



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 1486/2007
Datum des Entscheids:	3. Oktober 2007
Rechtsgebiet:	Politische Rechte
Stichwort:	Stimmrechtsrekurs Referendumsfähigkeit von Kantonsratsbeschlüssen
verwendete Erlasse:	Art. 32, 33 und 55 Abs. 2 Kantonsverfassung § 149 lit. c Gesetz über die politischen Rechte Art. 8 Raumplanungsgesetz Art. 4 Abs. 3 Raumplanungsgesetz

Zusammenfassung:

Kantonsratsbeschlüsse können insoweit durch den Regierungsrat überprüft werden, als die Verletzung politischer Rechte gerügt wird. Das Gewaltenteilungsprinzip wird dadurch nicht tangiert, sondern gestärkt (E. 3).

Referendumsfähigkeit von Richtplänen?

Der Richtplan ist ein raumordnungspolitisches Führungsinstrument der Behörden, der nur für diese und deren raumwirksamen Entscheidungen verbindlich ist (E. 4, 5) und mangels hinreichendem Konkretisierungsgrad seiner Bestimmungen weder rechtsverbindliche Wirkungen für die Privaten entfaltet (E. 6) noch deren Vertrauensschutz- oder Rechtssicherheitsinteressen berührt (E. 7).

Die Systematik der Kantonsverfassung schliesst bezüglich Beschlüsse über die Grundzüge der räumlichen Entwicklung das Mitspracherecht des Volkes aus (E. 8).

Mangels Rechtsverbindlichkeit müssen Richtpläne weder wie Verfügungen eröffnet noch wie Rechtssätze publiziert werden. Die Einsehbarkeit der Dokumente bei Amtsstellen – oder heute im Internet – genügt dem gesetzlichen Öffentlichkeitsprinzip (E. 10).

Anonymisierter Entscheidtext:

- A. Mit Beschluss vom 26. März 2007 hat der Kantonsrat einer Teilrevision des kantonalen Richtplans zugestimmt, wobei insbesondere Änderungen im Verkehrsplan (Gesamtverkehrsstrategie, Strassenverkehr, öffentlicher Personenverkehr, Fuss- und Veloverkehr, Parkierung, Güterverkehr, weitere Flugplätze, Schifffahrt) vorgenommen wurden. Die Veröffentlichung erfolgte im ABI vom 30. März 2007 (S. 485).
- B. Mit Eingabe vom 4. April 2007 erhob X. beim Regierungsrat Stimmrechtsrekurs gegen den Beschluss des Kantonsrates und beantragte, es sei dieser Beschluss vollständig mit Text und Plan im Amtsblatt zu publizieren, gegebenenfalls sei er unter Angabe von Ort und Auflagedauer des vollständigen Textes und Plans zu publizieren. Eventualiter verlangte der Rekurrent, es sei der Beschluss des Kantonsrates gestützt auf Art. 33 lit.



e und f der Kantonsverfassung (KV) dem Referendum zu unterstellen. Zudem beantragte er, dass dem Rekurs aufschiebende Wirkung zukommen solle.

- C. Zur Begründung machte der Rekurrent im Wesentlichen geltend, um die vollständigen Einzelheiten des Kantonsratsbeschlusses zum Verkehrsplan zu kennen und dessen Tragweite und Folgen abschätzen und um die allfällige Verletzung des Stimmrechts beurteilen zu können, sei eine vollständige Publikation des beschlossenen Verkehrsplans notwendig. Hierbei sei im Sinne von § 9 Abs. 2 der Publikationsverordnung an Stelle einer vollständigen Publikation im Amtsblatt auch eine separate Veröffentlichung denkbar. Eine Publikation des vollständigen Beschlusses einschliesslich des Planes sei auch deshalb zu verlangen, weil die vom Regierungsrat publizierte ursprüngliche Vorlage durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates ins öffentliche Auflageverfahren gegeben worden sei, die nachfolgend durch den Kantonsrat und die Kommission Planung und Bau beschlossenen zahlreichen und schwer wiegenden Veränderungen in ihren Einzelheiten jedoch bisher nicht öffentlich publiziert wurden. Zudem sei auch mit der Nichtunterstellung des Kantonsratsbeschlusses unter das fakultative bzw. obligatorische Referendum das Stimmrecht des Rekurrenten im Sinne von §§ 147 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) verletzt worden.

Es kommt in Betracht:

1.–2. [Formelle Eintretensfragen]

3. Zur Frage der Zuständigkeit des Regierungsrates zur Überprüfung des Kantonsratsbeschlusses im Rahmen eines Stimmrechtsrekurses gilt Folgendes: Soweit es auf kantonaler Ebene nicht um die Wahl des Kantonsrates oder um kirchliche Wahlen geht, entscheidet der Regierungsrat über den Rekurs (§ 149 lit. c GPR). Anfechtbar sind hierbei alle Handlungen und Unterlassungen von staatlichen Organen (§ 147 Abs. 2 GPR). Mit diesen offenen Formulierungen wird sichergestellt, dass das Anfechtungsobjekt und die Rekursgründe nicht enger gefasst sind, als sich dies aus der Praxis des Bundesgerichts zur Stimmrechtsbeschwerde ergibt. Anfechtbar sind damit auch Vorschriften über das Initiativ- und Referendumsrecht. Dazu zählen insbesondere Beschlüsse über die Ungültigkeit von Volksinitiativen, die Ungültigkeit von Unterschriften, die Nichtunterstellung unter das obligatorische oder fakultative Referendum, gleichzeitige Abstimmung über eine Initiative und Gegenvorschlag, Behinderung bei Unterschriftensammlungen. Zu den staatlichen Organen ist weiter und unzweifelhaft auch der Kantonsrat als Legislativorgan zu zählen. Daraus ergibt sich, dass im Rahmen einer gerügten Verletzung politischer Rechte auch Beschlüsse des Kantonsrates, d. h. der obersten Legislativbehörde des Kantons, durch den Regierungsrat als oberstes Exekutivorgan überprüft werden können. Dies ergibt sich aus dem klaren Wortlaut des Gesetzes, kann jedoch unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung zu Fragen Anlass geben. So kann man sich fragen, ob sich der Gesetzgeber dessen bewusst war, als er den im früheren Recht geltenden Ausschluss der Stimmrechtsbeschwerde bei Kantonsratsbeschlüssen anlässlich der Gesetzesrevision ersatzlos gestrichen hat. Dies, obschon sich diese Konsequenz immerhin bereits der Weisung des Regierungsrates zum GPR entnehmen lässt (ABI vom 11. Oktober 2002, S. 1634). Am verfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsprinzip (Art. 3 KV) ist jedoch nicht immer hundertprozentig festzuhalten. Es kann



durchaus Abweichungen davon geben. Deshalb besagt auch Abs. 2 der genannten Bestimmung, dass niemand staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt ausüben darf. Zum Gewaltenteilungsprinzip gehört auch, dass die staatlichen Kräfte und Mächte einander gegenseitig kontrollieren und wieder begrenzen. Im Bereich der politischen Rechte und des Stimmrechts ergibt sich hieraus, dass der Regierungsrat als Rekursinstanz auch darüber zu wachen hat, dass die politischen Rechte des Bürgers gewahrt bleiben. Entsprechend ist der Regierungsrat zur materiellen Beurteilung des vorliegenden Stimmrechtsrekurses zuständig.

4. Was die Referendumsfähigkeit von Richtplänen anbelangt, so kann der Auffassung des Rekurrenten, dass diese dem fakultativen oder gar dem obligatorischen Referendum gemäss Art. 32 und 33 KV zu unterstellen sind, nicht beigespflichtet werden. Die Funktion und Rechtsnatur des Richtplans ist die räumliche Entwicklung des Kantonsgebietes in seinen Grundzügen (Art. 6 Raumplanungsgesetz, RPG). Dies deshalb, weil die zweckmässige Nutzung des Bodens wegen der Vielzahl der raumwirksamen Staatstätigkeiten nicht allein auf dem Wege der Nutzungsplanung herbeigeführt werden kann. Vielmehr müssen diese raumwirksamen Tätigkeiten mithilfe eines koordinierenden Planungsprozesses zu bestmöglicher Verträglichkeit geführt und auf die erwünschte räumliche Entwicklung hin ausgerichtet werden. Deshalb zeigt ein Richtplan mindestens, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die entsprechenden Aufgaben zu erfüllen (Art. 8 RPG). Der Richtplan vermag aber die Planungs- und Entscheidungsprozesse, wie sie in der Sachgesetzgebung der einzelnen raumwirksamen Tätigkeiten vorgesehen sind, weder zu ersetzen noch zu dominieren. Vielmehr gibt er an, wie die Träger raumwirksamer Aufgaben ihre sachgesetzlichen Zuständigkeiten wahrnehmen sollen, damit sie zur gewünschten Raumordnung beitragen können; er wirkt daher als raumordnungspolitisches Führungsinstrument der Behörden. Folgerichtig entwirft der Richtplan kein zusammenhängendes «provisorisches» Bild der erwünschten Raumordnung. Im Kontext einer stetigen Planung formuliert der Richtplan Problemlösungsbeiträge auf dem Weg zur erwünschten Raumordnung. Einer Ordnung, auf die er zwar hinwirkt, nicht aber selbst herbeiführt.
5. Seiner Funktion entsprechend wendet sich der Richtplan mit seinen Problemlösungsbeiträgen an die Behörden, die raumwirksame Aufgaben zu erfüllen haben. Die Verbindlichkeit des Richtplans für Behörden ist zentrales Mittel, um seine Wirksamkeit als Instrument der koordinativen Raumplanung sicherzustellen. Der Richtplan bedarf daher der wertenden Umsetzung durch die verantwortlichen Träger der je angesprochenen raumwirksamen Aufgaben. Diese Aufgaben werden vom Richtplan zwar mitgesteuert; primär erfolgen sie aber ihrer eigenen Rechtsgrundlage, d. h. den Art. 14 ff. RPG für den Nutzungsplan und den einschlägigen Sachgesetzen für alle weiteren raumwirksamen Aufgaben. Der Richtplan tritt zu diesen besonderen Entscheidungsprozessen koordinierend hinzu, ohne sie zu ersetzen. Deshalb vermag der Richtplan den raumwirksam tätigen Behörden lediglich Gesichtspunkte der Entscheidungsfindung zu vermitteln, welche die Verwaltungsträger auf dem Wege der Interessenabwägung pflichtgemäss zu bedenken haben. Weder nimmt er die Entscheidung selbst vorweg, noch vermag er das in der Sache anwendbare Recht abzuändern. Vielmehr zeigt er an, in welcher



Weise von den Ermessensspielräumen Gebrauch gemacht werden soll, die das anwendbare Recht zur Verfügung stellt.

6. Daraus wird deutlich, dass der Richtplan keine Rechtsverhältnisse zu regeln vermag und daher nicht rechtsverbindliche Wirkungen entfaltet. Der Richtplan bestimmt die von ihm beeinflussten Entscheidungen keineswegs abschliessend; vielmehr erscheint er als ein rein planerisch/ politischer Akt des übergeordneten Planungsträgers gegenüber dem untergeordneten (BGE 121 II 430 E. 1c S. 432). Vorliegend ist ein fakultatives Referendum einzig unter Bezugnahme von Art. 33 Abs. 1 lit. e KV denkbar. Aus dem Gesagten ergibt sich nun, dass der Richtplan an sich auf Grund seiner für Private unverbindlichen Wirkung keine direkten langfristigen Auswirkungen auf die allgemeinen Lebensgrundlagen hat. Wie den Materialien zu Art. 33 Abs. 1 lit. e KV zu entnehmen ist, hat der Verfassungsrat hierbei an praktisch unwiderrufliche Beschlüsse gedacht – etwa zu Atomanlagen, Deponien, Gentechnologie, aber ausdrücklich nicht zu Infrastrukturbauten (siehe Protokoll des Zürcher Verfassungsrates, 7. Sitzung vom 31. Januar 2002, Seite 372). Demgegenüber sind Richtplanbeschlüsse lediglich Planungen, und sie sind auch nicht unwiderruflich, sondern werden im Gegenteil periodisch revidiert. Auch halten sie Optionen innerhalb des gesetzlichen Spielraums offen. Ein Rechtsmittelverfahren hätte daher rein hypothetischen Charakter (BGE 107 Ia 77 E. 2b S. 84), was nicht zulässig und zudem nicht justiziabel ist. Dem Richtplan fehlt es daher auch an einem hinreichenden Konkretisierungsgrad und der notwendigen überwiegenden Wahrscheinlichkeit des Eintretens, um ihn einer Volksabstimmung unterstellen zu können.
7. Anders als ein rechtsverbindlicher Akt bringt der Richtplan zudem keine nennenswerten Vertrauensschutz- und Rechtssicherheitsinteressen Privater ins Spiel. Zur Änderung des Richtplans, dessen Festsetzung gemäss § 32 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) dem Kantonsrat obliegt, reicht daher der Nachweis, dass ein gesetzlicher Anpassungsgrund vorliegt und dass das Änderungsinteresse die Interessen an unveränderter Fortgeltung des Richtplans überwiegt.
8. Gegen die Unterstellung von Richtplanungsbeschlüssen spricht schliesslich auch Art. 55 Abs. 2 KV, der Beschlüsse über die Grundzüge der räumlichen Entwicklung ausdrücklich dem Kantonsrat zuweist. Hätte der Verfassungsgeber ein Mitspracherecht des Volkes gewollt, dann hätte er Beschlüsse über die räumliche Entwicklung unter Art. 33 Abs. 1 KV aufgeführt. Im Gegensatz zu Art. 54 KV enthält Art. 55 KV auch keinen Vorbehalt der Volksrechte.
9. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass Richtplanbeschlüsse des Kantonsrates nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind. Entsprechend ist der Rekurrent hier nicht in seinen politischen Rechten verletzt. Der Stimmrechtsrekurs erweist sich daher als unbegründet.
10. Mangels Rechtsverbindlichkeit müssen Richtpläne weder wie Verfügungen eröffnet noch wie Rechtssätze publiziert werden. Auf Grund ihrer fehlenden Referendumsfähigkeit besteht hierzu auch kein Anlass. Entsprechend kann dem Antrag des Rekurrenten nicht gefolgt werden, dass der Beschluss des Kantonsrates betreffend den Richtplan vollständig mit entsprechendem Text und Plan zu publizieren sei. Richtpläne sind aber – wie alle Pläne nach dem Raumplanungsgesetz – «öffentlich» (Art. 4 Abs. 3 RPG); sie



müssen von jedermann zu den üblichen Zeiten ohne Nachweis eines besonderen Interesses eingesehen werden können. Diesem Grundsatz wird ohne Weiteres nachgelebt, indem beim Amt für Raumordnung und Vermessung der Baudirektion die Möglichkeit besteht, jederzeit den aktuellen kantonalen Richtplan (bestehend aus Text und Karte) elektronisch einzusehen. Zudem können die Dokumente des kantonalen Richtplans im Original-Layout heruntergeladen oder als gedrucktes Dokument bestellt werden. Dem Auftrag nach Informationstätigkeit zu Gunsten der Bevölkerung wird damit Rechnung getragen. So sind auch die dem Beschluss des Kantonsrates vom 26. März 2007 zu Grunde liegenden Dokumente (Richtplantext, Erläuterungsbericht, Karte Verkehr Blatt Nord, Karte Verkehr Blatt Süd) auf der entsprechenden Internetseite einsehbar. Sie können überdies beim Amt selbst eingesehen werden.

11. Der vorliegende Stimmrechtsrekurs ist daher abzuweisen. Damit wird das Begehren um Feststellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses gegenstandslos.