

S. 184 / Nr. 28 Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen (d)

BGE 57 I 184

28. Auszug aus dem Urteil vom 12. Juni 1931 i. S. Deutsch und Mitbeteiligte gegen Regierungsrat Zürich.

Regeste:

Zusammenfassung mehrerer dem Gemeindereferendum unterliegender Finanzbeschlüsse zu einer einheitlichen Abstimmungsvorlage. Beschwerde von stimmberechtigten Gemeindewohnern wegen Verletzung von Art. 1 der zürcherischen KV und Beeinträchtigung des bundesrechtlich gewährleisteten politischen Stimmrechts. Abweisung. Anfechtbarkeit des beanstandeten Vorgehens der Gemeindebehörde aus Art. 4 BV?

In Winterthur fanden bisher die Konzerte im sog. Gemeindesaale des Stadthauses statt, der sich indessen hiezu immer mehr als ungenügend erwies. Das gleiche traf für die im «Kasino» abgehaltenen Theatervorstellungen wegen unzureichender Raumverhältnisse der Bühne und Garderobe zu. Es wurde deshalb die Frage einer Erweiterung des Stadthauses zur Vergrösserung des Saales und von Umbauten am Kasino geprüft. Ausserdem wurde der Plan der späteren Erstellung eines besondern Saalbaus für Versammlungen und gesellschaftliche Veranstaltungen erörtert. Und endlich trat die Arbeiterschaft mit dem Begehren um eine Unterstützung aus städtischen Mitteln zum Bau eines Volkshauses für ihre besonderen Bedürfnisse auf. Am 5. Mai 1930 fasste der Grosse Gemeinderat von Winterthur einen Beschluss, der 1) gewisse Kredite für die erwähnten Erweiterungs- und Umbauten am Stadthaus und Kasino bewilligte; 2) der Volkshausgenossenschaft Winterthur die unentgeltliche Überlassung eines Bauplatzes und einen Beitrag von

Seite: 185

300000 Fr. an die Baukosten, zahlbar frühestens nach 5 Jahren und bei ausgewiesener Finanzierung des Baus, zusicherte; 3) zur späteren Erstellung, eines Saalbaus für gesellschaftliche Anlässe und grosse Veranstaltungen aller Art durch die Stadt oder ein Konsortium ebenfalls die unentgeltliche Abtretung des Bauplatzes und ausserdem jährliche Einlagen in einen Baufonds vorsah. Gleichzeitig wurde beschlossen, dass die Ziff. 1-3 der Gemeinde als eine Gesamtheit zur Abstimmung vorgelegt werden sollten. Auf dem Stimmzettel fasste daher der Stadtrat die Frage wie folgt: «Wollt Ihr dem Vorschläge betreffend Lösung der Saalbaufragen (Erweiterung des Stadthauses, Verbesserung der Theater- und Garderobebeziehungen im Kasino, Volkshaus, Saalbau) zustimmen?» Bei der Gemeindeabstimmung vom 22. Juni 1930 wurde die Vorlage mit 4735 Ja gegen 4502 Nein angenommen.

Eine darauf von Dr. Piet Deutsch und fünf weiteren stimmberechtigten Gemeindewohnern erhobene Beschwerde ist sowohl vom Bezirksrat Winterthur als, auf gegen dessen Entscheid ergriffenen Rekurs, vom Regierungsrat des Kantons Zürich abgewiesen worden. Die Beschwerdeführer hatten damit beantragt: es sei die Abstimmung vom 22. Juni 1930 als ungültig zu erklären und eine neue Abstimmungsverhandlung anzuordnen, bei der den Aussetzungen der Beschwerdeführer Rechnung getragen werde. Sie machten geltend: durch die fragliche Abstimmungsvorlage seien verschiedene, von einander unabhängige Fragen zu einer Einheit verbunden worden. Ein solches Vorgehen sei gesetzwidrig. Es lasse sich nicht vereinbaren mit der durch Art. 1 KV dem Volke gewährleisteten unmittelbaren Mitwirkung bei der Ausübung der Staatsgewalt, die in sich schliesse, dass der Stimmberechtigte frei und ungebunden zu jedem einzelnen Gegenstande müsse Stellung nehmen können, für dessen Ordnung es der Zustimmung des Volkes, d. h. der Aktivbürgerschaft der Gemeinde bedürfe. Diese Möglichkeit werde dem Bürger aber bei einer Zusammenkoppelung wie der

Seite: 186

vorliegenden genommen. Wer mit der Regelung einer der verschiedenen Fragen nicht einverstanden sei, habe nur die Wahl entweder wegen dieses Punktes die ganze Vorlage zu verwerfen oder aber im Interesse des Zustandekommens der übrigen Beschlüsse auch den ihm nicht zusagenden anzunehmen. Und auch derjenige, der sich für das erstere entscheide, d. h. mit Nein stimme, drücke dadurch nicht seinen wahren Willen aus. Das Wesen des dem Bürger durch die Verfassung garantierten Stimmrechts erfordere, dass sachlich getrennte Dinge auch getrennt zur Abstimmung gebracht würden. Nur wo zwischen mehreren Fragen ein innerer Zusammenhang bestehe, der sie als natürliche Einheit erscheinen lasse, sei ihre Zusammenfassung zulässig. Im vorliegenden Falle suche man aber vergeblich nach einem sachlichen Bande, das z. B. den Bau eines Volkshauses mit der Stadthausenerweiterung verknüpfen würde. Der einzige Grund für die Verkoppelung beider Fragen seien taktische Rücksichten gewesen, nämlich die Drohung der Arbeiterschaft andernfalls auch die übrigen

Kredite zu verwerfen, und die Hoffnung durch die Zustimmung der Arbeiterschaft die vorhandene starke Opposition gegen andere Teile der Vorlage, insbesondere gegen die Erweiterungsbauten am Stadthause, zu überstimmen. Diese Hoffnung habe sich denn auch, wie das Abstimmungsergebnis zeige, erfüllt. Selbst wenn von einer Gesetzesverletzung nicht gesprochen werden könnte, wäre doch jedenfalls ein psychologischer Zwang, wie er hier gegen den Bürger ausgeübt worden sei, in hohem Masse ungebührlich und unbillig (§ 64 litt. a des Zuteilungsgesetzes vom 4. Mai 1919).

In den Erwägungen des Rekursentscheides des Regierungsrates vom 30. Oktober 1930 wurde demgegenüber ausgeführt: allerdings sei die Ausübung der politischen Rechte ein verfassungsmässiges Recht des Bürgers. Über den Umfang dieses Rechtes gäben jedoch nicht die zwei Grundsätze des Art. 1 KV, der von den Rekurrenten allein als verletzt angeführt werde, Auskunft, sondern

Seite: 187

andere Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, so – neben den Wahlvorschriften – vor allem die Bestimmungen über Teilnahme an Gemeindeversammlungen, Referendum und Initiative. In Gemeinden mit städtischer Organisation, zu denen Winterthur gehöre, beschränke sich das Stimmrecht des Bürgers in Sachfragen auf das Referendum. Im Wesen des letzteren liege es aber, dass der Stimmberechtigte zu den Vorlagen des Parlaments nur Ja oder Nein zu sagen habe. Die unmittelbare und positive Mitwirkung bei der Gestaltung einer Vorlage, wie sie in den übrigen Gemeinden bei der Beratung in der Gemeindeversammlung möglich sei, bleibe dem Bürger nach dieser mit Art. 1 KV zweifellos vereinbaren Ordnung versagt, gleichwie die Aktivbürgerschaft des Staates auf die Annahme oder Ablehnung der Vorlagen des Kantonsrats beschränkt sei. Im Staat könne aber kaum Zweifel darüber herrschen, dass der Kantonsrat als oberstes Organ selbst und endgiltig entscheide, was er auf dem Gebiete der Gesetzgebung oder an Finanzbeschlüssen zu einer Vorlage zusammenfassen und als Einheit dem Referendum unterstellen wolle. Aus den vom Bezirksrat angeführten Beispielen ergebe sich denn auch, dass der Kantonsrat sich tatsächlich dabei die grösste Freiheit vorbehalten habe. Bis jetzt sei noch von keiner Seite die staatsrechtliche Möglichkeit bestritten worden, aus blossen Zweckmässigkeitserwägungen gesetzgeberische Aufgaben zu einer Vorlage zusammenzufassen, die einzeln nicht oder nur mit grossen Schwierigkeiten verwirklicht werden können. Dasselbe müsse auch für das Gemeindereferendum gelten, da die Stellung der Volksvertretung zur Aktivbürgerschaft in beiden Fällen die gleiche sei. Wenn die Gesamtheit der Stimmberechtigten mit dem Vorgehen des Gemeindeparlamentes nicht einverstanden sei, so möge sie dieses durch Verwerfung zu einer neuen Vorlage zwingen. Ein Anspruch des Stimmberechtigten zu jeder Einzelfrage «in freier Ungebundenheit» Stellung nehmen zu dürfen, lasse sich aus Art. 1 KV ebensowenig

Seite: 188

herleiten wie in Staate. Wenn für Initiativen in manchen Gesetzgebungen getrennte Behandlung der einzelnen Gegenstände verlangt werde und die Behörde eine Initiative nicht mit weiteren neuen Fragen belasten dürfe, so erkläre sich dies daraus, dass sie hier nicht eine eigene Vorlage, sondern eine solche von Stimmberechtigten zur Abstimmung zu bringen habe. Ein Rückschluss daraus auf den andern Fall des Referendums sei nicht zulässig. Es könne auch nicht gesagt werden, dass das beanstandete Verfahren Rücksichten der Billigkeit in ungebührlicher Weise verletze. Die Kredite für das Stadthaus, Kasino und den Saalbau stünden in einem engen sachlichen Zusammenhang. Fraglich sei höchstens, ob nicht der Volkshauskredit gesondert hätte zur Abstimmung gebracht werden sollen. Auch hier sei indessen der vom Stadtrat behauptete Zusammenhang jedenfalls nicht willkürlich, indem es sich um Raumbedürfnisse bestimmter Bevölkerungskreise handle wie bei der Saalbaufrage. Und selbst wenn der Grosse Gemeinderat nur im Interesse der übrigen Kredite zu einem Zugeständnis in der Volkshausfrage bereit gewesen sein sollte, so hätte er lediglich von einer ihm zukommenden Entscheidungsfreiheit Gebrauch gemacht. Ähnliche Zusammenfassungen seien auch anderwärts als notwendig erachtet worden und würden immer wieder vorkommen. Jedenfalls habe der Regierungsrat keine Veranlassung, auf Grund des vorliegenden Tatbestandes auf diesem Gebiete autonomer Verwaltungstätigkeit der Gemeinde wegen ungebührlicher Verletzung von Billigkeitsrücksichten einzuschreiten.

Die gegen den Entscheid des Regierungsrats gerichtete staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 1 KV und Beeinträchtigung des bundesrechtlich gewährleisteten politischen Stimmrechts hat das Bundesgericht verworfen.

Aus den Gründen:

Art. 1 der zürcherischen KV bestimmt, dass

Seite: 189

«die Staatsgewalt auf der Gesamtheit des Volkes beruhe» und «unmittelbar durch die Aktivbürger,

mittelbar durch die Behörden und Beamten ausgeübt» werde. Wann und in welchem Umfange die Ausübung unmittelbar der Aktivbürgerschaft, wann dagegen an ihrer Stelle den von ihr gewählten Behörden zustehe, ergibt sich aus der Vorschrift nicht. Gerade darum aber, wie es sich in dieser Beziehung auf einem bestimmten Gebiete des öffentlichen Lebens verhalte, nämlich wieweit bei Gemeinden mit sog. ausserordentlicher (städtischer) Organisation im Kanton Zürich das Mitspracherecht der Bürger gegenüber den Beschlüssen des Grossen Gemeinderates reiche, dreht sich im vorliegenden Falle der Streit. Während der Regierungsrat die Ansicht vertritt, dass es sich auf die Annahme oder Verwerfung der Vorlagen der genannten Behörde beschränke, so wie sie von ihr der Abstimmung unterbreitet werden, wollen die Rekurrenten darin auch den Anspruch auf eine bestimmte Gestaltung jener Vorlagen inbegriffen wissen, die es bei mehreren davon erfassten Gegenständen dem Stimmberechtigten ermöglicht, zu jedem derselben einzeln Stellung zu nehmen. Mit der Einrichtung des Gemeindereferendums, d. h. dem Grundsatz des kantonalen Gemeinderechtes, dass Beschlüsse des Grossen Gemeinderates über bestimmte Fragen für ihr Zustandekommen der Zustimmung der Aktivbürgerschaft der Gemeinde bedürfen, ist aber jene Folge noch nicht ohne weiteres gegeben. Denn die fragliche Schranke ist beobachtet, sobald die Behörde sich nicht anmasset, statt dessen solche Beschlüsse in eigener abschliessender Kompetenz zu fassen. Der Schluss, dass sie nicht mehrere Gegenstände dieser Art zu einer einheitlichen Abstimmungsvorlage zusammenfassen dürfe, die nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden kann, lässt sich daraus noch nicht herleiten. Die Rekurrenten berufen sich dafür auch zu Unrecht auf den bundesrechtlichen Schutz des individuellen Stimmrechts. Freilich hat die Praxis der Bundesbehörden erklärt, dass zu den durch

Seite: 190

Art. 5 BV unter den Schutz des Bundes gestellten verfassungsmässigen Rechten der Bürger das politische Stimmrecht mitgehöre, selbst wenn es durch die Kantonsverfassung nicht näher normiert sein sollte (s. BURCKHARDT Kommentar 3. Aufl. S. 61 und dortige Zitate). Allein daraus ist doch nur gefolgert worden, dass schon wegen Verletzung einfacher kantonaler Gesetzesbestimmungen, die dieses Recht näher umschreiben, staatsrechtliche Beschwerde geführt werden könne. Ferner, dass es Aufgabe des Bundes sei, auch ohne dass eine Verletzung positiver Gesetzesbestimmungen in Frage stünde, einzuschreiten, falls infolge besonderer Vorkommnisse bei einer Abstimmungsverhandlung die Bürger tatsächlich an der freien Stimmabgabe verhindert worden sind. In dem von den Rekurrenten angeführten, bei Salis-Burckhardt Bundesrecht II No. 415 wiedergegebenen Falle hat allerdings der Bundesrat eine Beeinträchtigung in dieser freien ungehinderten Ausübung des Stimmrechts auch schon darin erblickt, dass bei der Urnenabstimmung gleichzeitig in einem Wahlgang neben der Wahl zu einem bestimmten Amte noch eine weitere eventuelle zu einem anderen Amte vorgenommen werden soll, die lediglich infolge Berufung des bisherigen Amtsinhabers zu dem ersten Amte vielleicht nötig werden wird; denn es werde so dem Bürger unmöglich gemacht, seine Entscheidung inbezug auf die zweite Wahl in Kenntnis der Sachlage, der für seine Entschliessung in Betracht kommenden Umstände zu treffen. Doch ergibt sich schon hieraus, dass der damals beurteilte Tatbestand von dem vorliegenden durchaus verschieden war. Auch abgesehen davon fällt die erwähnte Praxis hier deshalb nicht in Betracht, weil es sich heute nicht, wie dort, um den Eingriff in die Ausübung eines dem Bürger an sich unbestrittenem zustehenden Mitwirkungsrechtes bei Ausübung der öffentlichen Gewalt (der Besetzung gewisser Ämter), sondern um die andere praejudizielle Frage handelt, ob ihm ein solches Mitentscheidungsrecht auch nach der

Seite: 191

Richtung, von der die Rekurrenten es behaupten, wirklich zustehe. Dafür ist aber die Einreihung des politischen Stimmrechts unter die von Bundeswegen geschützten verfassungsmässigen Rechte ohne Belang. Die Frage ist vielmehr eine solche der kantonalen Gemeindegesetzgebung, die, wie sie das Referendum in Gemeindeangelegenheiten überhaupt ausschliessen könnte, auch dessen Umfang bestimmen kann, nämlich der Art, wie nach ihr die Kompetenzen der Gemeindebehörden einerseits und die Befugnisse der Aktivbürgerschaft gegenüber Beschlüssen dieser Behörden andererseits abgegrenzt sind. Irgendeine kantonale Gesetzesvorschrift oder Bestimmung des Gemeindestatuts, die sich mit der Frage befassen und positiv bestimmen würde, dass eine Referendumsvorlage nur unter sich zusammenhängende Bestimmungen enthalten und nicht verschiedene Gegenstände vereinigen dürfe, haben die Rekurrenten aber nicht anführen können. Auch wenn das letztere geschieht, werden damit – entgegen der Behauptung der Beschwerde – der Aktivbürgerschaft keineswegs gewisse Beschlüsse aufgezwungen. Der Stimmberechtigte, der mit einzelnen Teilen der Vorlage nicht einverstanden ist, kann dem dadurch Ausdruck geben, dass er das Ganze verwirft. Und wenn er wegen des Einverständnisses mit den anderen Teilen den Rest in den Kauf nimmt, so tut er dies wiederum kraft seines freien Willens (s. das Urteil vom 22. Dezember 1926 in Sachen Stuber c.

Solothurn, wo die Revision mehrerer kantonaler Gesetze in einen neuen Gesetzeserlass zusammengefasst worden war). Eine ähnliche Zwangslage, um mit den Worten der Rekurrenten zu reden, kann sich für den Bürger auch ergeben, wenn die Vorlage nur einen einheitlichen Gegenstand umfasst, dann nämlich, wenn er zwar mit der Übernahme der betreffenden Aufgabe durch das Gemeinwesen, nicht aber mit der Art ihrer Lösung einverstanden ist, deshalb allein aber die Verwirklichung des der Vorlage zu Grunde liegenden Gedankens nicht verhindern will. Art. 121 III BV,

Seite: 192

der die Verbindung mehrerer verschiedener Materien zu einer Verfassungsinitiative im Bunde verbietet, enthält eine positive Vorschrift, die sich nicht von selbst versteht und deshalb nicht ohne weiteres allgemeine Geltung beanspruchen kann. Und wenn es als unzulässig erklärt worden ist, dass die Behörde, die einer bloss in Form einer allgemeinen Anregung eingebrachten und zustandegekommenen Initiative Folge zu geben hat, in diesen Ausführungserlass noch andere mit dem Gegenstand der Initiative nicht zusammenhängende Fragen aufnimmt, so beruhte dies auf dem besonderen Wesen der Initiative als dem Recht einer gewissen Anzahl von Aktivbürgern einen Volksentscheid über einen bestimmten, von ihnen bezeichneten Gegenstand herbeizuführen, das durch solche Zusätze zum Inhalt der Initiative nicht verkümmert werden darf. Eine Norm darüber, inwiefern die Behörde auch bei Ausübung eines ihr selbst zustehenden Antragsrechtes zu Handen des Volkes mehrere Gegenstände nicht zu einer einheitlichen Vorlage verbinden darf, lässt sich daraus wiederum nicht entnehmen. Es ist ferner unrichtig, dass der Regierungsrat des Kantons Zürich in der kurz vor dem angefochtenen Entscheid abgefassten Weisung an das Volk zu einer kantonalen Initiative ein solches Vorgehen selbst als verfassungs- oder gesetzwidrig bezeichnet habe. Wenn er hier ausführte, dass durch die Verkoppelung der Einführung der Alters- und Invalidenversicherung mit derjenigen neuer Steuerarten in einer einheitlichen Vorlage, der Bürger in der Entscheidungsfreiheit über den einen und anderen Gegenstand in nicht zu billiger Weise beeinträchtigt werde, so hat er doch gleichzeitig ausdrücklich betont, dass eine kantonalrechtliche Bestimmung, welche diese Verbindung ausschliessen würde, nicht bestehe. Es liegt somit auch kein Widerspruch darin, wenn er im heute angefochtenen Entscheide die Frage einer durch die Verkoppelung verschiedener Gegenstände zu einer Referendumsvorlage begangenen Gesetzesverletzung verneint hat.

Seite: 193

Als verfassungsmässige Grundlage für ein Einschreiten des Bundesgerichtes könnte unter diesen Umständen nur Art. 4 BV, das allgemeine Verbot der Willkür in Betracht fallen. Von diesem Gesichtspunkte aus kann aber jedenfalls ein notwendiger innerer Zusammenhang unter den verschiedenen durch eine Vorlage geordneten Gegenständen in dem Sinne, dass die Art der Regelung des einen von derjenigen des anderen abhängen würde, nicht gefordert werden. Es müsste ihre Verbindung zu einer Einheit aller Vernunft widersprechen, sich dafür ein haltbarer, vernünftiger Grund überhaupt nicht mehr geltend machen lassen. Das ist aber hier augenscheinlich nicht der Fall. Freilich mag zwischen dem Volkshausbau und den übrigen durch die Abstimmungsvorlage umfassten Bauten in der Tat insofern ein Unterschied bestehen, als die letzteren der Gesamtheit der Bevölkerung der Gemeinde, das Volkshaus dagegen nur einer bestimmten Sondergruppe zu dienen bestimmt ist. Allein die sämtlichen Projekte verfolgen doch dem Wesen nach einen gleichartigen oder doch ähnlichen Zweck, nämlich auf Kosten der Gemeinde oder doch mit ihrer finanziellen Unterstützung Räume zu schaffen, in denen gewisse einen grösseren Personenkreis umfassende Veranstaltungen, Versammlungen, Vorstellungen usw. abgehalten werden können. Es lässt sich aber sachlich gewiss vertreten und ist auf dem Boden des Art. 4 BV nicht zu beanstanden, wenn eine Gemeindebehörde, die sich anschickt, eine derartige Aufgabe zu lösen, es als ihre Pflicht betrachtet, dies in einer Weise zu tun, dass nicht nur die allgemeinen Bedürfnisse der Einwohnerschaft als Ganzes, sondern auch die Sonderbedürfnisse gewisser bedeutender Bevölkerungsgruppen dabei Befriedigung finden, und wenn sie die Ausführung der Projekte der ersteren Art infolgedessen von der Annahme auch dieser Sondervorlage abhängig macht. Ob auch bloss abstimmungstaktische Rücksichten für sich allein ein solches Vorgehen zu rechtfertigen vermöchten, wie es der Regierungsrat

Seite: 194

angenommen hat, kann unter diesen Umständen unerörtert bleiben.

Denn im vorliegenden Falle lässt sich dafür abgesehen davon jedenfalls noch der erwähnte sachliche Grund geltend machen, der genügt, um die Gemeindebehörden vor dem Vorwurf der Willkür zu schützen. Er bleibt auch bestehen, wenn nur die Bauten am Stadthaus und Kasino sofort, das Volkshaus und der Saalbau dagegen erst später ausgeführt werden sollen, falls gewisse weitere Bedingungen erfüllt sind. Und ebenso bedarf es keiner Erörterung, dass der Tatbestand deshalb noch nicht mit dem im Falle bei Burckhardt Bundesrecht II No. 415 beurteilten auf eine Linie gestellt werden kann (Vornahme einer eventuellen Ersatzwahl, die erst infolge der Wahl zu einem anderen

Amte allenfalls notwendig werden wird, mit der Hauptwahl in einem Wahlgange