Urteilskopf

111 Ia 284

51. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 29. Mai 1985 i.S. Dettwiler gegen City Vereinigung Zürich und Mitbeteiligte, Stadtrat von Zürich und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Aufhebung des Beschlusses eines Gemeindeparlamentes, mit welchem dem Volk eine rechtswidrige Initiative zur Abstimmung unterbreitet wird, durch die kantonale Behörde.

Nach der zürcherischen Gesetzgebung ist die kantonale Behörde befugt, Beschlüsse des Gemeindeparlamentes über die Gültigkeit von Initiativen kraft ihres Aufsichtsrechts oder auf Rekurs hin einer Prüfung zu unterziehen (E. 4). Sie darf eine kommunale Initiative - ohne Verletzung des Stimmrechts - als ungültig erklären und der Volksabstimmung entziehen, sofern der Inhalt in klarer Weise dem kantonalen Recht widerspricht (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; annulation par l'autorité cantonale de la décision d'un parlement communal de soumettre une initiative contraire au droit à la votation populaire.

Le droit zurichois habilite l'autorité cantonale à contrôler, en tant qu'autorité de surveillance ou de recours, les décisions d'un parlement communal relatives à la validité d'initiatives (consid. 4). Ladite autorité peut, sans violer le droit de vote, prononcer la nullité d'une initiative communale et la soustraire à la votation, dans la mesure où sa teneur est clairement contraire au droit cantonal (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; annullamento da parte dell'autorità cantonale della decisione di un parlamento comunale di sottoporre alla votazione popolare un'iniziativa contraria al diritto.

Il diritto zurighese conferisce all'autorità cantonale il diritto di controllare, quale autorità di vigilanza o di ricorso, le decisioni di un parlamento comunale relative alla validità d'iniziative (consid. 4). Tale autorità può - senza violare il diritto di voto - dichiarare nulla un'iniziativa comunale e sottrarla alla votazione, nella misura in cui il suo testo sia chiaramente contrario al diritto cantonale (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 284

Martin Dettwiler reichte im Juni 1983 beim Gemeinderat der Stadt Zürich eine Einzelinitiative mit folgendem Begehren ein: "Ergänzung der Gemeindeordnung durch Artikel 41ter

Der Gemeinderat beschliesst über die Erteilung von Baubewilligungen für öffentlich zugängliche Grossparkieranlagen mit mehr als 200 Parkplätzen. Aus Gründen des Umweltschutzes kann er eine Bewilligung verweigern." Der Gemeinderat verlieh der Initiative am 7. September 1983 die vorläufige Unterstützung und überwies sie dem Stadtrat von Zürich zum Bericht und Antrag. Der Stadtrat beantragte, die Einzelinitiative Dettwiler sei nicht definitiv zu unterstützen, eventuell sei sie als ungültig zu erklären. In der Sitzung des Gemeinderates vom 7. März 1984 erhielt die Initiative die definitive Unterstützung. Der Antrag auf Ungültigerklärung erzielte nicht die nötige Zweidrittelmehrheit. Daraufhin beschloss der Rat, die Initiative den Stimmberechtigten zur Ablehnung zu empfehlen. Die City Vereinigung Zürich und drei Mitbeteiligte wandten sich in der Folge mit einer Aufsichtsbeschwerde an den Bezirksrat Zürich. Dieser erklärte am 7. Juni 1984 die Initiative im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Massnahme als ungültig und hob den Beschluss des Gemeinderates, sie dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten, auf. Ein dagegen erhobener Rekurs Dettwilers wurde vom Regierungsrat des Kantons Zürich abgewiesen. Diesen Entscheid ficht Martin Dettwiler mit staatsrechtlicher Beschwerde gestützt auf Art. 85 lit. a OG wegen Verletzung des Stimmrechts an. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintreten kann.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Das Bundesgericht prüft bei Stimmrechtsbeschwerden die Auslegung der kantonalen und kommunalen Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen, frei (BGE 109 Ia 47 E. 3b; BGE 108 Ia 39 E. 2, 167 E. 2a).

3. Der Beschwerdeführer macht geltend, der Beschluss des Gemeinderates, die Initiative mit Antrag auf Ablehnung dem Volk zu unterbreiten, habe keinen rechtlich anfechtbaren Beschluss im Sinne von § 151 Abs. 1 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926 (GG), sondern lediglich einen Antrag zuhanden der Gemeinde dargestellt und deshalb keine Grundlage für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Bezirksrates bilden können. Dem kann nicht beigepflichtet werden. Es trifft zwar zu, dass der erwähnte Beschluss des Gemeinderates bezüglich des Inhaltes der Initiative lediglich einen Antrag an die Stimmbürger darstellt

(vgl. ALFRED KÖLZ, Kommentar zum Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetz, N. 45 zu § 19; ULLIN STREIFF, Die Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung im Kanton Zürich, Diss. Zürich 1960, S. 186 oben und S. 235). Indessen ist nicht zu übersehen, dass mit diesem Beschluss in verfahrensmässiger Hinsicht angeordnet wird, die Einzelinitiative der Volksabstimmung zu unterbreiten. Die Anordnung einer Volksabstimmung über eine Initiative, deren Zulässigkeit und Gültigkeit umstritten sind, stellt einen Beschluss dar, der Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens und folglich auch eines aufsichtsrechtlichen Einschreitens sein kann. Dies zeigt schon der Umstand, dass ein solcher Beschluss auch mit einer staatsrechtlichen Beschwerde angefochten werden kann (BGE 105 Ia 12 E. 1; BGE 102 Ia 550 E. 1b). Das Eingreifen des Bezirksrates war deshalb nicht wegen Fehlens eines der Aufsicht zugänglichen Beschlusses unzulässig.

4. Im weiteren bringt der Beschwerdeführer vor, der Bezirksrat sei nicht befugt gewesen, den Gemeinderatsbeschluss im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Massnahme aufzuheben. Er führt zur Begründung dieser Ansicht aus, das Gemeindegesetz und das Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes enthielten für die Behandlung

von Initiativen Spezialbestimmungen, die dem Aufsichts- und Beschwerderecht gemäss den §§ 141 und 151 GG vorgingen. Sie sähen eine spezielle Rechtskontrolle durch das Parlament vor, weshalb die Kompetenz zur Gültig- oder Ungültigerklärung einer Initiative abschliessend dem Gemeinderat zukomme, ausgenommen den Fall von § 96 Abs. 2 GG betreffend die Wiederholung einer Initiative. Es wäre sonst widersinnig, für die Ungültigerklärung ein spezielles Quorum festzulegen. Ein Eingreifen des Bezirksrates komme erst nach der Abstimmung in Frage. a) Nach Art. 15 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (GO) ist eine Initiative zustandegekommen, wenn sie von mindestens 4000 Stimmberechtigten oder von mindestens 30 Mitgliedern des Gemeinderates unterstützt wird. Art. 17 GO bestimmt, dass die kantonalen Vorschriften über die Initiative, insbesondere über die formellen Erfordernisse und das Verfahren, die Fristen und die Gültigkeit, sinngemäss auf die kommunale Initiative anzuwenden sind. Die Vorschrift entspricht § 98 GG. Gemäss § 4 Abs. 2 des zürcherischen Gesetzes über das Vorschlagsrecht des Volkes vom 1. Juni 1969 entscheidet über die Gültigkeit von Initiativen der Kantonsrat, wobei es für die Ungültigerklärung einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder bedarf. Diese Bestimmung gilt unbestrittenermassen

auch für das kommunale Initiativverfahren in Zürich: Zur Ungültigerklärung ist der Gemeinderat zuständig und es ist hiefür eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Wie sich aus einem Urteil des Bundesgerichts vom 24. Januar 1979 (BGE 105 Ia 11 ff.) ergibt, kann auf kantonaler Ebene keine Behörde einschreiten, wenn das Parlament dem Volk eine inhaltlich rechtswidrige Einzelinitiative zur Abstimmung unterbreitet. Das Gericht hat in jenem Urteil erklärt, nach der Gesetzgebung des Kantons Zürich habe der Bürger keinen Anspruch darauf, dass eine allenfalls rechtswidrige Initiative, deren Ungültigerklärung im Kantonsrat nicht zustandegekommen sei, dem Volk nicht vorgelegt werde (BGE 105 Ia 14 f.). Damit ist aber die Frage noch nicht entschieden, ob eine kantonale Behörde einen Gemeinderatsbeschluss aufheben kann, mit welchem eine rechtswidrige Initiative dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird. Zwar bestimmt das Gemeindegesetz, dass die für das kantonale Parlament massgebende Ordnung hinsichtlich der Behandlung von Initiativen auch für die Gemeinden gilt. Das bezieht sich jedoch auf das verfahrensmässige Vorgehen, und es ist nichts davon gesagt, dass damit auch die kantonale Aufsicht über die Gemeinden ausgeschlossen wäre. Gemäss § 141 GG stehen die Gemeinden und ihre Organe unter der Aufsicht des Bezirksrates, der bei Gesetzes- und Pflichtverletzungen unverzüglich einzuschreiten hat (§ 142 Abs. 1 GG); § 151 GG sieht seinerseits gegen Beschlüsse der Gemeinde und des Grossen Gemeinderates einen Rekurs an den Bezirksrat vor. Das Gemeindegesetz nimmt Beschlüsse über die Gültigkeit von Initiativen nicht von der Aufsicht und vom Rekursrecht aus. Nach der Auffassung des Beschwerdeführers fehlt den kantonalen Behörden die Prüfungsbefugnis gegenüber einem Gemeinderatsbeschluss, mit dem die Ungültigkeit einer Initiative verneint und diese dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird, deshalb, weil für einen Beschluss über die Ungültigkeit eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Er misst indessen dem Umstand, dass eine qualifizierte Mehrheit nötig ist, eine zu grosse Bedeutung zu. Der kantonale Gesetzgeber konnte sehr wohl der Meinung sein, die Ungültigerklärung einer Initiative sei ein wichtiger Beschluss, da mit ihm das Begehren der Volksabstimmung entzogen werde; um dieser Bedeutung willen rechtfertige sich ein qualifiziertes Mehr. Damit ist aber nicht gesagt, dass ein Gemeinderatsbeschluss, mit dem eine Initiative dem Volk unterbreitet wird, im Unterschied zu den andern Beschlüssen dieser

Gemeindebehörde von den kantonalen Behörden nicht sollte überprüft werden können. b) Hinzu kommt ein

weiterer Gesichtspunkt: Wenn die Gemeindeordnung auf eine Initiative hin in der Volksabstimmung geändert wurde, kann der Regierungsrat nach § 88 GG dieser Änderung die Genehmigung versagen, sofern sie rechtswidrig ist. Folgt man der Ansicht des Beschwerdeführers, so könnte der Regierungsrat die Initiative nicht der Volksabstimmung entziehen, wenn sie rechtswidrig ist; erst wenn die Volksabstimmung durchgeführt ist und zu einem positiven Resultat führte, könnte er eingreifen und der auf der Initiative beruhenden Änderung der Gemeindeordnung wegen Rechtswidrigkeit die Genehmigung versagen. Das wäre aber keine sinnvolle Ordnung, und dies darf bei der Auslegung der geltenden Regeln, welche die Kompetenz der kantonalen Behörden zur Überprüfung von Gemeinderatsbeschlüssen über die Gültigkeit von Initiativen nicht ausschliessen, durchaus berücksichtigt werden. Die Ordnung wäre auch dem demokratischen Prinzip nicht förderlich. Wie der Regierungsrat mit Recht ausführt, empfindet es der Stimmbürger weniger, wenn ihm auf Anordnung der kantonalen Behörde hin auf Gemeindeebene eine Initiative nicht zur Abstimmung unterbreitet wird, als wenn die Regierung einen die Initiative annehmenden Volksentscheid hinterher praktisch aufhebt, indem sie der vom Volk beschlossenen Änderung der Gemeindeordnung die Genehmigung versagt. Man kann einwenden, auf kantonaler Ebene nehme es der Gesetzgeber - entsprechend der bundesgerichtlichen Praxis - in Kauf, dass über eine allenfalls rechtswidrige Initiative abgestimmt wird und die beschlossene Norm erst nachträglich überprüft werden kann. Für Erlasse des kantonalen Gesetzgebers gibt es indessen keine Genehmigungsbehörde, die hinterher das Inkrafttreten verhindern kann. Die Erlasse können nur beim Bundesgericht mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden. Dass der obersten Instanz des Kantons ein gewisser Freiraum belassen wird, heisst nicht, dass er auch einem Gemeindeparlament offenstehen müsste. Das Gemeinderecht sieht allgemein die staatliche Aufsicht über die Gemeinden vor, und das für die Initiativen geltende Recht enthält keine Vorschrift, welche diese Aufsicht für Gemeinderatsbeschlüsse ausschliessen würde, mit denen eine Initiative der Volksabstimmung unterbreitet wird. Die Kompetenz der kantonalen Behörde, solche Beschlüsse des Gemeinderates kraft ihres Aufsichtsrechts

oder auf Rekurs hin zu überprüfen, ist nach dem Gesagten zu bejahen. Dem Bezirksrat stand somit die Befugnis zu, den hier in Frage stehenden Gemeinderatsbeschluss einer aufsichtsrechtlichen Kontrolle zu unterziehen.

5. Es bleibt zu prüfen, ob der Bezirksrat den Beschluss des Gemeinderates, die Einzelinitiative des Beschwerdeführers dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, mit Recht aufgehoben hat. Wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid ausführt, darf die Aufsichtsbehörde eine Initiative nur dann als ungültig erklären, wenn deren Inhalt in klarer Weise übergeordnetem Recht widerspricht. Er gelangte zum Schluss, die Initiative Dettwiler verstosse klar gegen § 318 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG), weshalb der Bezirksrat zu Recht eingegriffen habe. Der Beschwerdeführer hält dies für unzutreffend. Mit der Initiative wird verlangt, die Gemeindeordnung der Stadt Zürich durch eine Vorschrift zu ergänzen, wonach der Gemeinderat, d.h. die Legislative, zur Erteilung von Baubewilligungen für Parkieranlagen mit mehr als 200 Parkplätzen zuständig sei. Gemäss § 318 PBG entscheidet die örtliche Baubehörde über Baugesuche, soweit durch Verordnung nichts anderes bestimmt ist. Der Bezirksrat stellte in seinem Entscheid fest, die Auslegung dieser Vorschrift ergebe, dass mit der "örtlichen Baubehörde" nicht die Legislative gemeint sein könne. Das PBG gehe von der hierarchischen Stufenfolge der Gemeindeorgane aus und weise die einzelnen Aufgaben je nach ihrer Bedeutung bestimmten Organen zu: Die grundlegenden Aufgaben, zum Beispiel die Festsetzung des kommunalen Gesamtplanes (§ 32 PBG) sowie der Erlass der Bau- und Zonenordnung und von Sonderbauvorschriften (§ 88 PBG), seien den obersten Gemeindeorganen (Urnenabstimmung, Gemeindeversammlung, Grosser Gemeinderat) vorbehalten. Anderseits weise es den Erlass von Einzelanordnungen den unteren Gemeindeorganen (Exekutivorgane wie Gemeinderat, Stadtrat, örtliche Baubehörde) zu. Die örtliche Baubehörde sei unter anderem zuständig für den Entscheid über die Inanspruchnahme von Drittgrundstücken (§ 230 PBG), die Schaffung von öffentlichen oder privaten Gemeinschaftsanlagen (§ 245 Abs. 2 PBG), die Erteilung von Baubewilligungen (§ 318 PBG) sowie für die Baukontrolle (§ 327 PBG). Wo es den Gemeinden überlassen

bleibe, die Zuständigkeit für eine bestimmte Aufgabe selbständig zu regeln, verwende das PBG den Begriff "Gemeinde", so zum Beispiel in den §§ 108 Abs. 1, 231 Abs. 4 und 243 Abs. 3 PBG.

BGE 111 Ia 284 S. 290

Daraus folge, dass die im PBG enthaltene Kompetenzordnung zwingenden Charakter habe und es den Gemeinden verwehrt sei, den baurechtlichen Entscheid allgemein oder in einzelnen Fällen einer anderen als der örtlichen Baubehörde zu übertragen. Die vorgenommene Kompetenzzuweisung zeige klar, dass es sich dabei nur um ein Exekutivorgan handeln könne. Die mit der Initiative angestrebte Übertragung der Bewilligungskompetenz für grössere Parkhäuser an die Gemeindelegislative widerspreche somit eindeutig der Zuständigkeitsordnung des PBG. Der Beschwerdeführer macht demgegenüber geltend, das PBG habe den Gemeinden mehr Spielraum lassen wollen, um zu bestimmen, wer auf kommunaler Ebene für Baubewilligungen zuständig sei, weshalb im Gegensatz zum alten Baugesetz der zwingende Hinweis auf die Exekutive fallengelassen worden sei. So habe der Kommissionsreferent in der Diskussion zum PBG ausgeführt, es sei grundsätzlich darauf verzichtet worden vorzuschreiben, welches Gemeindeorgan zuständig sein solle; man wolle dies der Gemeindeordnung überlassen, um nicht in die Gemeindeautonomie einzugreifen. Auch der Regierungsrat habe in seiner Abstimmungsweisung zum PBG bemerkt, es werde den Gemeinden nicht verwehrt, ihren örtlichen Verhältnissen angemessene Regelungen zu treffen. Der Beschwerdeführer ist der Meinung, der Begriff der örtlichen Baubehörde, den der Gesetzgeber nicht näher definiere, könne auf jeden Fall so ausgelegt werden, dass eine Gemeinde - je nach Bedeutung der Geschäfte - einen Ausschuss, die Gesamtexekutive oder das Parlament als zuständig erklären könne. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Das PBG hat, wie sich aus den vom Bezirksrat angeführten Bestimmungen ergibt, nicht einfach offen gelassen, welche Behörden in den Gemeinden für welche Erlasse und Verfügungen zuständig sein sollen. Es hat vielmehr die Kompetenzordnung weitgehend festgelegt und es den Gemeinden nur dort freigestellt, eine bestimmte Aufgabe einem Exekutivorgan oder auch der Legislative zu übertragen, wo es die "Gemeinde" als zuständig bezeichnet. In § 318 PBG wird indes für Baubewilligungen nicht die "Gemeinde", sondern die "örtliche Baubehörde" als zuständig erklärt. Dass der Gesetzgeber damit nicht die Legislative im Auge hatte, zeigen schon die Funktionen, die er der örtlichen Baubehörde zuwies: Vorprüfung der Baugesuche und Nachforderung von fehlenden Unterlagen innert drei

BGE 111 Ia 284 S. 291

Wochen seit Einreichung des Gesuches (§ 313 PBG); Bekanntmachung der Bauvorhaben (§ 314 PBG); Entscheid über das Baugesuch, wobei die Baubehörden der Städte Zürich und Winterthur diesen innert vier Monaten, die übrigen innert zwei Monaten seit der Vorprüfung zu treffen haben (§§ 318 und 319 PBG); Kontrolle der Bauarbeiten (§ 327 PBG). Allein ein Exekutivorgan vermag diese Aufgaben fristgemäss zu erfüllen; die Legislative wäre dazu nicht in der Lage. Sodann sind Baubewilligungen nach rein rechtlichen Gesichtspunkten zu erteilen oder zu verweigern (§ 320 PBG); politische Überlegungen sollen in diesem Zusammenhang keine Rolle spielen. Auch von daher gesehen, leuchtet es, wie der Regierungsrat ausführt, durchaus ein, dass das PBG den Entscheid über Baugesuche einer Exekutivbehörde übertragen wollte. Nach dem alten Baugesetz des Kantons Zürich war der Gemeinderat (als Exekutive) für die Erteilung von Baubewilligungen zuständig. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass das PBG, das jenes Gesetz ablöste, daran etwas ändern wollte. Wenn es den Begriff "Gemeinderat" durch denjenigen der "örtlichen Baubehörde" ersetzt hat, so sollte damit lediglich zum Ausdruck gebracht werden, dass nicht nur die Gemeindeexekutive als Gesamtbehörde, sondern auch ein Ausschuss dieser Behörde oder eine von ihr bestellte Kommission als Baubewilligungsinstanz eingesetzt werden kann. Es ergibt sich demnach eindeutig, dass mit der "örtlichen Baubehörde" im Sinne von § 318 PBG nur ein Exekutivorgan gemeint sein kann. Die Initiative Dettwiler, welche die Baubewilligungskompetenz für

grössere Parkhäuser der Gemeindelegislative übertragen will, verstösst deshalb klar gegen das übergeordnete kantonale Recht. Der Bezirksrat hat sie daher zu Recht als ungültig erklärt und den Beschluss des Gemeinderates, sie dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, aufgehoben. Bei dieser Sachlage verletzte der Regierungsrat das Stimmrecht des Beschwerdeführers nicht, wenn er den Entscheid der Aufsichtsbehörde bestätigte. Die staatsrechtliche Beschwerde ist somit abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden kann.