

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C_465/2015

Urteil vom 7. Dezember 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Eusebio,
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte
Stadt Uster,
Beschwerdeführerin,
handelnd durch den Stadtrat Uster, und dieser vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr. Isabelle Häner,

gegen

1. Peter Kundert,
2. Dominik Brem,
3. Gustav Hofmann,
4. Werner Kessler,
5. Werner Küntzel,
6. André Minet,
7. Paul Stopper,
8. Martin Zürrer,

Beschwerdegegner.

Gegenstand
Stimmrechtsbeschwerde,

Beschwerde gegen das Urteil vom 21. Juli 2015 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung.

Sachverhalt:

A.

Am 22. Oktober 2012 beschloss der Zürcher Kantonsrat einen Verpflichtungskredit für das Strassenprojekt "Uster West". Die Projektfestsetzung durch den Regierungsrat des Kantons Zürich ist noch nicht erfolgt. Am 10. Juli 2013 wurde dem Stadtrat Uster die kommunale Volksinitiative zur Erhaltung der Landschaft in Uster West mit dem folgenden Wortlaut eingereicht:

"Die zuständigen politischen Organe der Stadt Uster werden verpflichtet, sich mit allen ihnen zur Verfügung stehenden politischen, demokratischen und rechtlichen Mitteln gegen die Realisierung des kantonalen Strassenprojekts 'Uster West' zu wehren."

Mit Beschluss vom 20. Januar 2014 erklärte der Gemeinderat (das Parlament) der Stadt Uster die Initiative für ungültig.

B.

Gegen den Beschluss des Gemeinderats erhoben Dominic Brem, Gustav Hofmann, Werner Kessler, Peter Kundert, Werner Küntzel, André Minet, Paul Stopper und Martin Zürrer in der Folge gemeinsam Rekurs, welcher vom Bezirksrat Uster am 27. April 2015 abgewiesen wurde. Daraufhin erhoben die unterliegenden Rekurrenten gemeinsam Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und

beantragten, die Entscheide des Bezirksrats sowie des Gemeinderats seien aufzuheben und der Stadtrat Uster anzuweisen, die Urnenabstimmung über die Volksinitiative auf den nächstmöglichen Abstimmungstermin anzusetzen.

Mit Urteil vom 21. Juli 2015 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde im Sinne der Erwägungen gut und hob den Beschluss des Gemeinderats vom 20. Januar 2014 sowie den Rekursentscheid des Bezirksrats vom 27. April 2015 auf. Das Verwaltungsgericht erwog, die Initiative weise eine zulässige Form auf, weil sie sich als eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung qualifizieren lasse. Mit der eingereichten Initiative könne der Gemeinderat zwar nicht - wie von den Initianten angestrebt - verpflichtet werden, dem Kantonsrat eine Behördeninitiative einzureichen. Es seien aber noch andere Mittel denkbar, mit welchen Stadt- und Gemeinderat darauf hinwirken könnten, dass der Kanton auf den Bau der Strasse "Uster West" verzichte. Auch sei die Initiative nicht offensichtlich undurchführbar, zumal das Strassenprojekt durch den Regierungsrat noch nicht festgesetzt worden sei. Dem Begehren, der Stadtrat sei anzuweisen, die Urnenabstimmung über die Volksinitiative auf den nächstmöglichen Abstimmungstermin anzusetzen, entsprach das Verwaltungsgericht hingegen nicht. In Anwendung der einschlägigen kantonalen Bestimmungen habe zunächst der Gemeinderat darüber zu befinden, ob er der Initiative zustimme oder diese ablehne, ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstelle oder den Stadtrat mit der Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage beauftrage.

C.

Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 21. Juli 2015 hat die Stadt Uster am 14. September 2015 Beschwerde ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, und sinngemäss, es sei die Erklärung der Ungültigkeit der eingereichten Volksinitiative zu bestätigen. Die Beschwerdegegner beantragen Beschwerdeabweisung. Die Vorinstanz hat ausdrücklich auf Vernehmlassung verzichtet. Mit Eingabe vom 26. November 2015 hält die Beschwerdeführerin an ihrer Beschwerde fest.

Erwägungen:

1.

Mit dem angefochtenen Urteil entschied die Vorinstanz als letzte kantonale Instanz im Sinne von Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG, dass die kommunale Volksinitiative zur Erhaltung der Landschaft in Uster West nicht gesamthaft für ungültig hätte erklärt werden dürfen. Zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin nach Art. 89 BGG zur Beschwerde ans Bundesgericht legitimiert ist.

1.1. Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 89 Abs. 1 BGG). Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften sind ferner zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG). In Stimmrechtssachen im Sinne von Art. 82 lit. c BGG steht das Beschwerderecht ausserdem jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (Art. 89 Abs. 3 BGG).

1.2. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in der Form der sogenannten Stimmrechtsbeschwerde kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden (Art. 82 lit. c BGG), unter anderem, eine Volksinitiative sei zu Unrecht für gültig erklärt worden. Gemeinden sind allerdings nicht Träger politischer Rechte und daher nicht zur Beschwerde in Stimmrechtssachen legitimiert (BGE 136 I 404 E. 1.1.1 S. 406; 134 I 172 E. 1.3.1 S. 175). Art. 89 Abs. 3 BGG umschreibt die Legitimation zur Beschwerde ans Bundesgericht wegen Verletzung politischer Rechte in spezifischer und abschliessender Weise. In Stimmrechtssachen kann eine Gemeinde demzufolge auch nicht gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG Beschwerde ans Bundesgericht führen und sich namentlich nicht mit Erfolg darauf berufen, sie habe ein eigenes schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG an der Aufhebung eines kantonalen Entscheids (BGE 136 I 404 E. 1.1.1 S. 406; 134 I 172 E. 1.3.3 S. 176).

Auch nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG ist eine Gemeinde nicht zur Beschwerde in Stimmrechtssachen legitimiert. Gestützt auf diese Bestimmung wird ihr indessen die Legitimation zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zuerkannt, wenn sie rügt, ein mit einer Stimmrechtssache im Zusammenhang stehender kantonaler Entscheid verletze Garantien, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt, namentlich die Gemeindeautonomie (BGE 136 I 404 E. 1.1.2 f. S. 406 f.). Für die Bejahung der Beschwerdelegitimation nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG reicht es aus, wenn

eine Gemeinde durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung ihrer Autonomie geltend macht. Ob ihnen die beanspruchte Autonomie tatsächlich zukommt und ob sie im konkreten Fall tatsächlich verletzt worden ist, sind hingegen Fragen der materiellen Beurteilung (BGE 136 I 404 E. 1.1.3 S. 407 mit Hinweisen).

1.3. Die vorliegende Beschwerde steht im Zusammenhang mit einer Stimmrechtssache. Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerdeführerin weder nach Art. 89 Abs. 1 BGG noch nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde wegen der Verletzung politischer Rechte legitimiert. Zur Beschwerde berechtigt ist sie hingegen, soweit sie rügt, mit dem angefochtenen Urteil werde die ihr von der Kantons- und Bundesverfassung gewährte Gemeindeautonomie verletzt. Insoweit ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin rügt die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung. Die Vorinstanz habe für den Ausgang des Verfahrens wesentliche Sachverhaltselemente ausser Acht gelassen, womit die Sachverhaltsfeststellung offensichtlich unrichtig im Sinne von Art. 95 i.v.m. Art. 97 Abs. 1 BGG erfolgt sei.

2.1. Nach Art. 105 BGG legt das Bundesgericht seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Abs. 1). Es kann diese Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Abs. 2). Von der beschwerdeführenden Person kann die Feststellung des Sachverhalts wiederum nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich (Art. 9 BV) ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Eine entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen (Art. 42 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen vor Bundesgericht nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

2.2. Bei den von der Beschwerdeführerin unter dem Titel "offensichtlich falsche Sachverhaltsfeststellung" erhobenen Rügen handelt es sich grossteils um solche, die nicht die Feststellung des Sachverhalts, sondern die richtige Anwendung des kantonalen Rechts betreffen. Soweit auf sie gemäss dem bereits Ausgeführten eingetreten werden kann (vgl. E. 1 hiervor), ist darauf nachfolgend einzugehen. Hingegen ist weder substantiiert dargetan noch ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz den entscheidungswesentlichen Sachverhalt geradezu willkürlich oder im Sinne von Art. 95 BGG rechtsverletzend festgestellt haben soll, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist.

3.

Die Beschwerdeführerin rügt, mit dem angefochtenen Urteil werde die ihr von der Kantons- und Bundesverfassung gewährte Gemeindeautonomie verletzt.

3.1. Die Bundesverfassung garantiert die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Art. 85 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; SR 131.211) gewährleistet die Autonomie der Gemeinden des Kantons Zürich. Die Gemeinden sind namentlich befugt, ihre Angelegenheiten im Rahmen des kantonalen Rechts selbständig zu ordnen (Art. 85 Abs. 1 KV).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 141 I 36 E. 5.3 S. 42 f. mit Hinweisen). Im Zusammenhang mit der Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie prüft das Bundesgericht die Anwendung desjenigen kantonalen Verfassungsrechts frei, welches die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden regelt. Frei prüft es sodann, ob die kantonale Rechtsmittelinstanz einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum respektiert hat (Art. 95 BGG; BGE 141 I 36 E. 5.4 S. 43 mit Hinweisen).

3.2. Gemäss Art. 86 KV regelt das Gesetz die Volksrechte in den Gemeinden, wobei es insbesondere ein Initiativrecht, ein Referendumsrecht und ein Anfragerecht vorsieht. Gemäss § 96 Ingress des kantonalen Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG; LS 131.1) gelten für kommunale Initiativen die Bestimmungen über kantonale Volksinitiativen und Einzelinitiativen, soweit § 96 Ziff. 1-6 GG keine abweichende Regelung enthält. Nach § 96 Ziff. 1 GG kann in Parlamentsgemeinden über jeden Gegenstand eine Initiative eingereicht werden, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht. Eine Initiative kann als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (Art. 25 Abs. 1 Satz 1 KV und § 120 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR; LS 161] i.V.m. § 96 Ingress GG). Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form (§ 120 Abs. 2 GPR i.V.m. § 96 Ingress GG). Eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung umschreibt das Begehren, ohne den Konkretisierungsgrad gemäss § 120 Abs. 2 GPR zu erreichen (§ 120 Abs. 3 GPR i.V.m. § 96 Ingress GG). Ist die Initiative in der Form nicht einheitlich, so wird sie als allgemeine Anregung behandelt (Art. 25 Abs. 3 KV und § 120 Abs. 1 GPR i.V.m. § 96 Ingress GG). Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV und § 121 Abs. 1 GPR i.V.m. § 96 Ingress GG).

3.3. Gestützt auf die genannten Bestimmungen kam die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zum Schluss, bei der kommunalen Volksinitiative zur Erhaltung der Landschaft in Uster West handle es sich um eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung, welche im Falle ihrer Annahme gemäss den einschlägigen Bestimmungen noch umgesetzt werden müsse und rechtmässig umgesetzt werden könne. Die Initiative habe einen gültigen Gegenstand und sei nicht offensichtlich undurchführbar. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz sei in falscher Anwendung der Bestimmungen über die politischen Rechte und in Verletzung der Gemeindeautonomie zu diesem Schluss gekommen. Die Beschwerdeführerin verkennt, dass das kantonale Recht ebendiese Fragen abschliessend regelt (vgl. E. 3.2. hiervor) und den Gemeinden insoweit keine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Unbehelflich ist insbesondere auch der Einwand der Beschwerdeführerin, mit dem angefochtenen Urteil werde sie gezwungen, über einen Gegenstand abstimmen zu lassen, der gemäss ihrer Gemeindeordnung nicht Gegenstand einer Initiative sein könne, zumal eine Umsetzung der in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative im Falle ihrer Annahme jedenfalls mittels Änderung der Gemeindeordnung denkbar und zulässig wäre (vgl. § 91 Ziff. 1 sowie § 96 Ziff. 1 und 4 GG i.V.m. § 138 GPR). Nicht gefolgt werden kann der Beschwerdeführerin sodann, wenn sie geltend macht, das angefochtene Urteil tangiere ihre Autonomie im Bereich der kommunalen Verkehrsplanung sowie der kommunalen Finanzen, zumal die Vorinstanz einzig zu beurteilen hatte, ob die eingereichte Volksinitiative gemäss dem einschlägigen kantonalen Recht für ungültig erklärt werden durfte.

4.

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Der in ihrem amtlichen Wirkungskreis handelnden Beschwerdeführerin sind keine Gerichtskosten aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 4 BGG). Die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. Dezember 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Mattle