Urteilskopf

115 Ia 201

37. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 17. Januar 1989 i.S. B. gegen Schulgemeinde Urdorf und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Antragsrecht der Stimmbürger in der Gemeindeversammlung.

1. Zum Recht der Stimmbürger nach dem zürcherischen Gemeindegesetz, in der Gemeindeversammlung neue Anträge oder Rückweisungsanträge zu stellen. Im vorliegenden Fall ist das Begehren des Beschwerdeführers weder als neuer Antrag noch als Rückweisungsantrag zulässig; eine gesonderte Abstimmung darüber war daher nicht erforderlich (E. 3).

2. Aus dem bundesrechtlich garantierten Anspruch auf freie, zuverlässige und unverfälschte Willenskundgabe ergibt sich kein unbeschränktes Antragsrecht des Stimmbürgers an der Gemeindeversammlung (E. 4).

Regeste (fr):
Droit d'initiative des citoyens au sein de l'assemblée communale.

1. Droit des citoyens de présenter des propositions nouvelles à l'assemblée communale ou de demander le renvoi d'une proposition, selon la loi zurichoise sur les communes. En l'espèce, la demande du recourant n'est recevable ni comme proposition nouvelle, ni comme demande de renvoi. Il n'était donc pas nécessaire de la soumettre à un vote particulier (consid. 3).

2. Le droit du citoyen garanti par la Constitution d'exprimer un vote libre et sûr, correspondant fidèlement à sa volonté, ne lui permet pas d'exiger un droit d'initiative illimité au sein de l'assemblée communale (consid. 4).

Regesto (it):
Diritto d'iniziativa dei cittadini nell'assemblea comunale.

1. Diritto dei cittadini di presentare nell'assemblea comunale nuove proposte o di chiedere il rinvio di una proposta, secondo la legge zurighese sui comuni. Nella fattispecie, la domanda del ricorrente non è ammissibile come nuova proposta né come domanda di rinvio; non era quindi necessario sottoporla a una specifica votazione (consid. 3).

2. Il diritto del cittadino, garantito dalla Costituzione, di esprimere un voto libero, genuino e corrispondente alla propria volontà, non gli permette di esigere un diritto d'iniziativa illimitato in seno all'assemblea comunale (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 202

Die Schulpflege beantragte der Gemeindeversammlung der Schulgemeinde Urdorf vom 30. September 1987

u.a. die Einführung eines regionalen freiwilligen zehnten Schuljahres in Urdorf und die Bewilligung der entsprechenden Kredite. Hierfür sollte eine gemeindeeigene Schule für die Jugendlichen von Urdorf und den Nachbargemeinden geschaffen werden. In der Gemeindeversammlung widersetzte sich B. dem Antrag und erklärte, es sei sinnvoller, weiterbildungswilligen Schülern von Urdorf den Besuch eines zehnten Schuljahres anderswo durch einen angemessenen Gemeindebeitrag zu ermöglichen. Er stellte daher einen Rückweisungsantrag. Der Versammlungsleiter lehnte es ab, über den Antrag von B. gesondert abstimmen zu lassen, und unterbreitete den Stimmbürgern ausschliesslich den Antrag der Schulpflege zur Abstimmung. Dieser Antrag ist angenommen worden. In der Folge erhob B. beim Bezirksrat Beschwerde gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung und machte geltend, der Versammlungsleiter hätte seinen Rückweisungsantrag vor der

Abstimmung über den Antrag der Schulpflege gesondert zur Abstimmung bringen sollen. Der Bezirksrat wies die Beschwerde ebenso ab wie auf weitere Beschwerde hin der Regierungsrat des Kantons Zürich. Gegen den Entscheid des Regierungsrates reichte B. beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG ein. Er rügt eine Verletzung des kantonal- und bundesrechtlich garantierten Stimmrechts. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Auszug aus den Erwägungen:

2. Der Beschwerdeführer rügt in erster Linie eine Verletzung des kantonal garantierten Stimmrechts. Er macht geltend, sein Vorstoss habe einen echten Rückweisungsantrag im Sinne von § 52 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich (GG) dargestellt. Gegenstand und Ziel des Vorstosses seien die gleichen gewesen wie diejenigen des Antrages der Schulpflege und hätten bezwecken wollen, ein freiwilliges zehntes Schuljahr zu ermöglichen. Der Vorstoss habe lediglich einen andern Lösungsweg vorgeschlagen. Grundlegende Änderungsvorschläge im Sinne von § 48 GG bedürften der vorausgehenden Prüfung durch die Gemeindevorsteherschaft. Gerade deshalb habe er nicht eine ersatzlose Ablehnung des Antrages der Schulpflege, sondern die Rückweisung der Angelegenheit an die Schulpflege angestrebt. Es könne ihm nicht entgegen gehalten werden, dass er seinen Vorstoss nicht mit letzter juristischer Klarheit formuliert habe, da die Absicht der Rückweisung mit hinreichender Deutlichkeit hervorgegangen sei. Ein anderes Vorgehen sei ihm nicht zumutbar gewesen; insbesondere sei ihm der Weg der Initiative nicht offengestanden, da hierfür nach § 50 Abs. 4 GG eine Sperrfrist bestehe. Schliesslich erblickt er im Vorgehen des Versammlungsleiters eine Verletzung des vom Bundesrecht garantierten politischen Stimmrechts. Im folgenden ist vorerst zu prüfen, wie es sich mit der Rüge der Verletzung des kantonalen Rechts verhält (E. 3); hernach ist die Beschwerde auf die bundesrechtlichen Garantien des politischen Stimmrechts hin zu untersuchen (E. 4).

3. a) Nach § 48 Abs. 1 GG beschliesst die Gemeindeversammlung in der Regel auf Antrag der Gemeindebehörden hin; die Anträge sind den Stimmberechtigten vor der Versammlung zur Einsicht aufzulegen. § 48 Abs. 2 GG gestattet es jedem anwesenden

Stimmbürger, Anträge auf Abänderung, Verwerfung oder Verschiebung des Verhandlungsgegenstandes zu stellen. Dieses Antragsrecht der Stimmbürger in der Gemeindeversammlung selbst ist indessen beschränkt. Es kann sich nur auf die vorgeschlagenen Gegenstände beziehen und keine neuen, eigenständigen Vorlagen enthalten. Denn es gilt, die Führungs- und Beratungsfunktion der Behörden in der Versammlungsdemokratie zu wahren sowie unvorbereitete und wenig abgeklärte Beschlüsse zu verhindern (vgl. MAX IMBODEN, Die politischen Systeme, 1962, S. 33 f.). Das Vorschlagsrecht wird daher in der Literatur bisweilen als sogenanntes unselbständiges Antragsrecht bezeichnet (vgl. H.R. THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 1988, N. 2 f. zu § 48; CHRISTOPH ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, Diss. Zürich 1967, S. 132 f.; ULRICH WEISS, Die Geschäftsordnung der Gemeindeparlamente im Kanton Zürich, Diss. Zürich 1976, S. 189 f.; WERNER STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, Diss. Zürich 1962, S. 235 f.). Für neue Anträge und Vorschläge sind die Stimmbürger grundsätzlich auf das Initiativrecht gemäss § 50 GG verwiesen. Die Zulässigkeit eines Vorschlages aus den Reihen der Stimmbürger ergibt sich aus dem Vergleich zwischen diesem und dem von den Gemeindebehörden eingebrachten Antrag. Im folgenden ist zu prüfen, wie es sich damit verhält. b) Mit dem Antrag der Schulpflege sollte in Urdorf mit einer gemeindeeigenen Schule ein freiwilliges zehntes Schuljahr angeboten werden. Auch der Beschwerdeführer wollte mit seinem Vorstoss ein freiwilliges zehntes Schuljahr ermöglichen. Indessen unterscheidet sich sein Vorstoss schon im Ziel von demjenigen der Schulpflege. Die Schulpflege wollte diese Schule nicht nur Jugendlichen von Urdorf, sondern auch solchen von der Region offen halten; der Vorschlag des Beschwerdeführers aber zielte lediglich auf eine finanzielle Unterstützung von Jugendlichen von Urdorf selber und damit die Ermöglichung eines zehnten Schuljahres anderswo. Auch die Art und Weise der Realisierung ist bei den Vorschlägen des Beschwerdeführers bzw. der Schulpflege wesentlich anders. Die Schulpflege strebte eine gemeindeeigene Schule in den vorhandenen Gebäulichkeiten in Urdorf selber an, während der Beschwerdeführer auf die bestehenden Schulen in andern Gemeinden und insbesondere in Zürich abstellte. Darüber hinaus waren die Grundlagen betreffend die Höhe der auszurichtenden Schulgelder bei der Variante von B. nicht hinreichend geklärt.

Bei dieser Sachlage ging der Antrag des Beschwerdeführers über den Rahmen des Antragsrechts nach § 48 Abs. 2 GG hinaus. Der Beschwerdeführer bestreitet es denn auch nicht, dass sein Antrag nicht als ein solcher nach § 48 Abs. 2 GG betrachtet werden konnte. Es verletzte daher seine politischen Mitwirkungsrechte nicht, dass unter dem Gesichtswinkel von § 48 Abs. 2 GG nicht gesondert über seinen Antrag abgestimmt worden ist. c) Damit stellt sich die Frage, ob der Antrag des Beschwerdeführers als Rückweisungsantrag im Sinne von § 52 GG hätte betrachtet werden sollen und ob demnach gesondert darüber hätte abgestimmt werden müssen. Der Regierungsrat unterscheidet im angefochtenen Entscheid zwischen echten und unechten Rückweisungsanträgen. Als echten Rückweisungsantrag bezeichnet er jenen Antrag, mit dem der Antragsteller eine nochmalige Überprüfung der Vorlage an die Exekutive verlangt, weil sie ihm noch nicht genügend ausgereift erscheint und er zusätzliche Abklärungen oder Änderungen für nötig hält, die aus irgendwelchen Gründen in der Versammlung selbst nicht vorgenommen werden können. Ergibt sich indessen aus der Begründung des Antrages, dass der Antragsteller etwas anderes verlangt, das weiter geht, sei es, dass der Vorlage grundsätzlich nicht zu folgen sei oder ein anderer Vorschlag an ihre Stelle tritt, so liege kein Rückweisungsantrag vor (vgl. THALMANN, a.a.O., N. 1 zu § 52). Der Vorschlag des Beschwerdeführers unterschied sich wesentlich vom Antrag der Schulpflege. Er verlangte nicht weitere Abklärungen zum offiziellen Antrag, wie er der Gemeindeversammlung vorlag. Insbesondere machte er zur Begründung nicht geltend, die offizielle Vorlage sei nicht entscheidungsreif und weise Mängel auf, die im Rahmen einer neuen Vorbereitung durch die Schulpflege zu prüfen wären. Es ging dem Beschwerdeführer vielmehr darum, ein grundlegend anderes Modell für die Ermöglichung eines zehnten Schuljahres vorzuschlagen. Bei dieser Sachlage aber kam dem Antrag des Beschwerdeführers nicht der Charakter eines echten Rückweisungsantrages zu. Es stellt daher keine Verletzung von § 52 GG dar, dass über den Antrag des Beschwerdeführers nicht im Sinne eines Rückweisungsantrages abgestimmt worden ist. Angesichts des Umstandes, dass sich der Vorschlag des Beschwerdeführers vom Antrag der Schulpflege so wesentlich un-

terschied, kam ihm die Bedeutung zu, dass der offizielle Antrag abzulehnen sei und damit der Weg für eine Alternative geöffnet werde. Die Realisierung der Alternative des Beschwerdeführers

BGE 115 Ia 201 S. 206

bedurfte daher der vorherigen Ablehnung des Antrages der Schulpflege. In diesem Sinne aber verstand der Versammlungsleiter den Vorstoss des Beschwerdeführers, und es kann bei dieser Sachlage auch unter diesem Gesichtswinkel keine Verletzung des Gemeindegesetzes darstellen, dass über den Antrag nicht separat abgestimmt worden ist. d) Nach dem Gesagten ist der Beschwerdeführer für die Realisierung seiner Vorstellungen auf das Initiativrecht nach § 50 GG zu verweisen. Das ist in dem Fall nicht weiter problematisch, wenn der Beschwerdeführer die Mehrheit der Gemeindeversammlung von seiner Lösung hätte überzeugen und damit zu einer Ablehnung des Antrages der Schulpflege hätte gelangen können. Nachdem dieser offizielle Antrag nun aber angenommen worden ist, kann einer Initiative die Bestimmung von § 50 Abs. 4 GG entgegenstehen. Diese Regelung ist indessen im Gemeindegesetz so vorgesehen, sodass die eingeschränkte Initiativmöglichkeit keine Verletzung von kantonalem Recht darstellt.

4. Der Beschwerdeführer macht über die Rüge der Verletzung des kantonalen Rechts zudem geltend, die bundesrechtlich garantierten politischen Rechte seien dadurch verletzt, dass der angefochtene Beschluss der Gemeindeversammlung in einem Verfahren zustandegekommen ist, in welchem die beteiligten Stimmbürger ihren Willen nicht unverfälscht zum Ausdruck haben bringen können. Da an der Gemeindeversammlung nicht vorgängig über den Vorschlag des Beschwerdeführers abgestimmt worden ist, seien diejenigen, welche ein freiwilliges zehntes Schuljahr im Grundsatze befürworteten, gezwungen gewesen, dem Antrag der Schulpflege zuzustimmen. Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete politische Stimmrecht gibt dem Bürger allgemein den Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 114 Ia 43, BGE 113 Ia 52 E. 4a, mit Hinweisen). Das bedeutet, dass möglichst alle Argumente mit gleicher Chance geäussert, verbreitet, diskutiert und nach Vor- und Nachteilen abgewogen werden können, bevor entschieden wird (vgl. BGE 113 Ia 295 E. 3a). Aus dem bundesrechtlichen Grundsatz auf freie, zuverlässige und unverfälschte Willenskundgabe kann indessen nicht abgeleitet werden, dass das Antragsrecht der Versammlungsteilnehmer unbeschränkt gewährt werden müsste. Bei Urnenabstimmungen ist es denn auch regelmässig so, dass andere Vorstellungen

BGE 115 Ia 201 S. 207

über den Abstimmungsgegenstand auch bei grundsätzlicher Bejahung des Zieles nur mit einer Ablehnung der Vorlage zum Ausdruck gebracht werden können. Im Umstand, dass über den Antrag des Beschwerdeführers nicht separat abgestimmt worden ist, liegt somit keine Verletzung der bundesrechtlich gewährleisteten politischen Rechte.