



Entscheidinstanz:	Bezirksrat Uster
Geschäftsnummer:	BR-Uster-2004.0865
Datum des Entscheids:	23. Dezember 2004
Rechtsgebiet:	Politische Rechte
Stichwort:	Einheit der Materie Stimmrechtsrekurs (früher Stimmrechtsbeschwerde)
verwendete Erlasse:	§ 121 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte, GPR (§ 4 Abs. 1 Ziffer 4 Initiativgesetz) § 151a Gemeindegesetz (§ 151 Abs. 1 Ziffer 3 a Gemeindegesetz) § 149 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte (§ 151 Abs. 2 a Gemeindegesetz)

Zusammenfassung:

Der Grundsatz der Einheit der Materie wird verletzt, wenn bei einer Teilrevision der Gemeindeordnung von einander unabhängige Sachbereiche zu einer einzigen Abstimmungsfrage zusammengefasst werden.

Anonymisierter Entscheidtext:

1.

- 1.1 Am 26. September 2004 stimmten die Stimmberechtigten der Gemeinde S. über eine Teilrevision der Gemeindeordnung (GO) ab. Die Vorlage enthielt die Änderung von drei Artikeln: Einerseits von Art. 38 GO betreffend Delegation von Kompetenzen der Schulbehörde an die Schulleitung im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, andererseits von Art. 55 und 58 GO betreffend generelle Zuständigkeit des bürgerlichen Gemeinderates für Einbürgerungen.
- 1.2 Bereits im Vorfeld der Abstimmung wandte sich WX mit Beschwerde vom 23. September 2004 an den Bezirksrat und beantragte eine neue Urnenabstimmung mit zwei getrennten Abstimmungsfragen.

Mit Eingabe vom 18. Oktober 2004 erhob YZ ebenfalls Beschwerde und stellte folgenden Antrag:

Es sei diese Stimmrechtsbeschwerde gutzuheissen, das angefochtene Abstimmungsergebnis zu kassieren und der Gemeinderat von S anzuhalten, die beiden Geschäfte in getrennten Vorlagen den Stimmberechtigten von S erneut zur Abstimmung zu unterbreiten; alles unter Kostenfolge zu Lasten der Gemeinde S oder der Staatskasse.



1.3 In seiner Vernehmlassung vom 19. Oktober 2004 beantragt der Gemeinderat die Abweisung der Beschwerden.

2.

2.1 Gestützt auf § 151 Abs. 1 Ziffer 3 und Abs. 2 GG ist der Bezirksrat zuständig zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden. Als Stimmberechtigte der Gemeinde S. sind beide Beschwerdeführer zur Beschwerdeerhebung legitimiert (§ 151 Abs. 1 GG). Auf die fristgerecht eingereichten Beschwerden ist daher einzutreten [ab 1.1.2005: § 151a GG und § 149 Abs. 1 GPR; *Anmerkung zhentscheide.zh.ch*].

2.2 Da mit beiden Beschwerden mit der grundsätzlich gleichen Begründung das gleiche Ziel erreicht werden soll, sind die beiden Beschwerdeverfahren 2004.0865 und 2004.0802 zu vereinigen und unter der Geschäftsnummer 2004.0865 weiter zu führen.

3.

3.1 Für die Urnenabstimmung vom 26. September 2004 unterbreitete der Gemeinderat S. den Stimmberechtigten folgende Abstimmungsfrage:

Wollen Sie die Änderungen der Gemeindeordnung annehmen?

Die Beschwerdeführer machen geltend, diese Frage habe zwei völlig unterschiedliche Geschäfte betroffen. Einerseits die Änderung von Art. 38 GO (Einführung einer Schulleitung im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung), andererseits die Änderung von Art. 55/58 GO (Kompetenzübertragung der Erteilung des Bürgerrechts an die bürgerliche Abteilung des Gemeinderates). Damit sei der Grundsatz der Einheit der Materie resp. ihr Stimmrecht verletzt worden, weil sie nicht einen Sachbereich befürworten und den andern ablehnen konnten, sondern über das Gesamtpaket entscheiden mussten.

3.2 Der Gemeinderat führt demgegenüber aus, in Art. 38 GO gehe es nicht mehr um die Einführung der Schulleitung im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, sondern darum, der seit vier Jahren bestehenden und in der Gemeindeordnung auch unter Art. 37 festgeschriebenen Schulleitung im kommunalen Recht die notwendige gesetzliche Grundlage zu verschaffen, weil der Kanton mit den gesetzlichen Grundlagen in Verzug sei. Die Stimmbürger von S. hätten bereits vor vier Jahren über die Einführung der Teilautonomen Volksschule (TaV) entschieden.

Bei Art. 55 und 58 GO gehe es um die Übertragung der Kompetenzen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts von der Bürgerversammlung an den bürgerlichen Gemeinderat.

Mit der Zusammenfassung der Änderungen in einer einzigen Abstimmungsfrage habe der Gemeinderat seinen Ermessensspielraum nicht überschritten: Da die Änderungen nur Kompetenzfragen innerhalb der Gemeindeorganisation und der Gemeindeordnung betreffen, sei die Einheit der Materie in der Abstimmungsfrage gewahrt worden. Die Stimmbürger hätten die Möglichkeit gehabt, die Vorlage anzunehmen oder abzulehnen. Die vorgeschlagenen Änderungen seien für die Stimmberechtigten leicht zu beurteilen gewesen. Das Abstimmungsergebnis sei eindeutig und lasse keine Zweifel offen (769 Ja-Stimmen zu 433 Nein-Stimmen).

3.3 Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im zürcherischen Recht nicht generell verankert, sondern nur in Bezug auf die Initiative (vgl. § 4 Abs. 1 Ziffer 4 Initiativgesetz, wo-



bei die Initiative auf Gesamtrevision der Staatsverfassung davon ausgenommen ist [ab 1.1.2005: § 121 Abs. 2 GPR; *Anmerkung zhentscheide.zh.ch*]).

Gemäss bundesgerichtlicher Praxis stellt sich die Frage der Einheit der Materie jedoch für alle Vorlagen, die der Volksabstimmung unterliegen (BGE 113 Ia 46 mit weiteren Hinweisen), dementsprechend also auch für eine von der Behörde initiierte Änderung der Gemeindeordnung.

- 3.4 Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet die Zusammenfassung verschiedener Materien zu einer gemeinsamen Abstimmungsvorlage. Enthält eine Vorlage mehrere Sachbereiche, so werden damit gleichzeitig verschiedene Fragen gestellt, wobei der Stimmberechtigte nur die Möglichkeit hat, das Ganze entweder anzunehmen oder abzulehnen. Es kann dabei vorkommen, dass er mit einzelnen Teilen der Vorlage einverstanden ist, mit andern nicht. Dieser differenzierten Auffassung kann er nicht Ausdruck geben. Da auf diese Weise der Wille des Stimmberechtigten nur unzulänglich zum Ausdruck kommt, müssen Vorlagen, welche nicht ein und dieselbe Materie betreffen, getrennt zur Abstimmung unterbreitet werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der Wille des Volkes verfälscht zum Ausdruck kommt (BGE 97 I 669).
- 3.5 Zwar standen vorliegend nur einzelne Bestimmungen des selben Erlasses, der Gemeindeordnung S. zur Debatte. Inhaltlich standen diese jedoch in keinem Zusammenhang. Ob nun einer Schulleitung gewisse Verfügungskompetenzen eingeräumt werden oder Einbürgerungsgesuche künftig statt von der Bürgerversammlung vom bürgerlichen Gemeinderat beurteilt werden, sind zwei ganz verschiedene paar Schuhe. Auch ist die politische Brisanz der zweiten Frage offensichtlich, wie diverse Abstimmungen in verschiedenen Gemeinden des Kantons Zürich in letzter Zeit gezeigt haben. Wenn der Gemeinderat ausführt, dass die vorgeschlagenen Änderungen für die Stimmbürger leicht zu beurteilen waren, trifft das wohl zu, sagt jedoch nichts darüber aus, ob sie ihren Willen unverfälscht kundtun konnten. Ebenso lässt sich aus dem Abstimmungsergebnis nichts ableiten. Ein eindeutiges Ergebnis bedeutet nicht automatisch, dass der Wille der Stimmberechtigten klar zum Ausdruck kam. Das war bei dieser Fragestellung nur der Fall, wenn ein Stimmberechtigter ohnehin – zufälligerweise – beide Fragen bejaht oder verneint hätte, ansonsten musste er einen Kompromiss eingehen. Mit der Zusammenfassung der Gemeindeordnungsänderungen in nur einer Abstimmungsfrage wurde der Grundsatz der Einheit der Materie verletzt.

Damit ist allerdings nicht gesagt, dass ein anderes Ergebnis resultiert hätte, wenn die Fragen getrennt gestellt worden wären. Eine Wiederholung der Abstimmung erweist sich als unerlässlich, um den effektiven Willen der Stimmberechtigten zu ermitteln.

In Gutheissung der Beschwerden ist deshalb das Ergebnis der Urnenabstimmung vom 26. September 2004 über die Änderung der Gemeindeordnung der Gemeinde S. aufzuheben. Der Gemeinderat S. ist anzuweisen, die Änderungen von Art. 38 GO resp. von Art. 55/58 GO den Stimmberechtigten je separat zum Entscheid vorzulegen.

4. Verfahrenskosten sind keine zu erheben (§ 151 Abs. 2 GG in Verbindung mit § 132 WAG [ab 1.1.2005: § 151a Abs. 1 GG und § 152 GPR; *Anmerkung zhentscheide.zh.ch*]).