Urteilskopf

92 I 350

61. Urteil vom 7. Dezember 1966 i.S. Stäubli gegen Gemeinderat Regensdorf und Regierungsrat des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Gemeindeversammlung, Verfahren.

Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung der Rechte des Stimmbürgers in einer Gemeindeversammlung (Erw. 2); Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts bei Stimmrechtsbeschwerden (Erw. 3).

Unterlässt es der Vorsitzende einer Gemeindeversammlung nach Schluss der Diskussion, angekündete, jedoch nicht formulierte Anträge entgegenzunehmen oder gar einzelne Stimmberechtigte zum Stellen von Anträgen noch ausdrücklich aufzufordern, dann widerspricht dies weder dem zürch. Gemeindegesetz noch allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen (Erw. 4).

Regeste (fr):
Assemblée communale, procédure.

Qualité pour former un recours de droit public fondé sur une violation des droits des citoyens commise en assemblée communale (consid. 2); pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en matière de droit de vote (consid. 3).

Le président d'une assemblée communale qui, après la clôture de la discussion, s'abstient de prendre en considération des propositions non formulées mais seulement annoncées au cours de la discussion, ou même n'invite pas expressément certains citoyens à formuler de telles propositions, ne contrevient ni à la loi zurichoise sur les communes, ni à des principes généraux du droit (consid. 4).

Regesto (it):
Assemblea comunale, procedura.

Veste per interporre un ricorso di diritto pubblico fondato su una violazione dei diritti dei cittadini commessa in un'assemblea comunale (consid. 2); potere d'esame del Tribunale federale in materia di diritto di voto (consid. 3).

Il presidente d'un'assemblea comunale che, dopo la chiusura della discussione, tralascia di prendere in considerazione proposte annunciate, ma non formulate, nel corso della discussione, oppure non invita esplicitamente certi cittadini a formulare tali proposte, non contravviene nè alla legge zurigana sui comuni, nè ai principi generali del diritto (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 351

BGE 92 I 350 S. 351

A.- Gemäss Art. 47 Abs. 2 der zürch. Kantonsverfassung können innerhalb einer politischen Gemeinde des

Kantons Zürich zur Besorgung besonderer und örtlicher Angelegenheiten Zivilgemeinden fortbestehen. Über die Auflösung von Zivilgemeinden bestimmt § 6 des Gesetzes über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926 (GG): "Die Auflösung und die Vereinigung von Zivilgemeinden mit anderen Gemeinden erfolgt durch Beschluss des Regierungsrates: 1. auf Antrag der beteiligten Gemeinden;
2. wenn die Zivilgemeinde keine oder nur solche Aufgaben erfüllt, welche den Fortbestand einer besonderen Gemeinde nicht mehr rechtfertigen; 3. wenn die Zivilgemeinde ihre Aufgabe nicht mehr zu erfüllen vermag. Die Bildung neuer Zivilgemeinden ist nicht zulässig."

B.- In der politischen Gemeinde Regensdorf bestehen die drei Zivilgemeinden Regensdorf, Watt und Adlikon. Die Zivilgemeinde Regensdorf besorgt u.a. die Wasserversorgung, die Strassenbeleuchtung und den Unterhalt gewisser Strassen. Am 2. April 1962 beschloss die Gemeindeversammlung der Zivilgemeinde Regensdorf, dem Gemeinderat die Auflösung der Zivilgemeinde und ihre Vereinigung mit der politischen Gemeinde Regensdorf zu beantragen. Nachdem gegen diesen Beschluss erfolglos an die zuständigen kantonalen Instanzen rekurriert worden war, wies das Bundesgericht mit Urteilen vom 3. Dezember 1963 i.S. Bader gegen Regensdorf und Meyer gegen Regensdorf die entsprechenden staatsrechtlichen Beschwerden ab. Am 17. April 1964 behandelte die Gemeindeversammlung der politischen Gemeinde Regensdorf einen Antrag des Gemeinderates, die Aufgaben der Zivilgemeinde Regensdorf zu übernehmen. Die Versammlung wies das Geschäft an den Gemeinderat zurück mit dem Antrag, die sich aus der Aufhebung der Zivilgemeinde Regensdorf ergebenden organisatorischen Fragen zunächst mit den Zivilgemeinden Watt und Adlikon zu bereinigen. Am 6. Juli 1964 und am 22. Juni 1965 fanden Besprechungen mit den Vorsteherschaften der betreffenden Zivilgemeinden statt. Gottfried Stäubli und 41 Mitunterzeichner reichten dem Gemeinderat am 4. Juni 1965 eine Motion ein. Diese hat folgenden Wortlaut:

"Der Gemeinderat wird beauftragt, das Geschäft, die Aufnahme der Zivilgemeinde Regensdorf in die politische Gemeinde Regensdorf, solange aufzuschieben, bis alle drei Zivilgemeinden das Begehren um Aufnahme stellen." Der Gemeinderat beschloss am 31. August 1965, diese Motion als rechtswidrig der Gemeindeversammlung nicht zu unterbreiten. Er beschloss ausserdem am 24. August 1965 auf Grund der mit den Zivilgemeinden durchgeführten Besprechungen, auf den 3. September 1965 eine neue Gemeindeversammlung einzuberufen. Diese sollte u.a. als Traktandum Nr. 6 folgende Anträge behandeln: "1. Die politische Gemeinde erklärt sich bereit, nach der Aufhebung der Zivilgemeinde Regensdorf durch den Regierungsrat deren Aufgaben zu übernehmen. 2. Für den Fall, dass der Regierungsrat die Verschmelzung beschliesst, wird in Übereinstimmung mit der Zivilvorsteherschaft Regensdorf als Datum der 1. Januar 1966 vorgeschlagen. 3. Auf den Zeitpunkt der Verschmelzung werden Aktiven und Passiven des Zivilgemeindegutes Regensdorf durch die politische Gemeinde übernommen unter Eintritt in alle Rechte und Pflichten der Zivilgemeinde. " An der Gemeindeversammlung erläuterte der Gemeindepräsident diese Anträge. Er wies darauf hin, dass der Entscheid über die Vereinigung selbst beim Regierungsrat liege, dem von der Gemeindeversammlung zu fassenden Beschluss also nur begutachtender Charakter zukomme. Im Laufe der Diskussion wandte sich der Stimmberechtigte K. Meyer gegen die Verschmelzung. Er kündete einen Gegenantrag an und bat die Stimmberechtigten, diesem zuzustimmen. Nach weitern Voten beschloss die Versammlung Schluss der Diskussion. Der Präsident brachte die Anträge des Gemeinderates zur Abstimmung, worauf geheime Abstimmung beschlossen wurde. Die Anträge wurden mehrheitlich angenommen. K. Meyer hatte das Wort vor der Geschäftsordnungsabstimmung und vor der Sachabstimmung nicht mehr verlangt, seinen in Aussicht gestellten Gegenantrag also nicht eingereicht. Auch nach der Abstimmung meldete er sich nicht zum Wort. Dagegen kündete Gottfried Stäubli nach Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses einen Rekurs an, weil dem Stimmberechtigten K. Meyer nicht Gelegenheit geboten worden sei, seinen Antrag zu stellen.

BGE 92 I 350 S. 353

C.- Am 30. September 1965 rekurrierte Gottfried Stäubli in gemeinsamer Eingabe einerseits "gegen den willkürlich zustandegekommenen Gemeindeversammlungsbeschluss" und anderseits gegen die Nichtbehandlung seiner Motion. Der Bezirksrat wies die Rekurse in zwei getrennten Entscheiden vom 13. Oktober 1965 ab. Der Regierungsrat bestätigte diese Entscheide mit Beschlüssen vom 18. März 1966. Er lehnte auch die von Stäubli beantragte Vereinigung der beiden Verfahren ab.

D.- Gottfried Stäubli führt staatsrechtliche Beschwerde gegen beide Rekursentscheide des Regierungsrates. In derjenigen betreffend das Abstimmungsverfahren an der Gemeindeversammlung stellt er den Antrag, den Entscheid des Regierungsrates aufzuheben und den Gemeinderat Regensdorf anzuweisen, die angefochtene Abstimmung nochmals durchführen zu lassen. Der Beschwerdeführer rügt im wesentlichen eine Verletzung der politischen Rechte der Stimmbürger, die darin liege, dass der Gemeindepräsident nach Schluss der Diskussion sofort zur Abstimmung schritt, ohne vorher K. Meyer aufzufordern, den angekündeten Antrag zu formulieren. Meyer hätte möglicherweise seinen Antrag dem Inhalte der Motion Stäubli nachgebildet und mit einem Eventualantrag verknüpft; die Abstimmung hätte dann voraussichtlich ein anderes Resultat gezeitigt.

E.- Der Regierungsrat des Kantons Zürich und der Gemeinderat von Regensdorf beantragen Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Staatsrechtliche Beschwerden der vorliegenden Art sind ausschliesslich kassatorischer Natur. Soweit mit der Beschwerde mehr als die Aufhebung des regierungsrätlichen Entscheides verlangt wird, ist darauf nicht einzutreten (BGE 90 I 173 E. 1).

2. a) Der Beschwerdeführer macht vor allem eine Verletzung politischer Rechte der Stimmbürger geltend. Er sieht sie darin, dass der Gemeindepräsident den Votanten K. Meyer vor der Abstimmung nicht mehr aufforderte, seinen angekündeten Antrag formuliert einzureichen. Man kann sich fragen, ob der Beschwerdeführer zu dieser Rüge legitimiert sei. Während der Regierungsrat die Frage im angefochtenen Entscheid offen lässt, bestreitet er die Legitimation

BGE 92 I 350 S. 354

des Beschwerdeführers in der Beschwerdeantwort.
Meyer hat sich nicht als Wortführer einer Gruppe bezeichnet, welcher der Beschwerdeführer ebenfalls angehören würde. Ebensowenig hat der Beschwerdeführer selber an der Gemeindeversammlung behauptet, dass Meyer auch in seinem Auftrag gesprochen habe. Er bezeichnete sich zudem nicht als benachteiligten Antragsteller. Soweit die politischen Rechte Meyers verletzt wurden, erscheint also zunächst nur dieser und nicht der Beschwerdeführer als betroffen und legitimiert. Meyer selber hat gegen seine angebliche Benachteiligung nicht Einsprache erhoben. Die Legitimation des Beschwerdeführers ist trotzdem zu bejahen. Wäre nämlich seine Rüge begründet, wonach es der Gemeindepräsident rechtswidrig vereitelt habe, einen Gegenantrag zum Antrag des Gemeinderates in der Versammlung zur Abstimmung zu bringen, so wäre nicht nur Meyer in seinen Rechten verkürzt, sondern der Gemeindeversammlung ein ihrer Abstimmung unterliegender Antrag vorenthal-

ten worden. Dadurch würde jeder Stimmberechtigte betroffen und wäre zur Beschwerde legitimiert (BGE 89 I 39 mit Zitaten). b) Der Beschwerdeführer hat zwar erst unmittelbar nach der Sachabstimmung angekündet, er werde wegen Verletzung des Antragsrechts von Meyer Beschwerde führen. Hieraus abzuleiten, er habe dadurch sein Beschwerderecht verwirkt, wäre jedoch übertrieben formalistisch. Man darf einen Stimmbürger nicht überfordern. Wird in einer ländlichen Gemeindeversammlung auf Schluss der Diskussion erkannt und schreitet der Präsident hernach sogleich zur Abstimmung, dann muss es genügen, wenn der spätere Beschwerdeführer den vorausgehenden Verfahrensmangel noch innert vernünftiger Frist rügt. Eine solche sieht § 151 Ziff. 1 GG vor: Der Mangel muss noch anlässlich der Versammlung gerügt werden. Entgegen den Ausführungen in der regierungsrätlichen Vernehmlassung hat dies der Beschwerdeführer getan. c) Abzulehnen ist ferner der Einwand des Regierungsrates, die Aktivlegitimation sei nicht gegeben, weil es gegen Treu und Glauben verstosse, dass der Beschwerdeführer die Aufhebung der Abstimmung wegen einer Unterlassung verlange, die dem zu seiner eigenen Gruppe gehörenden K. Meyer zur Last falle und auch vom Beschwerdeführer selber hätte behoben werden können. Der Regierungsrat beruft sich zu Unrecht

auf BGE 91 I 320. Er übersieht, dass der Beschwerdeführer nicht einen von ihm oder einem seiner Gesinnungsgenossen arglistig geschaffenen Verfahrensmangel rügt, sondern eine rechtswidrige Unterlassung des Gemeindepräsidenten. Der Umstand, dass Meyer und der Beschwerdeführer ohne weiteres in der Lage gewesen wären, den Antrag rechtzeitig zu stellen, wird bei der materiellen Behandlung der Beschwerde zu würdigen sein, bleibt jedoch ohne Einfluss auf die Legitimation.

3. Der Beschwerdeführer erblickt in der Unterlassung des Gemeindepräsidenten, den Votanten Meyer zur Formulierung seines angekündeten Antrags aufzufordern, eine Verletzung von Verfahrensrecht. Er erhebt somit eine Stimmrechtsbeschwerde. Das Bundesgericht prüft hier die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, diejenige anderer kantonaler Vorschriften nur auf Willkür, sofern sie nicht Umfang und Inhalt des bundesrechtlich gewährleisteten Stimmrechts betreffen (BGE 91 I 271 /72 mit Verweisungen).
Wie das Bundesgericht in BGE 91 I 319 erkannt hat, wirken sich auch Vorschriften verfahrensrechtlicher Natur, welche unerlässliche Massnahmen zur Sicherung freier Wahlen begründen, unmittelbar auf den Umfang des Wahlrechtes aus. Eine solche Bestimmung wäre verletzt, wenn sich die Behauptung des Beschwerdeführers als richtig erweisen sollte, wonach der Gemeindepräsident verpflichtet sei, nach Schluss der Diskussion allfällige angekündete Anträge noch formulieren zu lassen. Die Stimmberechtigten wären dann nämlich nicht auf die Wahl zwischen den bereits gestellten Anträgen beschränkt, sondern könnten sich darüber hinaus für andere (Rückweisungs-, Abänderungs- und Ergänzungs-) Anträge entscheiden. Die Auslegung des Regierungsrates ist daher im vorliegenden Falle frei zu überprüfen.

4. Der Beschwerdeführer anerkennt mit Recht, dass der Ordnungsantrag auf Schluss der Diskussion vorweg zur Abstimmung gebracht werden musste und nach seiner Annahme keine weitere Diskussion mehr zulässig war. Er stellt sich aber auf den Standpunkt, auch nach diesem Beschluss hätte jeder Stimmbürger noch das Recht gehabt, "das Diskussionsergebnis in einem Antrag zu formulieren und der Versammlung zur Abstimmung zu unterbreiten". Indessen macht der Beschwerdeführer keine Bestimmung namhaft, aus der sich die von ihm behauptete Pflicht des

Gemeindepräsidenten ergeben würde, nach Schluss der Diskussion bisher nicht eingereichte Anträge entgegenzunehmen oder gar einzelne Stimmberechtigte zum Stellen von Anträgen noch ausdrücklich aufzufordern. Seine Berufung auf den Kommentar WETTSTEIN N. 531 zum alten GG geht in mehrfacher Hinsicht fehl. Zwar lässt der erwähnte Autor die Möglichkeit zu, nach Schluss der Diskussion Standpunkte, die im Laufe der Beratung geltend gemacht wurden, in bestimmten Anträgen zu formulieren. Eine Verpflichtung des Gemeindepräsidenten, in der Gemeindeversammlung einen Votanten hiezu aufzufordern, der sich selber nicht meldet, nimmt dagegen auch Wettstein nicht an. Abgesehen davon bezieht sich die vom Beschwerdeführer angeführte Kommentarstelle, wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid zutreffend darlegt, auf § 86 lit. c aGG, wonach der Präsident einer Gemeindebehörde am Schluss der Diskussion die Behördemitglieder zur Antragstellung aufzufordern hatte. Die für Behördesitzungen geltenden Verfahrensregeln sind jedoch nicht ohne weiteres auf die Gemeindeversammlung zu übertragen. Zudem enthält der § 86 lit. c aGG entsprechende § 66 des geltenden GG jene Vorschrift nicht mehr. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers widerspricht die Auslegung des Regierungsrates auch nicht allgemein anerkannten Verfahrens- und Abstimmungsgrundsätzen. Es erscheint im Gegenteil als höchst fraglich, ob der Präsident, nachdem die Versammlung auf Schluss der Diskussion erkannt hat, noch irgendwelche Anträge entgegennehmen und Antragstellern hiezu das Wort erteilen darf. Da es im Ermessen der Versammlung liegt, ob und wann die Diskussion geschlossen werden soll, wird nach jenem Zeitpunkt die Zulässigkeit weiterer Anträge (ausgenommen solche zur Geschäftsordnung) im Zweifel zu verneinen sein. Die Versammlung hat überdies Anspruch darauf, dass ein Antrag nicht nur gestellt, sondern begründet und diskutiert wird, damit Klarheit über Sinn und Tragweite besteht (WETTSTEIN, a.a.O. N. 532) und sich auch die Gegner darüber aussprechen können. Diese haben nämlich keinen Anlass, sich mit einem zwar angekündeten, aber noch nicht ausdrücklich gestellten Antrag auseinanderzusetzen. Es entbehrt deshalb der Folgerichtigkeit, wenn der Beschwerdeführer verlangt, dass zuerst die ganze Diskussion durchgeführt und erst hernach Antrag gestellt werden solle.

Wird somit von einem Votanten eine Meinung vertreten, der sich daraus ergebende formulierte Antrag aber nur eventuell in Aussicht gestellt oder sogar nur unformuliert angekündet, so ist über diesen Antrag nur abzustimmen, wenn er so rechtzeitig gestellt wurde, dass sich die Versammlung noch darüber aussprechen konnte. Meyer hätte sich demnach spätestens nach Einreichung des Antrages auf Schluss der Diskussion diesem widersetzen müssen mit dem Hinweis darauf, dass er nunmehr seinen eigenen Antrag einreiche und zur Diskussion stelle. Unterliess er dies, so war es nicht Sache des Präsidenten, ihn noch ausdrücklich zur Antragstellung einzuladen. Überdies hätte jeder andere Stimmbürger, namentlich auch der Beschwerdeführer, den angekündeten Antrag formulieren können, nachdem sich gezeigt hatte, dass Meyer dies nicht tat. Wäre dabei die Zulassung des Antrages und die Abstimmung darüber verweigert worden, dann liesse sich wohl erörtern, ob das Stimmrecht beeinträchtigt worden sei. Nachdem jedoch ein derartiger Antrag weder vor der Abstimmung über den Ordnungsantrag noch vor derjenigen in der Sache selber gestellt worden ist, kann von einer Verletzung der freien Willensbildung in der Gemeindeversammlung keine Rede sein.
Der vom Beschwerdeführer gerügte angebliche Verstoss hätte im übrigen am Abstimmungsergebnis nichts ändern können. Meyer hätte sich in seinem Antrag an den Rahmen seiner vorherigen Ausführungen halten müssen, da ja jede weitere Diskussion ausgeschlossen war. Laut dem unangefochtenen Versammlungsprotokoll trat Meyer der Aufhebung der Zivilgemeinden schlechthin entgegen. Er kündete in diesem Sinne einen Gegenantrag an. Dieser konnte daher nur auf Ablehnung des gemeinderätlichen Antrages lauten. Formulierungen, wie sie der Beschwerdeführer im kantonalen und im vorliegenden Verfahren angibt, wären nicht mehr zulässig gewesen, weil sie wesentliche neue Elemente enthalten hätten. Der Antrag auf Abweisung desjenigen des Gemeinderates brauchte aber gar nicht ausdrücklich gestellt zu werden, da in der Abstimmung ohnehin die Stimmen für und gegen diesen Antrag gezählt wurden. Möglicherweise hat Meyer denn auch gerade deswegen darauf verzichtet, einen Gegenantrag zu formulieren.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.