Urteilskopf

97 I 669

96. Auszug aus dem Urteil vom 17. November 1971 i.S. Schlatter gegen Gemeinde Meilen und Regierungsrat des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Gemeindeabstimmung. Grundsatz der Einheit der Materie.

Wann bildet eine Vorlage des Gemeinderates, die aus mehreren Teilen besteht, eine Einheit? (Erw. 3).

Wie ist über eine Gesamtvorlage abzustimmen, wenn für einen Teil die Urnenabstimmung vorgeschrieben und für die übrigen Teile die Gemeindeversammlung zuständig ist (Erw. 5).

Regeste (fr):
Votation communale. Principe de l'unité de la matière.

Quand un projet du Conseil communal, composé de plusieurs parties, constitue-t-il une unité? (consid. 3).

Comment faut-il voter sur un projet d'ensemble lorsque, pour une partie, le vote aux urnes est prescrit, alors que les autres parties sont de la compétence de l'assemblée communale? (consid. 5).

Regesto (it):
Votazione comunale. Principio dell'unità della materia.

Quando un progetto del Consiglio municipale, composto di più parti, costituisce un'unità? (consid. 3).

Come si deve votare su un progetto d'assieme, quando per une parte è prescritto il voto alle urne, mentre per le altre parti è competente l'assemblea comunale? (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 669

A.- Die Schweizerische Aluminium AG (im folgenden: Alusuisse) beabsichtigt, den Sitz ihrer Zentralverwaltung von Zürich nach Meilen zu verlegen. Zu diesem Zweck schloss sie am 6. Februar 1970 mit dem Gemeinderat von Meilen eine Vereinbarung ab, in welcher u.a. vorgesehen ist, dass die Gemeinde bestimmte Gebiete einzonen und erschliessen und ein ihr gehörendes Grundstück an die Alusuisse verkaufen werde. Der Gemeinderat berief auf den 25. März 1970 eine Gemeindeversammlung ein, die über die Genehmigung des Vertrages und die damit zusammenhängenden Geschäfte zu beschliessen hatte. In der Einladung zur Gemeindeversammlung war die Behandlung von 9 Geschäften vorgesehen. Die ersten 8 Geschäfte sind im Zusammenhang, mit dem Alusuisse-Geschäft ohne Belang. Dieses wurde als 9. Traktandum wie folgt umschrieben: "Verlegung des Sitzes der Zentralverwaltung der Firma Schweizerische Aluminium AG Chippis/Zürich nach Meilen. Antrag des Gemeinderats auf Genehmigung der damit im Zusammenhang stehenden Geschäfte." Die Stimmberechtigten erhielten eine "Weisung" des Gemeinderats, in welcher das Alusuisse-Geschäft ausführlich erläutert war. Darin war auch

der Antrag des Gemeinderats abgedruckt, der dahin lautete, es sei die zwischen dem Gemeinderat und der Alusuisse abgeschlossene Vereinbarung "zusammen mit den sich daraus ergebenden, nachfolgend aufgeführten Sachgeschäften" zu genehmigen. Diese Sachgeschäfte wurden im einzelnen in 9 Ziffern umschrieben. Die Ziffern 1-3 betrafen die Änderung des Gemeindezonenplans und des Bebauungsplans sowie den Erlass einer Spezialbauordnung für das Eichholzgebiet, die Ziffern 4 und 5 die Genehmigung von Projekten für die Rebberg- und Rainstrasse. Ziffer 6 bezog sich auf den Verkauf eines im Eigentum der Gemeinde Meilen stehenden Areals an die Alusuisse, Ziffer 7 auf die Übernahme einer von der Alusuisse zu erstellenden sogenannten Verwaltungsstrasse. Nach Ziffer 8 sollte der Gemeinderat ermächtigt werden, einen mit der Ausscheidung eines Gebiets für Sport und Erholung im Zusammenhang stehenden Vertrag über die Bildung einer einfachen Gesellschaft mit der Alusuisse abzuschliessen, nach Ziffer 9 erhielt der Gemeinderat den Auftrag, die "vorstehenden Beschlüsse" und die in der Vereinbarung mit der Alusuisse getroffenen Abmachungen zu vollziehen. Am 18. März 1970 erhoben verschiedene Stimmberechtigte beim Bezirksrat Meilen Rekurs mit dem Begehren, das Alusuisse-Geschäft den Stimmberechtigten auf dem Weg einer Urnenabstimmung zu unterbreiten, eventuell das Urnenverfahren nur für das in Ziffer 6 genannte Geschäft (Landverkauf) vorzusehen. Der Bezirksrat trat auf den Rekurs nicht ein, nahm die Eingabe aber als Aufsichtsbeschwerde entgegen und wies den Gemeinderat Meilen mit Beschluss vom 20. März 1970 an, das Geschäft Nr. 6 (Landverkauf) der Abstimmung durch die Urne (obligatorisches Referendum) zu unterstellen; im übrigen gab er der Aufsichtsbeschwerde keine Folge.
In der Gemeindeversammlung vom 25. März 1970 wurde zunächst beschlossen, die in den einzelnen Ziffern des Antrages des Gemeinderats genannten Geschäfte einzeln zu beraten. Hierauf nahm die Gemeindeversammlung den vorgeschlagenen Zonenplan (Antrag Ziffer 1) unverändert und die Spezialbauordnung für das Eichholzgebiet (Antrag Ziffer 2) mit gewissen Ergänzungen an. In der Folge wurde Abbruch der Diskussion beschlossen, worauf die Stimmberechtigten die noch verbleibenden Traktanden des Alusuisse-Geschäfts (Ziffern 3-9) mit Ausnahme von Ziffer 6 (Landverkauf), sowie die zwischen dem

Gemeinderat und der Alusuisse abgeschlossene Vereinbarung gesamthaft genehmigten. Auf Begehren eines Drittels der Stimmberechtigten wurden die genannten Geschäfte nachträglich der Urnenabstimmung (fakultatives Referendum) unterstellt.

B.- Gegen die Beschlüsse der Gemeindeversammlung reichten Dr. E. Schlatter und andere Stimmbürger beim Bezirksrat Meilen Rekurse ein. Der Bezirksrat hiess zwei Protokollberichtigungsrekurse gut, während er die übrigen Rekurse, soweit darauf eingetreten werden konnte, als unbegründet abwies. Hiegegen rekurrierte Dr. Schlatter an den Regierungsrat des Kantons Zürich. Er bezeichnete es als gesetzwidrig, dass die Gemeindeversammlung nach Beratung der ersten zwei Teilgeschäfte Schluss der Diskussion und Vornahme einer Gesamtabstimmung beschlossen hatte: Da es sich bei der Alusuisse-Sache um eine Mehrheit von Geschäften handle, über welche einzeln hätte abgestimmt werden müssen, sei es unzulässig gewesen, die erforderlichen Einzelabstimmungen durch eine Gesamtabstimmung zu ersetzen. Dadurch sei der Grundsatz der Einheit der Materie verletzt worden, was eine krasse Verletzung des Stimmrechts bedeute. Die Gemeindeversammlung habe nach Aufhebung der Beschlüsse vom 25. März 1970 die Teilgeschäfte Nrn. 3-9 des Alusuisse-Traktandums neu zu

beraten, das Teilgeschäft Nr. 6 unter Vorbehalt der Schlussabstimmung durch die Urne.

C.- Der Regierungsrat des Kantons Zürich hiess den Rekurs am 4. März 1971 zusammen mit andern Rekursen im Sinne der Erwägungen gut, hob die von der Gemeindeversammlung Meilen am 25. März 1970 hinsichtlich des Alusuisse-Geschäfts gefassten Beschlüsse auf und wies den Gemeinderat an, die Vorlage über die Sitzverlegung der Alusuisse als Ganzes der direkten Urnenabstimmung (obligatorisches Referendum) zu unterstellen.

D.- Gegen den Entscheid des Regierungsrats hat Dr. E. Schlatter gestützt auf 85 lit. a OG staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit dem Antrag, den Entscheid in dem Sinne aufzuheben, dass über die Anträge des Gemeinderats Meilen auf Genehmigung der mit der Alusuisse abgeschlossenen Vereinbarung vom 6. Februar 1970 und Genehmigung der Sachgeschäfte 1-9 laut Weisung des Gemeinderats, soweit dies nicht schon rechtsgültig geschehen, einzeln und je in dem durch das

Gemeindegesetz und die Gemeindeordnung vorgeschriebenen Verfahren zu beschliessen sei. - Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Da der Grundsatz der Einheit der Materie im zürcherischen Recht nicht verankert ist, muss seine Tragweite auf Grund von Lehre und Rechtsprechung ermittelt werden. Bei einer Vorlage, die sich aus verschiedenen Elementen zusammensetzt, kann der Stimmbürger nur mit Ja oder Nein antworten, wenn sie ihm als ein einziges Geschäft zum Entscheid unterbreitet wird. Es kann dabei vorkommen, dass er mit einzelnen Teilen der Vorlage einverstanden ist, mit andern nicht. Dieser differenzierten Auffassung kann er nicht Ausdruck geben. Er muss, wenn er sich entscheiden will, der Vorlage zustimmen, obschon er mit einzelnen Teilen nicht einverstanden ist, oder sie ablehnen, obschon er mit einzelnen Teilen einverstanden ist. Da auf diese Weise der Wille des Stimmberechtigten nur unzulänglich zum Ausdruck kommt, müssen Vorlagen, welche nicht ein und dieselbe Materie betreffen, dem Bürger getrennt zur Abstimmung unterbreitet werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der Wille des Volkes verfälscht zum Ausdruck kommt. Besteht anderseits eine Vorlage aus verschiedenen Elementen, die ein und dieselbe Materie betreffen und innerlich in einem noch zu bestimmenden engen Zusammenhang stehen, ist das Geschäft als einzige Vorlage der Abstimmung zu unterstellen. Bei einem Gesetz, das eine bestimmte Materie regelt, muss der Bürger Ja oder Nein sagen, auch wenn er mit einzelnen Vorschriften nicht einverstanden bzw. einverstanden ist (vgl. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Band 2, N. 1133 S. 423). Nicht anders verhält es sich bei einzelnen Sachgeschäften, z.B. bei einer Vorlage über den Bau einer Schulhausanlage. Wenn der Bürger mit dem Projekt zum Teil einverstanden, zum Teil nicht einverstanden ist, muss er sich für Annahme oder Verwerfung entscheiden, und es kann klarerweise nicht deshalb von einer Verletzung seines Stimmrechts gesprochen werden, weil er sich über Einzelheiten des Projekts nicht gesondert aussprechen kann (BGE 90 I 75). Die entscheidende Frage ist demnach in Fällen wie dem vorliegenden die, ob es sich um eine Vorlage handelt, deren Elemente die nämliche Materie betreffen. Lehre und Rechtsprechung

hatten sich mit diesem Problem vor allem im Zusammenhang mit Volksinitiativen zu beschäftigen. Die Frage stellt sich aber im wesentlichen gleich für alle Vorlagen, die der Volksabstimmung unterstehen (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 424 Anm. 22). Eine einheitliche Vorlage liegt nach herrschender Ansicht nicht nur dann vor, wenn der Entscheid über ein Teilgeschäft nicht ohne Entscheid über das andere oder die andern Teilgeschäfte getroffen werden kann, sondern auch dann, wenn die Teilgeschäfte den nämlichen Zweck verfolgen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft (BGE 90 I 74, BGE 96 I 653; HANS HUBER, ZBJV 1965 S. 339/40; BURCKHARDT, Kommentar zur BV S. 815/16; GIACOMETTI, Die Einheit der Materie, SJZ 32, 1935/36, S. 93 ff., insbes. S. 95; FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 732). Auf jeden Fall genügt ein solcher Zusammenhang für die Annahme einer einzigen Vorlage, wenn der Antrag einer Behörde zur Volksabstimmung gebracht wird. Es ist klar, dass der zwischen der Gemeinde Meilen und der Alusuisse abgeschlossenen Vereinbarung der Charakter eines Grundgeschäfts zukommt, in welchem die Teilgeschäfte Nrn. 1-9 bereits enthalten und einzeln aufgeführt sind. Nach den Erwägungen des angefochtenen Entscheids besteht zwischen den einzelnen Teilgeschäften und dem Grundgeschäft, aber auch zwischen den einzelnen Teilgeschäften unter sich eine notwendige innere Verbindung, indem jedes Teilgeschäft das andere bedingt. Kein einziges Teilgeschäft wäre den Stimmberechtigten vorgelegt worden, wenn es sich nicht darum gehandelt hätte, die Grundlage für die Ansiedlung der Alusuisse im Eichholz zu schaffen. Die einzelnen Teilgeschäfte waren demnach die notwendige Folge aus dem Grundgeschäft (Vereinbarung mit der Alusuisse), sie waren alle auf den nämlichen Zweck bezogen, und dieser schuf zwischen ihnen eine derart enge Beziehung, dass jedes Teilgeschäft das andere bedingte. Der Beschwerdeführer anerkennt das im Grunde selber, wenn er ausführt: "Es ist unbestritten, dass die Anträge in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen, ein sachliches Ganzes bilden, und dass kein Teil ohne die andern vorgeschlagen worden wäre. Es bestand und besteht auch Einigkeit darüber, dass das Geschäft als Ganzes nur zustandekommt, wenn allen Teilen zugestimmt wird." Damit untergräbt er selber seine These, dass der Regierungsrat den Grundsatz der Einheit der Materie verletzt habe.

Wenn mehrere Geschäfte derart aufeinander bezogen und miteinander verbunden sind, wie es der Beschwerdeführer darstellt, ist nach dem Gesagten der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt.

4. Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, schlägt nicht durch (wird näher ausgeführt).

5. a) Wird das Alusuisse-Geschäft als eine Gesamtvorlage betrachtet, so muss, wie der Regierungsrat ausführte, darüber entschieden werden, ob das Geschäft der Gemeindeversammlung oder der Urnenabstimmung zu unterbreiten ist. Der Regierungsrat führte aus, in derartigen Fällen lasse sich das Verfahren nicht in genereller Weise festlegen. Es sei vielmehr in erster Linie nach inhaltlichen Gesichtspunkten zu bestimmen, indem festgestellt werde, welcher Teil der Vorlage für die Erreichung des Zwecks der massgebende sei. Als dieser Teil müsse im vorliegenden Fall das Teilgeschäft Nr. 6 (Verkauf von Gemeindeland) gelten, weshalb das für dieses Teilgeschäft vorgeschriebene Verfahren der Urnenabstimmung auf die ganze Vorlage anzuwenden sei. Der Regierungsrat hätte sich diese auf die Dissertation von STREIFF (Die Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung im Kanton Zürich, Diss. ZH 1959 S. 175) gestützte Erwägung ersparen können, da nach der gesetzlichen Ordnung von vorneherein nur die Urnenabstimmung in Frage kommt. Wenn eine Gemeindeordnung wie jene von Meilen gestützt auf § 116 des zürcherischen Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG) vorschreibt, dass Anträge über Kreditbegehren für einmalige Ausgaben oder entsprechende Einnahmenausfälle im Betrag von mehr als Fr. 500 000.– "an Stelle der Gemeindeversammlung durch die Urnenabstimmung" (§ 116 GG) erledigt werden müssen, so kann nicht zweifelhaft sein, dass über eine Vorlage, die wie diejenige über das Alusuisse-Geschäft unbestrittenermassen auch einen solchen Antrag enthält, an der Urne und nicht in der Gemeindeversammlung abzustimmen ist. Das entspricht offenbar nicht nur dem Wortlaut, sondern auch dem Sinn

der geltenden Vorschriften. Die Abstimmung an der Urne ist nach der gesetzlichen Ordnung die qualifiziertere Form der demokratischen Willensbildung als die Abstimmung in der Gemeindeversammlung, was sich vor allem darin zeigt, dass nach § 116 Abs. 1 GG in politischen Gemeinden (und Schulgemeinden), die mehr als 2000 Einwohner zählen, wozu die politische Gemeinde Meilen gehört, die Gemeindeordnung

und ihre Änderung, also die "Verfassung" der Gemeinde, der Urnenabstimmung unterstehen. Über den wichtigsten Gemeindeerlass muss demnach obligatorisch an der Urne abgestimmt werden, und das lässt sich nur damit erklären, dass der kantonale Gesetzgeber bei grossen Gemeinden die Urnenabstimmung als die für wichtige Fragen am besten geeignete Form demokratischer Willensbildung betrachtet (vgl. METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage S. 266, sowie BGE vom 30. April 1958, veröffentlicht in ZBl 59/1958, S. 368 ff. insb. E. 5). Enthält eine aus Teilen zusammengesetzte Gesamtvorlage auch nur einen Teil, für den die qualifizierte Form der demokratischen Willensbildung, die Urnenabstimmung, zwingend vorgeschrieben ist, so muss über sie an der Urne entschieden werden. Der Regierungsrat hätte wohl mit der Anordnung, über die Vorlage sei in der Gemeindeversammlung zu entscheiden, Regeln über das politische Stimmrecht verletzt (vgl. BGE 96 I 214 E. 3 und 218 am Ende), während die von ihm getroffene Anordnung - Entscheid an der Urne - schon unter dem genannten Gesichtspunkt richtig und damit nicht verfassungswidrig scheint.
b) Der Regierungsrat nimmt an, eine Gesamtvorlage könne als Ganzes entweder der Gemeindeversammlung oder der Urnenabstimmung unterstellt werden, wenn sie Teilgeschäfte enthalte, die, falls über sie einzeln abzustimmen wäre, teils an der Urne, teils in der Gemeindeversammlung genehmigt werden müssten. Auch wenn das kantonale Recht diese Alternative offen liesse, wäre der angefochtene Entscheid nicht zu beanstanden. Nach der Ansicht des Regierungsrats gibt beim Entscheid der Frage "Gemeindeversammlung oder Urne" den Ausschlag, welcher Teil der Vorlage für die Erreichung des Zwecks grundlegende Bedeutung hat. Welches Teilgeschäft in einem konkreten Fall in diesem Sinne als das massgebende zu betrachten ist, hängt von der Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse ab, die das Bundesgericht nur auf Willkür hin überprüfen kann. Der Regierungsrat nahm an, das Teilgeschäft von grundlegender Bedeutung sei der Verkauf des Gemeindelandes an die Alusuisse (Nr. 6), und diese Ansicht ist keineswegs unhaltbar, denn für die Sitzverlegung der Alusuisse ist in erster Linie von Bedeutung, dass ihr das Land zur Verfügung steht, um darauf die geplanten Gebäude für die Zentralverwaltung zu errichten. Selbst wenn der Landverkauf nicht das grundlegende,

sondern nur ein wesentliches Teilgeschäft bilden würde, wäre im übrigen der Entscheid des Regierungsrats nicht zu beanstanden. In diesem Fall wäre, wie die kantonale Instanz überzeugend dartut, das Verfahren zu wählen, das den Willen der Stimmberechtigten am besten zum Ausdruck bringt, und das ist, wie ausgeführt, bei grossen Gemeinden die Abstimmung an der Urne. Deshalb rechtfertigt es sich auch unter diesem Gesichtspunkt, die Vorlage der Urnenabstimmung zu unterbreiten. Erfahrungsgemäss ist zudem nach der unbestrittenen Darstellung des Regierungsrats die Stimmbeteiligung bei Urnengängen höher als in der Gemeindeversammlung. Auch unter der Annahme, dass das kantonale Recht in Fällen wie dem zu beurteilenden eine Alternative offen lässt, ist demnach die Beschwerde unbegründet.