Urteilskopf

114 Ia 413

69. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 14. Dezember 1988 i.S. Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich und Mitbeteiligte gegen Regierungsrat des Kantons Zürich sowie X. und Mitbeteiligte (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Einheit der Form einer Initiative, Vereinbarkeit einer Initiative mit dem Rechtsgleichheitsgebot.

1. Eine in der Stadt Zürich eingereichte Initiative, welche die Errichtung einer gemeinnützigen Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum vorsieht und die Ausarbeitung des Stiftungsstatus an das Gemeindeparlament delegiert, verstösst nicht gegen das in § 2 des Zürcher Gesetzes über das Vorschlagsrecht des Volkes vom 1. Juni 1969 (GVV) verankerte Prinzip der Einheit der Form von Initiativen (E. 3).

2. Die in der Initiative für den Regelfall vorgesehene Bevorzugung von Genossenschaften als Mieter oder Baurechtsnehmer verstösst nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot. Bei verfassungskonformer Auslegung des Initiativtextes ist auch ein Abschluss von Einzelmietverträgen, namentlich im Falle des Erwerbs bestehender Miethäuser durch die Stiftung, nicht ausgeschlossen (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; unité de forme d'une initiative; conformité d'une initiative au principe d'égalité.

1. Une initiative déposée en ville de Zurich prévoit de créer une fondation d'utilité publique en vue de maintenir des logements à bon marché et délègue l'élaboration de ses statuts au parlement communal; cela ne viole pas le principe de l'unité de la forme de l'initiative fixé à l'art. 2 de la loi zurichoise sur le droit d'initiative du 1er juin 1969 (consid. 3).

2. Selon l'initiative, lors de la conclusion des baux et l'octroi des droits de superficie, la préférence doit être accordée en général aux sociétés coopératives. Cela ne viole pas le principe de l'égalité de traitement. Du reste, si l'on interprète le texte de l'initiative conformément à la Constitution, il ne serait pas exclu de conclure des baux individuels, notamment au cas où la fondation ferait l'acquisition de bâtiments locatifs existants (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; unità di forma di un'iniziativa; conformità di un'iniziativa al principio dell'uguaglianza.

1. Un'iniziativa presentata nella città di Zurigo che prevede la creazione di una fondazione di utilità pubblica destinata a mantenere abitazioni a prezzi vantaggiosi e che delega al legislativo communale l'elaborazione dello statuto della fondazione, non viola il principio dell'unità della forma dell'iniziativa stabilito dal § 2 della legge zurighese sul diritto d'iniziativa del 1o giugno 1969 (consid. 3).

2. La preferenza, prevista dall'iniziativa, da accordare, di regola, alle società cooperative quali conduttori o superficiari, non viola il principio dell'uguaglianza di trattamento. Interpretando il testo dell'iniziativa in modo conforme alla Costituzione, non sarebbe d'altronde esclusa la possibilità di concludere contratti di locazione individuali, in particolare laddove la fondazione acquistasse immobili locativi esistenti (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 414

BGE 114 Ia 413 S. 414

Am 20. Januar 1982 reichte die Sozialdemokratische Partei der Stadt Zürich beim Präsidenten des Gemeinderates der Stadt Zürich folgende Volksinitiative ein: "Für die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung der Stadt Zürich zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen wird ein Kredit von 50 Millionen Franken bewilligt. Der Gemeinderat wird ermächtigt, der Stiftung die zur Verfolgung des Stiftungszweckes und zur Erhaltung des Stiftungsvermögens nötigen jährlichen Beiträge zu gewähren. Innerhalb von sechs Monaten nach Annahme dieser Initiative erlässt der Gemeinderat ein Stiftungsstatut nach folgenden Grundsätzen: 1. Die Stiftung bezweckt den Erwerb von Liegenschaften, um in bestehenden und eventuell in neu zu erstellenden Bauten preisgünstigen Wohnraum und preisgünstige Räumlichkeiten für Kleinbetriebe zu erhalten oder zu schaffen. Zu diesem Zweck darf die Stiftung Grundpfanddarlehen aufnehmen. 2. Die Stiftung stellt ihre Liegenschaften Benützergruppen zur Verfügung, die in der Regel genossenschaftlich organisiert sind, wie zum Beispiel Haus- und Wohngenossenschaften und diesen angeschlossenen oder selbst genossenschaftlich organisierten Kleinbetrieben, sowie gemeinnützigen Trägerorganisationen. Die Abgabe erfolgt mittels langfristiger Mietverträge oder im Baurecht, jedoch höchstens auf die Dauer von 30 Jahren. Dabei ist sicherzustellen, dass die Nutzung als Wohn- und

BGE 114 Ia 413 S. 415

Gewerberaum erhalten bleibt, dass die Erzielung von Spekulationsgewinnen ausgeschlossen ist und dass die Nutzung in möglichst weitgehender Selbstverwaltung erfolgt, insbesondere bezüglich Art und Umfang von Unterhalts- und Renovationsarbeiten. 3. Die Miet- bzw. Baurechtszinse sollen mittelfristig ausreichen, um das eingesetzte Kapital zu verzinsen und den Unterhalt der Bauten zu gewährleisten. Zulasten der vom Gemeinderat jährlich zu bewilligenden Beiträge können Zuschüsse zur Verbilligung der Miet- oder Baurechtszinsen, in besonderen Fällen, Abschreibungs- oder Sanierungsbeiträge gewährt werden zugunsten von Personen oder Personengruppen, deren Einkommen und Vermögen bestimmte Grenzen nicht überschreiten, sowie zugunsten von Kleinbetrieben, an deren Erhaltung ein öffentliches Interesse besteht, und von gemeinnützigen Organisationen, die soziale Aufgaben übernehmen. 4. Die Leitung der Stiftung obliegt einem Stiftungsrat, bestehend aus mindestens 9 Mitgliedern. Diese werden vom Gemeinderat auf eine Amtsdauer von 4 Jahren gewählt. Kompetenzen und Pflichten des Stiftungsrates werden vom Gemeinderat festgelegt, dem auch die allgemeine Aufsicht über den Stiftungsrat zusteht." Gemeinderat und Stadtrat beantragten den Stimmberechtigten, die Volksinitiative abzulehnen. In der Gemeindeabstimmung vom 9. Juni 1985 wurde sie jedoch mit 50 331 gegen 48 178 Stimmen angenommen. Gegen dieses Abstimmungsergebnis erhoben X. und Mitbeteiligte am 26. Juni/1. Juli 1985 beim Bezirksrat Zürich Beschwerde. Sie verlangten, die Initiative sei für ungültig zu erklären und der Beschluss der Stimmberechtigten über die Annahme des Begehrens aufzuheben. Mit Beschluss vom 3. Juli 1986 hiess der Bezirksrat die Beschwerden gut und hob den Gemeindebeschluss der Stadt Zürich vom 9. Juni 1985 auf. Gegen den Beschwerdeentscheid des Bezirksrates reichten die Sozialdemokratische Partei der Stadt Zürich und Mitbeteiligte Beschwerde beim Regierungsrat ein. Dieser holte zur Frage der Rechtmässigkeit der Initiative ein Rechtsgutachten ein. Der Gutachter gelangte zum Ergebnis, die Initiative müsse für ungültig erklärt und der Gemeindebeschluss vom 9. Juni 1985 aufgehoben werden. Mit Entscheid vom 24. Februar 1988 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab. Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates haben die Sozialdemokratische Partei der Stadt Zürich und Mitbeteiligte staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde im Sinne der Erwägungen gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Gegenstand der staatsrechtlichen Beschwerde bildet vorab die Frage, ob das gemäss Gemeindebeschluss vom 9. Juni 1985 angenommene Volksbegehren gegen das Prinzip der Einheit der Form von Volksinitiativen verstösst. a) (Ausführungen über die Kognition des Bundesgerichts bei der Beurteilung der formellen Gültigkeit kommunaler Initiativen im Kanton Zürich.) b) Der Wortlaut der einschlägigen Gesetzesbestimmungen ist klar. Gemäss § 98 GG sind für die Einreichung und Behandlung von Initiativen die für kantonale Initiativen geltenden Vorschriften sinngemäss anwendbar. Nach § 2 GVV sind Initiativbegehren in der Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes zu stellen. § 3 GVV verlangt, dass Initiativen in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes die wörtliche Formulierung des Begehrens enthalten müssen. Bei Initiativen in der Form der einfachen Anregung ist der Zweck des Begehrens genau anzugeben. Schliesslich ordnet § 4 Abs. 1 Ziff. 3 GVV an, eine Initiative sei ungültig, wenn sie den §§ 1-3 des Gesetzes nicht entspreche. c) Der Sinn dieser gesetzlichen Regelung erschliesst sich ohne weiteres. Das weitere Verfahren für die Behandlung der Initiative ist unterschiedlich, je nach dem, ob eine allgemeine Anregung oder ein ausgearbeiteter Entwurf vorliegt (H.U. PESTALOZZI, Das Initiativrecht in der Zürcher Gemeinde, Diss. Zürich 1973, S. 137 ff.). Die einfache Anregung gibt erst den Anstoss, eine Angelegenheit zu prüfen und eine definitive Vorlage auszuarbeiten (§ 10 GVV). Die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes stellt demgegenüber einen Beschlussesentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form dar (H.R. THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 1988, Ziff. 5.2 zu § 96 GG, S. 310). Wird der Grundsatz der Einheit der Form verletzt, so fehlt der Initiative die nötige Klarheit und Eindeutigkeit; für den Stimmbürger, der die Initiative annehmen möchte, bleibt ungewiss, was nach Annahme des formulierten Teils mit dem andern Teil geschieht und was somit aus dem Ganzen wird (so H.R. THALMANN, a.a.O., Ziff. 5.5 zu § 96 GG, S. 310). Die Regelung des Zürcher Rechts entspricht somit der Forderung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach kein Abstimmungsresultat anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten

zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 112 Ia 211 E. 1b mit Verweisung). d) Für die Anwendung der dargelegten Grundsätze auf den vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass der eindeutige Wortlaut und klare Sinn der gesetzlichen Regelung, eine Verfälschung der Willensbildung der Stimmberechtigten durch Vermengung eines ausgearbeiteten Entwurfes mit einfachen Anregungen zu vermeiden, nicht bestritten ist. Mit der Annahme der Initiative hat der Stimmbürger nicht über eine umstrittene Auslegungsfrage der gesetzlichen Regelung geurteilt. Insbesondere kann aus dem Volksentscheid nicht etwa gefolgert werden, der Stimmbürger habe die Frage, ob die Initiative den Grundsatz der Einheit der Form verletze, verneint. Dem Regierungsrat ist daher darin beizupflichten, dass die Initiative und damit auch der Gemeindebeschluss als ungültig zu erklären sind, wenn das Initiativbegehren den §§ 2 und 3 GVV widerspricht. Massgebend ist allein die Auslegung des Initiativtextes, um die Frage zu beantworten, ob eine Formenvermengung vorliegt, welche geeignet ist, die Willensbildung des Stimmbürgers zu verfälschen. e) Das Abstimmungsverfahren ist freilich nicht völlig belanglos. Es ist auffallend, dass weder der Stadtrat noch der Gemeinderat die Auffassung äusserten, die Initiative verletze den Grundsatz der Einheit der Form. In seiner Weisung an den Gemeinderat verwies der Stadtrat auf die bisherige Wohnbauförderung, in deren Rahmen u.a. der genossenschaftliche Wohnungsbau unterstützt und auch Stiftungen zur Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien und für betagte Einwohner gegründet worden

waren (siehe u.a. Gemeindebeschluss vom 31. August 1924 betreffend Errichtung der Stiftung "Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien der Stadt Zürich", Bereinigte Sammlung der Beschlüsse und Verordnungen der Stadt Zürich 1893-1974, Zürich 1975, Bd. 2, S. 53). Er erklärte, das berechtigte Anliegen der Initianten, in bestehenden und eventuell in neuzuerstellenden Bauten preisgünstigen Wohn- und Gewerberaum zu erhalten oder zu schaffen, werde immer im Auge behalten. Auch richte die städtische Liegenschaftsverwaltung ihre Vermietungspraxis nach den Bedürfnissen einer optimalen Quartierversorgung. Sie wirke dem "Lädeli- und Quartierbeizensterben" entgegen und verzichte bewusst auf einen maximalen Ertrag. Hingegen äusserte der Stadtrat Bedenken hinsichtlich der Zweckmässigkeit und der materiellen Rechtmässigkeit der Initiative. Es werde

in Bereiche eingegriffen, für die grundsätzlich Bund und/oder Kanton zuständig seien. Es sei zweifelhaft, ob sich die Initiative mit dem übergeordneten Recht - insbesondere mit dem Verfassungsrecht - vertrage. Fraglich sei namentlich die Vereinbarkeit mit den Anforderungen, die sich aus den Art. 4 und 31 BV ergäben. Insbesondere eine Bevorzugung der genossenschaftlich organisierten Gewerbe- und Quartierversorgungsbetriebe im Sinne der Initianten wird als sachlich nicht begründet und rechtlich nicht haltbar bezeichnet. Demgegenüber wird betont, die Stadt sei bereit, ihre bisherige Wohnbauförderung, die auch durch die Bestimmungen des städtischen Wohnanteilplanes sowie das kantonale Wohnerhaltungsgesetz unterstützt würden, tatkräftig weiterzuführen. Sie wolle auch dem Wunsch einzelner Genossenschaften nach Abtretung von Altliegenschaften im Baurecht entgegenkommen. Mit diesen Bestrebungen würden die Grundanliegen der Initianten auch ohne Schaffung einer kostspieligen zusätzlichen Stiftung sinngemäss und erst noch zweckmässiger erfüllt. Der die Abstimmungsvorlage begleitende Bericht des Gemeinderats und des Stadtrats an die Stimmberechtigten der Stadt Zürich stimmt im wesentlichen mit diesen Ausführungen überein. Dem Bürger wurden die gleichen Bedenken hinsichtlich eines Verstosses gegen übergeordnetes Recht vorgetragen, ohne dass die Auffassung ausgesprochen wurde, die Initiative verletze den Grundsatz der Einheit der Form, weshalb es dem Stimmberechtigten nicht möglich sei, seinen freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck zu bringen. f) Die Abgrenzung der formulierten von der allgemein-anregenden Initiative bereitet gelegentlich Schwierigkeiten (H.R. THALMANN, a.a.O., Ziff. 5.3 zu § 96 GG, S. 310). Die Initianten haben es unterlassen, ihre Initiative ausdrücklich als ausgearbeiteten Entwurf zu bezeichnen. Der Text ist demgemäss daraufhin zu prüfen, ob es sich um formulierte Rechtssätze oder um einen Beschlussesentwurf handelt, der bei Annahme ohne weiteres vollziehbar wäre. Trifft dies zu, so liegt eine formulierte Initiative vor (E. GRISEL, Initiative et Référendum Populaires, Lausanne 1987, S. 201 Ziff. 2).
fa) Der Regierungsrat nimmt in Übereinstimmung mit dem Gutachter an, das Initiativbegehren enthalte in den Abs. 1 und 2 einen ausgearbeiteten Entwurf, während Abs. 3 mit den Ziff. 1-4 eine einfache Anregung darstelle. Abs. 1 enthält eine Kreditbewilligung von 50 Millionen Franken für die Errichtung einer öffentlichrechtlichen

Stiftung. Abs. 2 ermächtigt den Gemeinderat zu jährlichen Beiträgen an die Stiftung zur Erhaltung des Stiftungsvermögens, wobei diese Bestimmung - wie dargelegt (E. 2) - in dem Sinne zu interpretieren ist, dass die Ausgabenbewilligungskompetenzen vorbehalten bleiben. Abs. 3 enthält demgegenüber in Form von Rechtssätzen Grundsatzbestimmungen, welche der Gemeinderat bei der Ausarbeitung des Stiftungsstatuts zu beachten hat. fb) Aus dem Prinzip der Einheit der Form wird in der Literatur teilweise die Folgerung gezogen, eine Initiative müsse auch in normativer Hinsicht in dem Sinne einheitlich sein, dass sie entweder Verfassungsini-

tiative oder Gesetzesinitiative oder Verwaltungsinitiative sein müsse (A. KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 83/1982, S. 17; E. GRISEL, a.a.O., S. 200). Der Gutachter hat die Frage aufgeworfen, ob diese Annahme zwingend sei, doch ist er ihr nicht weiter nachgegangen, da er das Prinzip der Einheit der Form in der Bedeutung, die ihm das Zürcher Recht gegeben hat, als verletzt angesehen hat. A. KÖLZ stellt fest (a.a.O., S. 17), dass die Anforderungen an die Einheit der Form in bezug auf das Verhältnis von Verfassungs- und Gesetzesrecht nicht allzu hoch geschraubt werden dürften. Nur wenn sich aus dem kantonalen Recht klar ergebe, dass für die Verwirklichung eines Begehrens zugleich eine Gesetzesänderung und eine Verfassungsänderung notwendig sei, dürfe eine Gesetzesinitiative mangels Verfassungsgrundlage als ungültig erklärt werden. Dasselbe gelte für eine nicht zweifelsfreie materielle Verfassungswidrigkeit einer Gesetzesinitiative.
Da das Zürcher Recht den Grundsatz der normativen Einheit einer Initiative nicht ausdrücklich ausspricht, kann sich nur fragen, ob diese Forderung durch Auslegung aus § 2 GVV herzuleiten ist. Zu bejahen wäre dies von Bundesrechts wegen einzig dann, wenn sich aus der Verbindung von Rechtssätzen mit einer Kreditbewilligung eine Verfälschung der Willensbildung des Bürgers ergeben könnte. Dies ist in einem Falle, in dem sich die Initiative an den Kompetenzbereich der Gemeinde hält, zu verneinen. Ein Gemeindeerlass, in welchem Grundsätze für die Errichtung einer öffentlichrechtlichen Stiftung festgesetzt werden und gleichzeitig der erforderliche Kredit hiefür bewilligt wird, gibt in dieser Hinsicht zu keinen Bedenken Anlass. Auf Unzulässigkeit könnte daher nur geschlossen werden, wenn das kantonale Recht ausdrücklich die Verbindung von Rechtssätzen mit einem materiell damit zusammenhängenden Kreditbeschluss verbieten würde, was

für das Zürcher Recht nicht zutrifft. Der bereits angeführte Gemeindebeschluss vom 31. August 1924 betreffend Errichtung der Stiftung "Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien der Stadt Zürich" enthält übrigens in gleicher Weise eine Kreditbewilligung sowie den Auftrag zur Errichtung einer Stiftung und Erlass des Stiftungsstatuts nach den in Abs. 2 des Beschlusses festgelegten Grundsätzen. fc) Somit fragt es sich, ob Abs. 3 des Initiativbegehrens als einfache Anregung zu verstehen ist. Die Beschwerdeführer bestreiten dies. Sie sind der Meinung, es handle sich bei Abs. 3 um einen abschliessend formulierten verbindlichen Auftrag an den Gemeinderat, ein Stiftungsstatut nach den Grundsätzen der Ziff. 1-4, welche mit ausreichender Präzision formuliert seien, zu erlassen. Nach ihrer Auffassung liegt in diesem Auftrag eine zulässige Delegation zum Erlass des Stiftungsstatuts vor, in welchem die Bedingungen zur Abgabe der von der Stadt erworbenen Liegenschaften an Benützergruppen detailliert auszugestalten seien.
Der Regierungsrat weist die Auffassung, das Initiativbegehren und demgemäss der Gemeindebeschluss über dessen Annahme enthalte eine hinlänglich definierte Delegation zum Erlass der Vollzugsbestimmungen an den Gemeinderat, mit der Begründung zurück, darauf könne es nicht ankommen. Unabhängig davon, ob eine solche Delegation an sich zulässig wäre, verlange das Initiativrecht, wenn die Form der ausgearbeiteten Vorlage gewählt werde, dass die Materie in der Initiative vollständig geregelt sei und nicht Unbestimmtheiten in einem solchen Mass enthalte wie im vorliegenden Fall. Freilich könne nicht verlangt werden, dass bei einer Initiative, welche zur Hauptsache den Erlass von Rechtssätzen fordere, letztere bis in jede Einzelheit ausformuliert würden, so dass für die üblichen Ausführungsbestimmungen der Exekutive überhaupt kein Raum mehr bestünde. Eine abschliessende Regelung, wie sie in einem der Regel entsprechenden, den Sachverhalt sorgfältig ordnenden Erlass enthalten sei, müsse jedoch verlangt werden. Eine solche fehle in der zu beurteilenden Initiative. fd) Diese Auffassung des Regierungsrats, mit der er zur Hauptsache die Ungültigerklärung der Initiative begründet, führt im Ergebnis, worauf der Gemeinderat in seiner Vernehmlassung zu Recht hinweist, zu einer unzulässigen inhaltlichen Beschränkung des Initiativrechts. In Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation wie in Zürich kann jeder Stimmberechtigte über alle Gegenstände,

die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen, eine Initiative einreichen (§ 96 GG). Das Initiativrecht reicht somit gleich weit wie der Kompetenzbereich der Aktivbürgerschaft (H.U. PESTALOZZI, a.a.O., S. 56). Diese kann in den von ihr erlassenen Rechtssätzen Rechtssetzungsbefugnisse delegieren, sei es an den Stadtrat als Exekutive oder an das Stadtparlament, den Gemeinderat. Folgte man der Auffassung des Regierungsrats, wären in Initiativen, welche in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden, Delegationsnormen grundsätzlich unzulässig. Das Prinzip der Einheit der Form führte somit, immer nach der Auffassung des Regierungsrats, im Ergebnis zu einer inhaltlichen Beschränkung des Initiativrechts: Es würde nicht mehr so weit reichen wie der Kompetenzbereich der Aktivbürgerschaft. Da der zulässige Inhalt des Initiativrechts aber gemäss ausdrücklicher Vorschrift gleich weit reicht wie der Kompetenzbereich der Aktivbürgerschaft, erweist sich diese inhaltliche Beschränkung des Initiativrechts als unzulässig. Auch in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Initiativen müssen Delegationsnormen enthalten dürfen. fe) Damit ist indessen noch nicht darüber entschieden, ob die Initiative dem Prinzip der Einheit der Form genügt. Mit dem Regierungsrat ist nämlich davon auszugehen, dass die klare Unterscheidung zwischen der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung und derjenigen in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs notwendig ist, damit der Stimmberechtigte sich über die Tragweite seiner Stimmabgabe im Klaren sein kann. Dies deckt sich auch mit dem dargelegten bundesrechtlichen Erfordernis, das verlangt, dass kein Abstimmungsresultat anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Für eine Initiative, die Delegationsnormen enthält, bedeutet dies, dass sie dem Prinzip der Einheit der Form nur genügt, wenn die in ihr enthaltene Delegation klar und eindeutig ist; nur dann kann sich nämlich der Stimmbürger über die Tragweite seiner Stimmabgabe im Klaren sein. Im vorliegenden Fall ist der dem Gemeinderat erteilte Auftrag zum Erlass eines Stiftungsstatutes klar. Es sollen Liegenschaften erworben werden, um preisgünstigen Wohnraum und preisgünstige Räumlichkeiten für Kleinbetriebe zu erhalten oder zu schaffen (Ziff. 1). Diese Liegenschaften sollen Benützergruppen zur Verfügung gestellt werden, die in der Regel genossenschaftlich organisiert sind, wobei auch sonstige gemeinnützige Trägerorganisationen

in Betracht kommen können (Ziff. 2). Die Zinseinnahmen sollen mittelfristig ausreichen, um das eingesetzte Kapital zu verzinsen und den Unterhalt der Bauten zu gewährleisten. Der Gemeinderat soll jährlich Beiträge bewilligen können, um zugunsten von Personen oder Personengruppen, deren Einkommen und Vermögen bestimmte Grenzen nicht überschreiten, sowie zugunsten von Kleinbetrieben, an deren Erhaltung ein öffentliches Interesse besteht, und von gemeinnützigen Organisationen, die soziale Aufgaben übernehmen, die Miet- oder Baurechtszinse zu verbilligen oder in besonderen Fällen Abschreibungen oder Sanierungen zu ermöglichen (Ziff. 3).

Diese Grundsätze lassen dem Gemeinderat zwar einen beachtlichen Spielraum bei der Ausarbeitung des Stiftungsstatuts. Insbesondere für die Umschreibung der Personen, deren Einkommen und Vermögen bestimmte Grenzen nicht überschreiten, trifft dies zu. Doch konnte sich der Stimmbürger über das Ausmass der dem Gemeinderat übertragenen Kompetenzen nicht im Unklaren sein. Die ihm vom Gemeinderat übergegebene Weisung zur Volksabstimmung liess hierüber keine Zweifel offen. Sie nannte auch die in materieller Hinsicht kritischen Fragen, mit denen die dargelegten Zweifel an der inhaltlichen Rechtmässigkeit der Initiative dargelegt wurden. In Kenntnis dieser Zweifel konnte der Stimmbürger darüber entscheiden, ob er der Errichtung einer öffentlichrechtlichen Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen sowie der Bewilligung eines Kredites von 50 Millionen Franken hiefür zustimmen und den Gemeinderat beauftragen und ermächtigen wollte, nach den genannten Grundsätzen das Stiftungsstatut auszuarbeiten. Es ist nicht zu sehen, inwiefern dem Stimmbürger eine fundierte Stellungnahme zu den ihm unterbreiteten Begehren nicht möglich

gewesen sein sollte. Der Gemeindebeschluss über die Annahme der Initiative ist als ohne weiteres vollziehbar zu bezeichnen (H.R. THALMANN, a.a.O., Ziff. 5.3 zu § 96 GG, S. 310). Die Initiative verletzt somit entgegen der Auffassung des Regierungsrats nicht das Prinzip der Einheit der Form von Initiativen und durfte daher auch nicht aus diesem Grund aufgehoben werden. ff) (Es folgen Ausführungen zur Frage der Zulässigkeit der in der Initiative enthaltenen Delegation.)

4. Subsidiär hat der Regierungsrat die Ungültigerklärung der Initiative damit begründet, dass diese eine der Rechtsgleichheit zuwiderlaufende Privilegierung der Genossenschaftsform vorsehe.

Entgegen der Auffassung des Gutachters werde zwar nicht für den einzelnen Interessenten, der in den Genuss von Leistungen der zu gründenden Stiftung gelangen wolle, die Genossenschaftsform verlangt. Die Initiative schreibe jedoch in ihrem Absatz 3 vor, dass die Stiftung "ihre Liegenschaften Benützergruppen zur Verfügung (stellt), die in der Regel genossenschaftlich organisiert sind, wie zum Beispiel Haus- und Wohngenossenschaften und diesen angeschlossenen oder selbst genossenschaftlich organisierten Kleinbetrieben, sowie gemeinnützigen Trägerorganisationen". Diese Bestimmung sei dahin zu verstehen, dass, von besonderen Ausnahmefällen abgesehen, die Genossenschaftsform verlangt werde. Damit werde eine Bevorzugung der Genossenschaften gegenüber natürlichen Personen oder anders organisierten juristischen Personen bezweckt. Für eine solche Bevorzugung bestünden indessen keine zureichenden rechtlich relevanten Gründe. Demgegenüber betonen sowohl die Beschwerdeführer als auch der Gemeinderat von Zürich, es sei sachlich gerechtfertigt, wenn verlangt werde, dass die Stiftung die Liegenschaften Benützergruppen zur Verfügung stelle und nicht einzelnen Benützern. Einerseits könne dadurch der Verwaltungsaufwand erheblich vermindert werden; anderseits wäre die Einräumung mehrerer Baurechte an die einzelnen Benützer an einer einzelnen Liegenschaft rechtlich gar nicht möglich. Wenn für die Organisation der Benützergruppen "in der Regel" an eine Genossenschaft gedacht werde, so stehe dieser Organisationstyp traditionell im Vordergrund. Doch seien auch andere Organisationsformen nicht ausgeschlossen, etwa ein Verein oder eine Stiftung. Es sei nicht einzusehen, weshalb eine solche Regelung gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstossen sollte. a) Mit dem Regierungsrat ist davon auszugehen, dass auch der Gesetzgeber an den Grundsatz der Rechtsgleichheit in dem Sinne gebunden ist, dass er verschiedene Bevölkerungsgruppen nicht ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandeln darf. Dies gilt auch, wenn wie im zu beurteilenden Fall die durch das Gesetz geschaffene Institution gegenüber dem Bürger in den Formen des Privatrechts handeln soll (vgl. BGE 109 Ib 155 E. 4 und BGE vom 10. Juli 1986 i.S. M., publiziert in ZBl 88/1987, S. 208 E. 3c/bb; A. GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, Bd. 1, S. 116 f.). Eine gegen die Verfassung verstossende rechtsungleiche Behandlung ist dem Gesetzgeber dann vorzuwerfen, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich kein sachlicher, vernünftiger

Grund anführen lässt. Den Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt ein Erlass, der sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützt, sinn- und zwecklos ist oder rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen fehlt. Die Rechtsgleichheit ist insbesondere verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (BGE 112 Ia 258 E. 4b mit Hinweisen; A. HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 62). b) Wenn das vom Volke angenommene Initiativbegehren vorsieht, dass die zu gründende Stiftung die Liegenschaften "Benützergruppen" zur Verfügung stellt, so kann dies nicht im Sinne der angeführten Grundsätze als sinn- und zwecklos bezeichnet werden. Vielmehr sprechen ver-

nünftige Gründe für die getroffene Regelung. Im Falle der Einräumung eines Baurechtes liegt dies auf der Hand. Als Baurechtsnehmer hat eine Organisation aufzutreten, die in der Lage ist, die Verpflichtungen zu erfüllen und ihrerseits die im Baurecht erstellten Wohnungen zu den dem Stiftungsstatut entsprechenden Bedingungen an Mieter abzugeben. Auch wenn die Liegenschaften mittels langfristiger Mietverträge abgegeben werden sollen, sprechen ähnliche sachliche und vernünftige Gründe, wie etwa die Reduktion des Verwaltungsaufwandes, für den Abschluss solcher Verträge mit den in geeigneter Form organisierten Benützergruppen. Eine verfassungswidrige Privilegierung von Genossenschaften kann hierin umso weniger erblickt werden, als die Genossenschaftsform lediglich "in der Regel" vorgesehen wird. In Berücksichtigung der traditionellen Bedeutung der Genossenschaftsform im Bau- und Wohnungswesen ist dies nicht zu beanstanden. Auch das Bundesrecht sieht eine Förderung von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus vor (vgl. Art. 51 f. WEG) und erlaubt dabei der öffentlichen Hand, sich am Kapital von Wohnbaugenossenschaften bis zu 50% zu beteiligen (Art. 57 Abs. 2 Verordnung zum WEG vom 30. November 1981). c) Der Regierungsrat ist jedoch der Meinung, der Grund für die Bevorzugung der Genossenschaft könne nur darin liegen, dass es den Initianten um die Verwirklichung eines besonderen sozial- und wirtschaftspolitischen Modells zu tun sei, nämlich um die Förderung von Benützergemeinschaften mit weitgehender Selbstverwaltungsbefugnis, Dieses Ziel möge politisch erwägenswert sein, es

stehe jedoch im Widerspruch zum Mietrecht, wie es im Obligationenrecht geregelt sei. ca) Es trifft zu, dass in Ziff. 2 der für die Ausarbeitung des Stiftungsstatuts massgeblichen Grundsätze verlangt wird, es sei sicherzustellen, dass die Nutzung als Wohn- und Gewerberaum erhalten bleibe, dass die Erzielung von Spekulationsgewinnen ausgeschlossen sei und dass die Nutzung in möglichst weitgehender Selbstverwaltung erfolge, insbesondere bezüglich Art und Umfang von Unterhalts- und Renovationsarbeiten. Doch liegt auf der Hand, dass diese Sicherstellung dem anerkannten Zweck dient, in der Stadt Zürich preisgünstige Wohn- und Gewerberäume zu erhalten. Die Massnahmen sollen wirtschaftlich nicht gebotenen Mietzinserhöhungen entgegenwirken und im Rahmen des Möglichen zu einer Kostensenkung beitragen. Sie stehen damit im Dienste des sozialen Wohnungsbaues, wie er sowohl vom Bunde (Art. 34sexies BV) wie von den Kantonen gefördert wird. Soweit sie der Quartierversorgung mit Betrieben dienen, an deren Erhaltung ein öffentliches Interesse besteht, fördern sie auch ein anerkanntes raumplanerisches Anliegen (BGE 110 Ia 172 E. 7b aa mit Verweisung). Eine unzulässige Privilegierung eines Teiles der Bevölkerung kann in diesen Massnahmen nicht erblickt werden. Auch wenn die Mieter in geeigneter Form im Rahmen der Benützergruppe an der Verwaltung der Liegenschaften mitwirken, bleibt ihre persönliche und wirtschaftliche Freiheit gewahrt. Ein Widerspruch zum Mietrecht ist entgegen der nicht näher belegten Äusserung des Regierungsrates nicht zu erkennen. Sind die Mieter Gewerbetreibende, werden sie auch entgegen der Meinung des Gutachters in der Wahl der Unternehmensform keinem Zwang unterworfen. cb) Problematisch erschiene die in der Regel durchaus sinnvolle und sachgerechte Bevorzugung der Genossenschaft als Rechtsform nur dann, wenn dadurch Einzelpersonen ohne sachlichen Grund gänzlich der Zugang zu den Leistungen der Stiftung verschlossen würde, sofern sie sich nicht einer Genossenschaft anschlössen. Der Gutachter und ihm folgend der Regierungsrat haben den Text der Initiative dahingehend ausgelegt, dass er einen solchen im Lichte von Art. 4 BV problematischen generellen Anschlusszwang enthalte. Diese Auslegung ist jedoch abzulehnen, da der Initiativtext eine verfassungskonforme Auslegung ohne weiteres zulässt. Mit dem Regierungsrat und dem Gutachter ist davon auszugehen, dass ein genereller Ausschluss der Vermietung an Einzelpersonen

vor Art. 4 BV nicht standhielte, sind doch durchaus Situationen vorstellbar, in denen das Gleichbehandlungsgebot eine Vermietung an Einzelpersonen erforderlich macht. Übernimmt etwa die Stiftung ein Haus mit bestehenden Mietverträgen, so kann sie dieses wohl an eine Genossenschaft oder an eine gemeinnützige Trägerorganisation vergeben. Eine unzulässige Ungleichbehandlung der aufgrund der bestehenden Mietverträge im Haus befindlichen Mieter gegenüber den als Genossenschaftsmitgliedern an der Miete von Wohnungen in der Liegenschaft Interessierten wäre es jedoch, wenn die Altmieter, nur um ihre Wohnungen behalten zu können, zur Mitgliedschaft in der Genossenschaft gezwungen wären. Entgegen der Auffassung des Gutachters und des Regierungsrats lässt sich indessen dem Text der Initiative kein genereller Ausschluss der Möglichkeit einer Vermietung an Einzelpersonen entnehmen. Wenn in der Initiative gesagt wird, die Stiftung stelle ihre Liegenschaften "Benützergruppen" zur Verfügung, so ist das im Hinblick auf die zum Erwerb durch die Stiftung in Aussicht genommenen Objekte und die Art deren Vergabe nur folgerichtig: Die Stiftung als administrativ schwerfälliges Gebilde wäre mit der Abwicklung zahlreicher Einzelmietverträge zweifellos erheblich belastet. Sie soll daher die zu erwerbenden Objekte in langjährigen Mietverträgen oder im Baurecht an bereits rechtlich strukturierte Benützergruppen abgeben, die ihrerseits den mit der Abwicklung der Einzelmietverhältnisse und der Verwaltung der Liegenschaften verbundenen Aufwand bewältigen sollen; dabei soll die genossenschaftliche Organisationsform im Vordergrund stehen. Ein genereller Ausschluss des Abschlusses von Einzelmietverträgen, erfolge dieser nun durch die Stiftung selbst oder durch eine rechtlich strukturierte Benützergruppe, lässt sich aus dieser Regelung jedoch nicht ableiten.
Es ist somit durchaus eine verfassungskonforme Auslegung des Initiativtexts möglich. Sollte die Initiative nicht aus andern Gründen für ungültig zu erklären sein, hätte der Gemeinderat bei der Ausarbeitung des Stiftungsstatuts und der zu schaffende Stiftungsrat bei dessen Anwendung dafür zu sorgen, dass Situationen wie den oben geschilderten Rechnung getragen und dadurch eine verfassungskonforme Handhabung des Initiativtexts gewährleistet würde.