Urteilskopf

105 Ia 370

66. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 25. Oktober 1979 i.S. Leuenberger und Mitbeteiligte gegen Stadtrat Zürich und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Gültigkeit eines Referendums.

1. Die Stimmrechtsbeschwerde kann auch gegen die Ungültigerklärung eines sog. Behördenreferendums ergriffen werden (E. 3).

2. a) Ein Referendumsbegehren kann sich nur dann gegen einzelne Bestimmungen eines Erlasses richten, wenn das im kantonalen Recht ausdrücklich vorgesehen ist (E. 4a). Das gilt auch dann, wenn geltend gemacht wird, die Vorlage verletze den Grundsatz der Einheit der Materie. In diesem Fall ist der Erlass selber wegen des angeblichen Mangels anzufechten (E. 4b).

b) Bedeutung des Grundsatzes der Einheit der Materie bei einer Zonenplanänderung (E. 4b).

3. Auslegung des streitigen Referendumsbegehrens (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 85 lettre a OJ; validité d'un référendum.

1. Le recours pour violation du droit de vote peut aussi être formé contre la décision déclarant non valable un référendum demandé par l'autorité (consid. 3).

2. a) La demande de référendum ne peut porter uniquement sur certaines dispositions d'un acte législatif, lorsque le droit cantonal ne prévoit pas expressément une telle possibilité (consid. 4a). Il en va de même si l'on fait valoir que l'acte législatif viole le principe de l'unité de la matière; en pareil cas, il convient d'attaquer l'acte lui-même à raison du vice allégué (consid. 4b).

b) Portée du principe de l'unité de la matière en cas de modification du plan des zones (consid. 4b).

3. Interprétation de la demande de référendum litigieuse (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; validità di un referendum.

1. Il ricorso per violazione del diritto di voto può essere proposto anche contro una decisione con cui è dichiarato non valido un referendum chiesto dall'autorità (consid. 3).

2. a) La domanda di referendum non può avere per oggetto esclusivamente determinate disposizioni di un atto legislativo, salvo che il diritto cantonale preveda espressamente tale possibilità (consid. 4a). Ciò vale anche laddove sia fatto valere che l'atto legislativo viola il principio dell'unità della materia; in questo caso va impugnato in ragione dell'asserito vizio l'atto legislativo stesso (consid. 4b).

b) Portata del principio dell'unità della materia in caso di modificazione del piano delle zone (consid. 4b).

3. Interpretazione della domanda di referendum litigiosa (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 371

BGE 105 Ia 370 S. 371

In der Sitzung vom 25. Januar 1978 hiess der Gemeinderat der Stadt Zürich eine Vorlage des Stadtrates betreffend Revision der Bauordnung und Abänderung des Zonenplanes in der Schlussabstimmung wie folgt gut. "1. Der Beschluss des Gemeinderates von 12. Juni 1963 über den Erlass einer neuen Bauordnung mit Zonenplan, mit seitherigen Abänderungen, wird nach der Vorlage des Stadtrates wie folgt geändert: a) Im Bereich Flur-/Flüelastrasse, Quartier Altstetten, wird ein Teil der bisherigen Industriezone J II der Kernzone zugeteilt und mit einem Wohnflächenanteil von 20% belegt.

BGE 105 Ia 370 S. 372

b) Im Bereich der Freizeitanlage Buchegg, Quartier Unterstrass, wird ein Teil der bisherigen Freihaltezone der Wohnzone C und ein Teil der bisherigen Wohnzone C der Freihaltezone zugeteilt. c) Das Gebiet zwischen Limmat-/Wilhelm-/Heinrichstrasse/Bahnviadukt, Industriequartier, wird von der bisherigen Industriezone J I der Kernzone ohne Wohnflächenanteil zugeteilt. d) ..."
Am Schluss der Gemeinderatssitzung reichten 43 Ratsmitglieder ein Behördenreferendum mit folgendem Wortlaut ein: "Die unterzeichneten 43 Gemeinderäte ergreifen gemäss Art. 12 lit. c der Gemeindeordnung das Referendum gegen den Beschluss des Gemeinderates vom 25. Januar 1978 betreffend Revision der Bauordnung und Abänderung des Zonenplanes (Weisung Nr. 401 vom 1. Juni 1977), Punkt 1, lit. c des Dispositivs "das Gebiet zwischen Limmat-/Wilhelm/Heinrichstrasse/Bahnviadukt, Industriequartier, wird von der bisherigen Industriezone J I der Kernzone ohne Wohnflächenanteil zugeteilt"." Am 1. März 1978 erklärte der Stadtrat von Zürich das Behördenreferendum ungültig. Zur Begründung führte er aus, dass sich das Referendum in unzulässiger Weise gegen eine einzelne Bestimmung des Gemeinderatsbeschlusses richte. Die beim Bezirksrat Zürich und anschliessend beim Regierungsrat des Kantons Zürich erhobenen Rekurse blieben ohne Erfolg. Moritz Leuenberger und Mitbeteiligte erheben Stimmrechtbeschwerde, im wesentlichen mit der Begründung, es verstosse gegen den Grundsatz der Einheit der Materie, wenn die verschiedenen Änderungen des Zonenplanes zum Gegenstand eines "Gesamtbeschlusses" gemacht würden. Der Wille der Stimmberechtigten komme nicht unverfälscht zum Ausdruck, wenn sich das Referendum nicht gegen die einzelnen Änderungen des Zonenplanes richten könne. Ferner wird geltend gemacht, wenn die Zusammenfassung der einzelnen Planänderungen als zulässig erachtet werden sollte und sich das Referendum tatsächlich nur gegen den Gesamtbeschluss richten könnte, so hätte der Stadtrat das Begehren gesetzeskonform auslegen und die Volksabstimmung über den ganzen Beschluss anordnen müssen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. a) Gemäss Art. 85 lit. a OG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung

der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen. Aufgrund dieser Vorschrift kann die Verletzung derjenigen politischen Rechte gerügt werden, die dem Bürger eine direkte Mitwirkung an der politischen Willensbildung ermöglichen, sei es durch die Unterzeichnung von Referendums- oder Initiativbegehren oder durch die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen. Zur Beschwerdeführung ist jeder an der fraglichen Abstimmung oder Wahl stimmberechtigte Bürger befugt; weitere Voraussetzungen sind nicht erforderlich (BGE 104 Ia 353; BGE 102 Ia 549 E. 1). Die Stimmrechtsbeschwerde kann dagegen nicht ergriffen werden, um eine dem kantonalen Parlament vorbehaltene - indirekte - Abstimmung oder Wahl anzufechten (BGE 99 Ia 448 E. 1). Auch kann mit diesem Rechtsmittel nicht gerügt werden, dass den einzelnen Parlamentariern zustehende Befugnisse (auf Einreichung von Anfragen, Postulaten, Motionen, usw.) missachtet worden seien (Urteil Bachofner vom 2. Juni 1976, in ZBl 77/1976, S. 508 betreffend eine als unzulässig erklärte Motion; nicht veröffentlichtes Urteil Günter vom 18. Oktober 1977 betreffend eine schriftliche Anfrage). In all diesen Fällen stehen keine politischen Rechte in Frage, die den Stimmbürgern eine direkte Mitwirkung an der politischen Willensbildung ermöglichen und den durch Art. 85 lit. a OG vermittelten Schutz geniessen. b) Gemäss Art. 12 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich entscheidet die Gemeinde über Beschlüsse des Gemeinderates: "a) wenn die Mehrheit der bei der Fassung des Beschlusses anwesenden Mitglieder des Gemeinderates die Gemeindeabstimmung in der gleichen Sitzung beschliesst; b) wenn binnen 20 Tagen von der Bekanntmachung des Beschlusses an wenigstens 4000 Stimmberechtigte beim Stadtrat das schriftliche Begehren um Anordnung der Gemeindeabstimmung einreichen; c) wenn binnen der nämlichen Frist ein Drittel der Mitglieder des Gemeinderates ein solches Begehren schriftlich stellt." Wird ein von 4000 Stimmberechtigten eingereichtes Referendumsbegehren ungültig erklärt, so unterliegt keinem Zweifel, dass gegen diesen Entscheid Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden kann. Fraglich mag dies dagegen im Falle des in Art. 12 Abs. 1 lit. a und c GO vorgesehenen Referendumsrechts erscheinen, das einzig von den Mitgliedern des Gemeinderates ergriffen werden kann und welches daher im Gegensatz zum

"ordentlichen" Referendum als "ausserordentliches" oder "Behördenreferendum" bezeichnet wird (vgl. METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 2. Aufl., S. 303 f.; GIACOMETTI, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, S. 432; AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, S. 41 f.). Es besteht indes kein Grund, in diesem zweiten Fall die Stimmrechtsbeschwerde auszuschliessen. Wenn das Behördenreferendum ergriffen wird, so machen die es unterstützenden Gemeinderäte nicht nur von einer Befugnis Gebrauch, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des kommunalen Parlaments zusteht. Vielmehr lösen sie gleichzeitig ein Mitwirkungsrecht der Stimmbürger an der politischen Willensbildung aus. Das Referendum gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. a GO tritt an Stelle des ordentlichen fakultativen Referendumsrechts der Stimmberechtigten, weshalb verschiedentlich die Auffassung vertreten wird, das in Art. 12 Abs. 1 lit. a GO vorgesehene Behördenreferendum komme für die Stimmberechtigten einem obligatorischen Referendum gleich (sog. "ausserordentliches obligatorisches" Referendum; vgl. METTLER, a.a.O., S. 304 mit Hinweisen). Ähnlich verhält es sich mit dem in Art. 12 Abs. 1 lit. c vorgesehenen Referendumsrecht, und zwar namentlich deshalb, weil dieses in der Praxis häufig zustande kommt, bevor der fragliche Gemeinderatsbeschluss zuhanden der Stimmberechtigten veröffentlicht wird. Das war auch hier der Fall. Die Stimmberechtigten haben zwar keinen Anspruch darauf, dass ein Behördenreferendum ergriffen und ihnen die Unterschriftensammlung zur Einreichung eines Begehrens gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. b GO erspart wird. Ist ein Behördenreferendum jedoch formell zustande gekommen, so werden die politischen Mitwirkungsrechte der Stimmbürger verkürzt, wenn der Stadtrat das Begehren zu Unrecht als ungültig erklärt. Dagegen kann Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden (vgl. BGE 92

I 354). Die Zulassung dieses Rechtsmittels rechtfertigt sich auch deshalb, weil möglicherweise gerade wegen des Behördenreferendums keine Unterschriftensammlung für ein ordentliches fakultatives Referendum stattgefunden hat. Zur Beschwerdeführung sind sämtliche stimmberechtigte Einwohner der Gemeinde berechtigt. Soweit die Beschwerde von den Unterzeichnern des Behördenreferendums ergriffen wird, so sind auch diese lediglich in ihrer Eigenschaft als Stimmbürger des betreffenden Gemeinwesens, nicht jedoch als Mitglieder des Gemeinderates zur Beschwerdeführung befugt.

BGE 105 Ia 370 S. 375

c) Moritz Leuenberger und die weiteren Beschwerdeführer sind stimmberechtigte Einwohner der Stadt Zürich. Sie sind daher zur Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde legitimiert.

4. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann sich ein Referendumsbegehren nur dann gegen einzelne Bestimmungen eines Erlasses richten, wenn das im kantonalen Verfassungs- oder Gesetzesrecht ausdrücklich vorgesehen ist (BGE 99 Ia 519 E. 3). Eine entsprechende Vorschrift ist bezüglich des Referendumsrechts gegen Gemeinderatsbeschlüsse weder im Gemeindegesetz des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926 (GG) noch in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vorhanden. § 92 GG und Art. 12 Abs. 1 GO sprechen einzig davon, dass der Gemeindeabstimmung "Beschlüsse" des Gemeinderates unterliegen, wenn ein entsprechendes Begehren von der nötigen Zahl von Mitgliedern des Gemeinderates oder sonstigen Stimmberechtigten gestellt wird. Unter "Beschlüssen" des Gemeinderates sind mangels einer anderslautenden Vorschrift lediglich jene zu verstehen, die in der Schlussabstimmung gefasst worden sind. Beschlüsse, die in der Detailberatung ergangen sind und sich auf einzelne Bestimmungen eines Erlasses beziehen, besitzen keine selbständige Bedeutung. Sie sind lediglich vorbereitender Natur und werden gegenstandslos, wenn der Erlass in der Schlussabstimmung des Rates angenommen worden ist. Ebenso verhält es sich, wenn der Erlass als ganzer nicht die erforderliche Mehrheit des Rates gefunden hat (BGE 99 Ia 521). Aus Art. 30 Abs. 3 der zürcherischen Kantonsverfassung ergibt sich nichts anderes. Danach ist der Kantonsrat berechtigt, bei der Vorlage eines Gesetzes oder Beschlusses neben der Abstimmung über das Ganze ausnahmsweise auch eine solche über einzelne Punkte anzuordnen. Diese Vorschrift bezieht sich nur auf kantonale Abstimmungen. Selbst wenn man annehmen wollte, sie bringe einen allgemeinen Grundsatz des zürcherischen Abstimmungsrechts zum Ausdruck, der auch für kommunale Abstimmungen gelte - was hier jedoch dahingestellt bleiben kann -, so würde es im vorliegenden Fall an einer entsprechenden Anordnung des Gemeinderates der Stadt Zürich fehlen. Wie das Bundesgericht in BGE 99 Ia 522 f. dargelegt hat, kann sich das Referendum auch in denjenigen Kantonen, die Teilabstimmungen vorsehen, nur dann gegen einzelne Bestimmungen eines Erlasses richten, wenn das Parlament selber eine separate Abstimmung angeordnet hat.

BGE 105 Ia 370 S. 376

b) Die Beschwerdeführer bestreiten das an sich nicht, sondern machen geltend, dass das Referendum im vorliegenden Fall gegen einen Teil des Gemeinderatsbeschlusses habe ergriffen werden können, weil der Gesamtbeschluss gegen den Grundsatz der Einheit der Materie verstosse. Dieser Auffassung ist nicht beizupflichten. Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt von Bundesrechts wegen und ergibt sich aus dem verfassungsmässigen Anspruch des Bürgers darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt werde, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist, wenn auch mit unterschiedlicher Bedeutung, bei sämtlichen Vorlagen zu beachten, die der Volksabstimmung obligatorisch oder nach dem Zustandekommen des fakultativen Referendums zu unterbreiten sind (BGE 105 Ia 88 E. 7c; BGE 104 Ia 223 E. 2b; BGE 99 Ia 731 E. 3, 645 E. 5; ferner AUER, a.a.O., S. 122 ff.). Besteht Grund zur Annahme, dass eine dem fakultativen Referendum unterliegende Vorlage (Gesetzesänderung, Finanzbeschluss) den Grundsatz der Einheit der Materie missachte, so haben die Stimmberechtigten, die das Referendum lediglich gegen einen Teil der entsprechenden Vorlage ergreifen wollen, den Gesamtbe-

schluss wegen Verletzung des politischen Stimmrechts anzufechten. In diesem Verfahren wird abzuklären sein, ob die behauptete Verfassungsverletzung bestehe. Die Stimmberechtigten können sich jedoch nicht damit begnügen, das Referendum gegen einen Teil der Vorlage zu ergreifen und sich auf die angebliche Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie erst im Anschluss an die Ungültigerklärung des Begehrens zu berufen. In diesem Zeitpunkt ist auf den Einwand wegen Verspätung nicht mehr einzugehen. Im vorliegenden Fall wäre ein entsprechender Einwand überdies offensichtlich unbegründet. Der Zonenplan bildet Teil der Gemeindebauordnung und ist dazu bestimmt, den örtlichen Geltungsbereich der Zonenvorschriften festzulegen. Mit Hinblick auf die Beachtung des Grundsatzes der Einheit der Materie sind die Zonenpläne den Gesetzen gleichgestellt. Das bedeutet, dass die Vorlage über den Erlass oder die Änderung eines Plans mit diesem Grundsatz vereinbar ist, wenn eine bestimmte Materie geregelt wird und die einzelnen zu diesem Zweck getroffenen Anordnungen zueinander in einer sachlichen Beziehung

stehen. Das ist hier der Fall. Die beschlossenen Änderungen betreffen alle die Zonenordnung der Stadt Zürich. Gleich wie der seinerzeitige Erlass der Bauordnung und des zugehörigen Zonenplans können auch die jetzigen Änderungen Gegenstand einer einzigen Vorlage bilden. Der Stimmbürger hat keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihm einzelne, allenfalls besonders wichtige Punkte des Planes gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden. Er muss sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn er nur mit einzelnen Anordnungen nicht einverstanden ist (BGE 99 Ia 646 mit Hinweisen).

5. Die Beschwerdeführer machen schliesslich geltend, wenn das Referendum nicht gegen einen Teil des Gemeinderatsbeschlusses habe ergriffen werden können, so hätte der Stadtrat die Gemeindeabstimmung über den Gesamtbeschluss anordnen müssen. Auch diese Rüge ist unbegründet. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist einem Initiativ- oder Referendumsbegehren im Rahmen der anerkannten Auslegungsgrundsätze der Sinn zu geben, bei welchem es als gültig erachtet und die Volksabstimmung angeordnet werden kann. Bei der vorzunehmenden Auslegung wird die Behörde neben dem Wortlaut des Begehrens namentlich eine allfällige Begründung zu Hilfe ziehen; ferner können Meinungsäusserungen, die von Initianten oder Unterzeichnern des Referendums im Parlament oder in der Presse abgegeben worden sind ein taugliches Hilfsmittel der Auslegung sein. Grundsätzlich ist eine Initiative oder ein Referendumsbegehren aber nicht nach dem subjektiven Willen der Unterzeichner, sondern aus sich selbst heraus auszulegen (BGE 105 Ia 153 f.; BGE 104 Ia 348; BGE 103 Ia 440; BGE 101 Ia 367). b) Im vorliegenden Fall richtet sich das ungültig erklärte Referendum nach seinem Wortlaut offenkundig gegen einen blossen Teil des Gemeinderatsbeschlusses vom 25. Januar 1978. Es kann namentlich nicht gesagt werden, dass der Zusatz "Punkt 1, lit. c ..." nur zum Ausdruck bringe, aus welchem Grunde das Referendum ergriffen worden sei. Dass sich das Begehren nicht gegen den Gesamtbeschluss richtet, wird sodann durch die Vorgänge nach der Einreichung des Referendums bestätigt. Aus den Akten geht nämlich hervor, dass die Unterzeichner vom Rechtskonsulenten des Stadtrates darauf aufmerksam gemacht worden sind, dass das Referendum

ungültig erklärt werden müsse. Es wurde ihnen anheimgestellt, innert der noch laufenden Frist ein neues,

gegen den Gesamtbeschluss gerichtetes Begehren einzureichen. Das geschah jedoch nicht, und zwar offenbar deswegen, weil für ein Referendum gegen den Gesamtbeschluss nicht die erforderliche Unterschriftenzahl beigebracht werden konnte. Wie dem Rechtskonsulenten des Stadtrates erklärt wurde, hatten es einige Unterzeichner abgelehnt, durch die Ergreifung des Referendums gegen den Gesamtbeschluss die nicht bestrittenen Änderungen des Zonenplanes zu gefährden. Bei dieser Sachlage kann das Referendum nur so verstanden werden, dass es sich nicht gegen den Gemeinderatsbeschluss als ganzen, sondern lediglich gegen Ziff. 1 lit. c richte. Die Wahl einer Auslegung, bei der das Referendum als gültig erachtet werden kann, ist deshalb nicht möglich. Hätte der Stadtrat die Volksabstimmung über den Gemeinderatsbeschluss angeordnet, so hätte er die politischen Rechte derjenigen Unterzeichner verletzt, die das Referendum nach dem klar erkennbaren Sinn des Begehrens nur gegen Ziff. 1 lit. c der Vorlage ergreifen wollten. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet.