Urteilskopf

100 Ia 378

54. Urteil vom 30. Oktober 1974 i.S. Minelli gegen Kantonsrat des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Kantonales Initiativrecht; Wiedererwägungsantrag.

Legitimation der Initianten zur Anfechtung eines behördlichen Beschlusses betreffend Wiedererwägung eines Volksentscheids (E. 1).

Zulässigkeit eines behördlichen Vorstosses auf Wiedererwägung eines Volksentscheids, sofern eine gesetzliche "Sperrfrist" für das neue Aufgreifen einer bereits entschiedenen Frage fehlt und das Vorgehen nicht als rechtsmissbräuchlich zu qualifizieren ist (E.2 und 4).

Regeste (fr):
Art. 85 lettre a OJ; droit d'initiative cantonal; demande de nouvel examen.

Qualité des signataires d'une initiative pour attaquer une décision de l'autorité concernant le nouvel examen d'une décision populaire (consid. 1).

Un projet de loi qui tend au nouvel examen d'une décision populaire est admissible, pour autant que la loi ne renferme pas de délai d'attente pour la reprise d'une question déjà tranchée et que l'adoption du projet ne constitue pas un abus de droit (consid. 2 et 4).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; diritto d'iniziativa cantonale; domanda di riesame.

Legittimazione dei firmatari di una iniziativa ad impugnare una decisione dell'autorità concernente il riesame di una decisione adottata dal popolo (consid. 1).

È consentito un progetto di legge proposto dall'autorità e inteso a chiedere il riesame di una decisione dell'autorità, ove la legge non subordini ad un termine di attesa il riesame di una questione già decisa e tale modo di procedere non costituisca un abuso di diritto (consid. 2 e 4).

Sachverhalt ab Seite 378

BGE 100 Ia 378 S. 378

A.- Am 21. August 1972 reichte Ludwig A. Minelli als Präsident eines Initiativkomitees dem Zürcher Kantonsrat

BGE 100 Ia 378 S. 379

eine kantonale Volksinitiative zu einem Gesetz zur Bekämpfung der Jugendkriminalität ein. Die Initiative wurde dem Volk am 30. Juni 1974 zusammen mit sechs anderen Vorlagen, darunter einem Gesetz über die Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Strafprozessordnung und des Einführungsgesetzes zum Schweiz. Strafgesetzbuch (sog. "kleine Strafprozessrevision") unterbreitet und entgegen der Empfehlung des Kantonsrates und des Regierungsrates von den Stimmberechtigten des Kantons Zürich mit 143 723 Ja gegen 129 527 Nein angenommen. Nach der Abstimmung wurde von verschiedenen Seiten geltend gemacht, zwischen der Volksinitiative und der gleichzeitig vom Volk angenommen "kleinen Strafprozessrevision" bestünden Widersprüche und das durch Annahme der Initiative geschaffene Gesetz zur Bekämpfung der Jugendkriminalität (JKG) laufe teilweise dem Bundesrecht zuwider. Mit dieser Begründung erhoben der Regierungsrat des Kantons Zürich und zwei Winterthurer Stimmberechtigte gegen die Erwahrung der die beiden Vorlagen betreffenden Abstimmungsergebnisse Einsprache. In der Folge wurden die Einsprachen zurückgezogen und der Kantonsrat erwahrte am 2. September 1974 die Ergebnisse der Volksabstimmung vom 30. Juni 1974.

B.- Am 26. August 1974 reichte der II. Vizepräsident des Kantonsrates, Konrad Gisler-Flaach, eine parlamentarische Initiative ein, welche die Aufhebung des JKG verlangte. Der Kantonsrat stimmte dieser Initiative zu und verabschiedete am 16. September 1974 mit 101 gegen 3 Stimmen zuhanden der Volksabstimmung ein kurzes Gesetz, das lediglich die Aufhebung des JKG vom 30. Juni 1974 zum Inhalt hat. Die Volksabstimmung über diese Vorlage wurde vom Regierungsrat auf den 8. Dezember 1974 festgesetzt.

C.- Gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 16. September 1974 über das Gesetz betreffend die Aufhebung des JKG vom 30. Juni 1974 reichte Ludwig A. Minelli gemäss Art. 85 lit. a OG beim Bundesgericht Stimmrechtsbeschwerde ein mit dem Antrag, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben. Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, der Beschluss sei rechtsmissbräuchlich; die in § 50 Abs. 4 des Gemeindegesetzes umschriebene Regel, wonach auf Antrag der Gemeindevorsteherschaft Initiativen durch den Bezirksrat als unzulässig erklärt werden können, "wenn sie sich als Wiederholung



eines innert Jahresfrist von der Gemeindeversammlung behandelten Geschäftes darstellen und keine neuen Tatsachen vorliegen, die eine nochmalige Behandlung rechtfertigen", gelte nicht nur für Gemeindeinitiativen, sondern als ungeschriebenes Recht für alle Initiativen im Kanton Zürich und zwar auch für entsprechende Vorstösse der Behörden. Die erst nach der Volksabstimmung erkannte Möglichkeit der Konkurrenz zwischen Bestimmungen des JKG und den Vorschriften der "kleinen Strafprozessrevision" sei keine neue Tatsache. Zudem könnte dieser Umstand niemals die Wiederholung der Abstimmung über das ganze Gesetz rechtfertigen, sondern es müsste genügen, über die unvereinbaren Normen neu abzustimmen. - Die angebliche Bundesrechtswidrigkeit sei höchst umstritten. Zur Behebung eventueller Verstösse gegen Bundesrecht bedürfte es im übrigen keiner neuen Volksabstimmung, denn gemäss Art. 2 UeB/BV träte das Bundesrecht ohne weiteres an Stelle der bundesrechtswidrigen Norm. - Auch mit der Behauptung einer angeblichen Irreführung der Stimmbürger lasse sich eine faktische Wiederholung der Abstimmung über die Initiative nicht begründen. Der Titel der Initiative sei vom Regierungsrat vor der Abstimmung nicht als irreführend beanstandet oder abgeändert worden, die Bezeichnung sei im Rahmen der üblichen demokratischen Gepflogenheiten abgefasst. Der Aufhebungsbeschluss lasse sich auch nicht mit der persönlichen Meinung der Mehrheit der Kantonsräte rechtfertigen, das JKG sei von den Stimmberechtigten in Unkenntnis seines wirklichen Inhalts angenommen worden. - Der "Beleuchtende Bericht" zum angefochtenen Beschluss behaupte in wahrheitswidriger Weise, das JKG widerspreche Bundesrecht und schaffe auf dem Boden des kantonalen Rechts unlösbare Konflikte.

D.- Der Kantonsrat schliesst in seiner Vernehmlassung auf Abweisung der Beschwerde im wesentlichen mit

der Begründung, § 50 Abs. 4 des Gemeindegesetzes sei eine singuläre Bestimmung und lasse sich nicht durch Analogie auf den vorliegenden Fall zur Anwendung bringen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. In Anlehnung an die frühere Praxis des Bundesrates hat das Bundesgericht schon wiederholt entschieden, dass

BGE 100 Ia 378 S. 381

jeder stimmfähige Bürger auch zur Beschwerde gegen die Zulassung von Referendums- oder Initiativbegehren legitimiert sei (Angaben über die ältere Rechtsprechung in BGE 59 I 122). Lediglich im Urteil vom 30. September 1965 i.S. Schmid (abgedruckt in ZBl 67/1966 S. 31 ff.) wurde angenommen, die Anordnung der Abstimmung über eine angeblich unzulässige Initiative schränke das Stimmrecht nicht ein, sondern erweitere es, weshalb dem Stimmberechtigten die Legitimation zur Anfechtung eines solchen Beschlusses fehle. Von diesem Präjudiz distanzierte sich aber das Bundesgericht in BGE 99 Ia 728 E. 1 (betreffend Volksinitiative gegen das Expressstrassen-Y) wieder und stellte fest, einzige Voraussetzung der Beschwerdebefugnis sei die Stimmberechtigung bei der in Frage stehenden Abstimmung oder Wahl. In der bisherigen Rechtsprechung zu dieser Legitimationsfrage ging es noch nie um die Zulässigkeit einer von den Behörden ausgearbeiteten Vorlage, sondern es handelte sich durchwegs um die Zulässigkeit von Volksbegehren. Nach der allgemeinen Formulierung in den Erwägungen von BGE 99 Ia 728 E. 1 hat der Stimmberechtigte die Befugnis, jede Abstimmungsvorlage mit der Behauptung anzufechten, sie sei unzulässig. Ob eine so weite Fassung mit allen Konsequenzen zutreffend ist, kann hier offen bleiben. Im vorliegenden Fall macht ja der Beschwerdeführer nicht einfach geltend, er werde durch eine nach seiner Auffassung unzulässige Volksabstimmung beschwert, sondern er bringt - mindestens implicite - zudem vor, durch den angefochtenen Beschluss werde der Erfolg der von ihm unterzeichneten und eingereichten Volksinitiative in rechtswidriger Weise in Frage gestellt. Die Beschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG schützt nach konstanter Praxis auch das Initiativrecht. Initianten können sich mit diesem Rechtsmittel dagegen zur Wehr setzen, dass durch ein unzulässiges Vorgehen der Behörden bei Abstimmungsfragen die Wirkungen der Annahme eines Volksbegehrens verhindert werden. Der Beschwerdeführer ist daher legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend zu machen, durch den angefochtenen Beschluss des Kantonsrates werde gesetzwidrig oder rechtsmissbräuchlich versucht, mittels einer neuen Abstimmung den Erfolg der JKG-Initiative zu vernichten.

2. Eine Vorschrift, welche dem Kantonsrat verbieten

BGE 100 Ia 378 S. 382

würde, eine Frage, über welche die Stimmbürger vor kurzer Zeit entschieden haben, erneut der Volksabstimmung zu unterbreiten, besteht in der Zürcher Gesetzgebung nicht. Das Gemeindegesetz (Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926/14. September 1969) gibt in § 50 Abs. 4 dem Bezirksrat die Möglichkeit,

Initiativen auf Antrag der Gemeindevorsteherschaft unzulässig zu erklären, wenn es sich um reine Wiedererwägungsinitiativen handelt. Solche Beschränkungen des Initiativrechts auf Gemeindeebene kennen auch andere Kantone (z.B. Schwyz GOG § 8 Abs. 2). Dass die "Sperrfrist" für entsprechende Vorstösse der Gemeindebehörden ebenfalls gelten muss, ist damit nicht gesagt. Für die Annahme, § 50 Abs. 4 Gemeindegesetz enthalte eine Beschränkung, die als ungeschriebener Rechtssatz für das gesamte Zürcher Initiativrecht auch auf kantonaler Ebene und in analoger Weise für Vorlagen der Behörden gelte, fehlt jeder Anhaltspunkt. Das Bundesgericht hat in BGE 94 I 125 f. angenommen, eine Initiative, welche auf die Wiedererwägung eines Gemeindeversammlungsbeschlusses hinauslaufe, sei an sich zulässig, sofern das Gesetz derartige Initiativen nicht in der eben dargelegten Weise durch eine "Sperrfrist" ausdrücklich verbiete oder das Vorgehen als rechtsmissbräuchlich erscheine. Ausser den allgemeinen Schranken des Initiativrechts - Verletzung von Vorschriften des Bundes oder des Kantons, offensichtliche Undurchführbarkeit - wurde somit beim Fehlen einer gesetzlichen "Sperrfrist" für das neue Aufgreifen einer bereits entschiedenen Frage lediglich das Kriterium des Rechtsmissbrauchs als mögliches Hindernis betrachtet. Diese Auffassung wurde in BGE 99 Ia 405 f. in bezug auf die Zulässigkeit von Wiedererwägungsanträgen an Tagwen- oder Gemeindeversammlungen im Kanton Glarus bestätigt: Soweit Anträge auf Wiedererwägung vom Gesetz nicht ausdrücklich ausgeschlossen werden, haben sie - abgesehen vom Fall des Rechtsmissbrauchs - als zulässig zu gelten. Schweigt das Gesetz über diese Frage, so kann das Recht auf Stellung von Wiedererwägungsanträgen nicht durch Lückenfüllung ausgeschlossen oder beschränkt werden. Zur Frage des Rechtsmissbrauchs wird in diesem Urteil festgestellt, dass ein erstmaliger Wiedererwägungsantrag, besonders bei knappem Abstimmungsergebnis, nicht rechtsmissbräuchlich sei; Rechtsmissbrauch könnte allenfalls angenommen werden, wenn die



Stimmberechtigten ihren Willen in der betreffenden Sache schon mehr als einmal klar bekundet hätten. - Die Frage, ob eine Initiative unzulässig erklärt werden könne, weil sie eine bereits entschiedene Frage betreffe, wurde auch bei der Beratung des Falles Bebi und Konsorten gegen Aargau (BGE 98 Ia 640 f.) und des bereits erwähnten Falles Burkhalter und Konsorten gegen Zürich (BGE 99 Ia 728 f.) im gleichen Sinne erörtert, ohne dass dies in den Motiven dieser Urteile zum Ausdruck kommt. Es besteht kein Grund, von der mehrfach bestätigten Auffassung abzuweichen, wonach - beim Fehlen gesetzlicher Beschränkungen - durch Initiative oder Antrag auch die Wiedererwägung eines bereits getroffenen Entscheides vorgeschlagen werden kann und diese Möglichkeit in der Regel nur am Kriterium des Rechtsmissbrauchs ihre Grenze findet. Wenn aber der Stimmbürger durch Ausübung der ihm zur Verfügung stehenden demokratischen Rechte ein Zurückkommen auf gefasste Beschlüsse veranlassen darf, dann besteht kein sachlicher Grund, dem kantonalen Parlament zu verwehren, dass es mit einer neuen Abstimmungsvorlage die Korrektur eines vorangehenden Volksentscheides anstrebt. Es ist in erster Linie ein Gebot der politischen Klugheit, dass von dieser Möglichkeit, eine entschiedene Frage erneut zur Diskussion zu stellen, weder von den Stimmberechtigten noch von den Behörden im Übermass Gebrauch gemacht wird. Diese freiheitliche, einen Vorstoss auf Wiedererwägung nicht hindernde Regelung kann zur Folge haben, dass erfolgreiche Initianten gezwungen werden, ihre Anliegen in einem zweiten Abstimmungskampf zu vertreten. Das ist jedoch keine Behinderung oder Einschränkung des Initiativrechts, sondern die unvermeidliche Konsequenz des Fehlens einer die Wiedererwägung hindernden Sperrfrist. Steht einer Initiative, welche praktisch die Wiedererwägung eines Volksentscheides verlangt, nichts entgegen, so muss im gleichen Umfang auch von Seiten der Behörden ein Vorstoss auf Wiedererwägung zulässig sein. In allen diesen Fällen wird der Gegner des durch die Wiedererwägung angestrebten Ziels zu einem für ihn unerwünschten, erneuten Abstimmungskampf gezwungen. Will man dies vermeiden, so muss eine gesetzliche "Sperre" eingeführt werden; die Regelung liesse sich selbstverständlich so ausgestalten, dass nicht nur Volksinitiativen, sondern auch behördliche

Vorstösse, welche die Wiedererwägung von Volksentscheiden zum Gegenstand haben, innert einer gewissen Frist nicht mehr zulässig wären. Ob solche Beschränkungen wünschbar sind, ist hier nicht zu beurteilen. Zwei Motionen, welche auf Bundesebene das Initiativrecht u.a. in diesem Sinne begrenzen wollten, wurden 1923 vom Parlament abgelehnt (BURCKHARDT, Schweiz. Bundesrecht II Nr. 572 III und IV S. 371/72). Ein Ausschluss der Wiedererwägung lässt sich nicht durch richterliche Rechtsfindung einführen, sondern er besteht nur dort, wo das Gesetz Anträge auf Wiedererwägung an bestimmte Fristen bzw. besondere Voraussetzungen knüpft. Da im Kanton Zürich eine solche, die Wiedererwägung von Volksentscheiden beschränkende oder ausschliessende Regelung nur im Gemeinderecht besteht, in bezug auf kantonale Abstimmungen aber fehlt, ist davon auszugehen, dass der angefochtene Beschluss des Kantonsrates keine Bestimmung der einschlägigen kantonalen Gesetzgebung verletzt.

3. Hat der Kantonsrat somit die Möglichkeit, dem Volk die Aufhebung eines kürzlich beschlossenen Gesetzes vorzuschlagen, ohne dass besondere Voraussetzungen erfüllt sein müssten, so erübrigt es sich, auf die weitern in der Beschwerde aufgeworfenen Fragen einzutreten; denn diese Möglichkeit, dem Volk die Wiedererwägung eines getroffenen Entscheides zu beantragen, ist rechtlich unabhängig davon, ob eine neue, erst nach der vorangehenden Abstimmung eingetretene oder erkannte Tatsache vorliegt. Auch die behauptete Bundesrechtswidrigkeit einzelner Bestimmungen des JKG oder die geltend gemachten Widersprüche zur gleichzeitig vom Volk angenommenen "kleinen Strafprozessrevision" sind nicht Voraussetzung für die Zulässigkeit des angefochtenen Beschlusses. Wenn auch diese Argumente für die politische Rechtfertigung des aussergewöhnlichen Vorgehens von Bedeutung sein mögen, so ist deren Stichhaltigkeit trotzdem für die Rechtmässigkeit des beanstandeten Beschlusses ohne Belang; denn eine neue Vorlage in der gleichen Sache ist an sich zulässig, ohne dass Widersprüche zwischen dem aufzuhebenden Gesetz und anderen Erlassen des Kantons oder des Bundes nachgewiesen sein müssen. Das Bundesgericht hat auch nicht im Hinblick auf die bevorstehende zweite Abstimmung zu untersuchen, ob die gegen das JKG erhobenen Vorwürfe und Beanstandungen zutreffen.



Auf das beiläufige Begehren, es sei gewissermassen präventiv festzustellen, ob Bestimmungen des JKG bundesrechtswidrig seien und ob unlösbare Widersprüche innerhalb des kantonalen Rechts entständen, ist nicht einzutreten; denn diese Probleme bilden wohl den Hintergrund, aber nicht den rechtlich relevanten Gegenstand des angefochtenen Beschlusses. Es ist Sache der Initianten, ihre Vorlage in der kommenden Auseinandersetzung gegebenenfalls gegen ungerechtfertigte Kritik zu verteidigen. Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Rüge des Beschwerdeführers, der "Beleuchtende Bericht" zum angefochtenen Beschluss enthalte Unwahrheiten, war doch dieser Bericht - wie der Vernehmlassung des Kantonsrates zu entnehmen ist - bei Einreichung der staatsrechtlichen Beschwerde noch gar nicht herausgegeben worden.

4. Zu prüfen bleibt, ob der Vorstoss auf Aufhebung des JKG im Sinne der dargelegten Praxis als rechtsmissbräuchlich zu qualifizieren ist. Lässt die Gesetzgebung Anträge auf Wiedererwägung ohne spezielle Beschränkung zu, so kann nur in Extremfällen bei krassem Missbrauch der demokratischen Institutionen eine erneute Abstimmung untersagt werden. Im vorliegenden Fall fand die Mehrheit des Kantonsrates offenbar, das durch die Annahme der Initiative entstandene Gesetz schaffe Unklarheiten und die Stimmberechtigten hätten sich anlässlich der ersten Abstimmung mit dieser Vorlage zu wenig auseinandergesetzt. Dass das Verhältnis einzelner Vorschriften des JKG zu Bestimmungen des kantonalen Rechts und des Bundesrechts nicht von vornherein klar ist, wird auch vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Ob die Auslegung mit mehr oder weniger Mühe Klarheit schaffen könnte, bleibe dahingestellt. Auf jeden Fall ist es nicht rechtsmissbräuchlich, dass der

Kantonsrat versucht, die nach seiner Auffassung sich ergebenden Schwierigkeiten durch eine Aufhebung des JKG zu klären. - Sogar eine erstmalige Wiedererwägung, die einfach deswegen angestrebt wird, weil das Parlament oder unterlegene Initianten hoffen, eine bessere Information der Stimmberechtigten werde zu einem andern Resultat führen, ist nicht rechtsmissbräuchlich. Damit wird einfach der legale Weg benützt, um ein möglicherweise eher zufälliges, auf ungenügender Orientierung beruhendes Abstimmungsresultat durch eine zweite Abstimmung



überprüfen zu lassen. Im allgemeinen dürfte die Skepsis der Stimmberechtigten gegenüber solchen Wiederholungen von Urnengängen über die gleiche Frage die Gefahr eines Missbrauchs dieser Möglichkeit stark eindämmen. Nur wenn der demokratische Apparat in sinnloser Weise strapaziert und dadurch in Frage gestellt würde, könnte allenfalls wegen Rechtsmissbrauchs eine erneute Abstimmung verhindert werden. Gründe für ein solches Einschreiten bestehen im vorliegenden Fall offensichtlich nicht. Auch die Tatsache, dass der faktisch in Wiedererwägung gezogene Volksentscheid die Annahme einer Initiative betrifft, kann nicht zu einer andern Beurteilung der Frage des Rechtsmissbrauchs führen. Wenn aus den bereits dargelegten Erwägungen -beim Fehlen gegenteiliger Bestimmungen - sowohl Initianten als auch Behörden verlangen können, dass ein vor kurzem entschiedenes Problem dem Volk erneut unterbreitet wird, dann lässt sich folgerichtig auch aus dem Verbot des Rechtsmissbrauchs nicht ein besonderer (- im Vergleich zu andern Volksentscheiden weitergehender -) Schutz eines durch Initiative zustandegekommenen Entscheides gegen behördliche Wiedererwägungsbestrebungen ableiten.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.