem Zusammenhang mit seinen Änderungsvorschlägen und zielt letztlich auf eine teilweise Änderung des fraglichen Gestaltungsplanes. Dass Änderungen des Gestaltungsplanes durch die Gemeindeversammlung unzulässig sind, hat der Regierungsrat ausführlich dargelegt und wird vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Die Ausarbeitung des privaten Gestaltungsplanes oblag den Grundeigentümern. Soweit es sich dabei um private Grundeigentümer handelt, kommt dem Gemeinderat auch im Falle einer Rückweisung keine unmittelbare Handlungskompetenz zu. Daran ändert der Umstand nichts, dass am Gestaltungsplan auch die Politische Gemeinde Rüti als Grundeigentümerin beteiligt ist. Im Falle einer Rückweisung gemäss dem Antrag des Beschwerdeführers wäre - unter allfälliger Berücksichtigung der von diesem gewünschten Änderungsvorschlägen - von den Grundeigentümern tatsächlich ein neuer Gestaltungsplan auszuarbeiten. Bei dieser Sachlage läuft der Rückweisungsantrag des Beschwerdeführers auf eine Ablehnung des der Gemeindeversammlung vorgelegten Gestaltungsplanes hinaus. Eine Ablehnung der Vorlage durch die Gemeindeversammlung hätte die Grundeigentümer ohnehin
nicht daran gehindert, unter allfälliger Beachtung der vorgebrachten Kritik einen neuen Plan auszuarbeiten, welcher vom Gemeinderat gestützt auf § 46c GG erneut der Gemeindeversammlung zum Entscheid vorzulegen wäre.
Daraus folgt, dass über den Antrag des Beschwerdeführers nicht separat abzustimmen war. Daran vermögen die Ausführungen des Beschwerdeführers zum Grundsatz "lex posteriori derogat lex priori", zum Planungs- und Baugesetz, zur Zuständigkeit des Gemeinderates sowie zur alten und neuen Fassung des Gemeindegesetzes nichts zu ändern.

Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet.
4.
Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Der Praxis zur Stimmrechtsbeschwerde entsprechend sind keine Kosten zu erheben. Der Politischen Gemeinde Rüti ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Politischen Gemeinde Rüti und dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 4. Mai 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber: