

BGer 1C 468/2021 vom 17. Juni 2022

Bundesgericht, 2022-06-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_468_2021

FR: TF 1C 468/2021 du 17 juin 2022

IT: TF 1C 468/2021 del 17 giugno 2022

Regeste

Volksabstimmung vom 27. September 2020 betreffend den Gestaltungsplan Areal Hardturm - Stadion | Politische Rechte

Erwägungen

E. 1.1

Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten beim Bundesgericht geltend gemacht werden. Davon werden sowohl eidgenössische als auch kantonale und kommunale Stimmrechtssachen erfasst. Nach Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG sind in kantonalen Angelegenheiten gegen Akte letzter kantonalen Instanzen unter anderem Beschwerden betreffend Volksabstimmungen zulässig. Gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung sehen die Kantone gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vor, wobei sich diese Pflicht nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung erstreckt. Im vorliegenden Fall ist ein kantonal letztinstanzlicher gerichtlicher Endentscheid angefochten, mit dem über die behaupteten Unregelmässigkeiten einer Volksabstimmung in der Stadt Zürich wegen angeblich unzulässiger Beeinflussung der Stimmberechtigten durch den Gemeinderat befunden wurde. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als Stimmrechtsbeschwerde offen. Die Beschwerdeführer sind als stimmberechtigte Personen in der Stadt Zürich zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 3 BGG).

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und 96 BGG gerügt werden. Im Rahmen der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und von kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, die den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (Art. 95 lit. d BGG ; BGE 141 I 221 E. 3.1 mit Hinweis), soweit dies entscheidungswesentlich ist und substantiiert gerügt wird (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG sowie BGE 139 II 404 E. 3 und 136 II 304 E. 2.5).

E. 2.1

Die Beschwerdeführer rügen die offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts sowie zugleich die Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, weil die Vorinstanzen nicht gemäss ihrem Antrag sämtliche Unterlagen zum Schulprojekt ins vorliegende Verfahren beigezogen hätten. Ergänzend beantragen sie auch vor Bundesgericht den Beizug dieser Akten.

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Offensichtlich unrichtig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn die vorinstanzliche Beweiswürdigung schlechterdings unhaltbar ist, d.h. wenn die Behörde in ihrem Entscheid von Tatsachen ausgeht, die mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehen, aktenwidrig sind oder auf einem offenkundigen Fehler beruhen (BGE 143 IV 241 E. 2.3.1 ; 137 I 58 E. 4.1.2; je mit Hinweisen). Auch die unvollständige Feststellung des massgeblichen Sachverhalts ist offensichtlich unrichtig (vgl. BGE 135 II 369 E. 3.1; 133 IV 293 E. 3.4.2).

E. 2.3

Der Gehörsanspruch (Art. 29 Abs. 2 BV) umfasst namentlich das Recht der betroffenen Person, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern sowie das Recht auf Abnahme der angebotenen rechtserheblichen Beweismittel (vgl. BGE 133 I 270 E. 3.1). Daraus lässt sich jedoch keine allgemeine Pflicht der Behörde zur Abnahme aller angebotenen Beweise und zur Würdigung sämtlicher Argumente ableiten. So kann ein Beweisantrag abgelehnt werden, wenn die Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde sich ihre Meinung aufgrund zuvor erhobener Beweise bereits bilden konnte und sie ohne Willkür in vorweggenommener, antizipierter Beweiswürdigung annehmen darf, die gewonnene Überzeugung werde durch weitere Beweiserhebungen nicht erschüttert (BGE 136 I 229 E. 5.3 ; 134 I 140 E. 5.3).

E. 2.4

Der Anspruch auf Beweisabnahme bzw. umfassende Abklärung des Sachverhalts erstreckt sich lediglich auf die rechtserheblichen Tatsachen. Im vorliegenden Zusammenhang ist nicht ersichtlich, inwiefern die von den Beschwerdeführern verlangten zusätzlichen Abklärungen bzw. der Beizug sämtlicher planerischen Unterlagen zur möglichen Schulnutzung für die Frage der behaupteten Verletzung der Abstimmungsfreiheit massgeblich sein sollten. Dass es Überlegungen bei der Stadt Zürich für die Anmietung von Räumen im Westturm des Stadionprojekts für namentlich Schulräume und zwei Turnhallen gab und weiterhin gibt, ist nicht umstritten und war auch den beiden Vorinstanzen bekannt. Zu prüfen ist, ob das Ergebnis der Volksabstimmung in entscheidender Weise beeinflusst worden ist, indem die Planung für eine mögliche Schulnutzung nicht bereits vor der Volksabstimmung öffentlich bekannt gegeben worden war. Dass die Details eines möglichen Schulhauseinbaus insofern von Belang sind, vermögen die Beschwerdeführer nicht ausreichend darzulegen und ist auch nicht ersichtlich. Das Verwaltungsgericht durfte in antizipierter Beweiswürdigung davon ausgehen, die verlangten weiteren Unterlagen würden keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn für die durch die Vorinstanz in der Sache einzig zu prüfende Frage der Abstimmungsfreiheit im Zusammenhang mit der Abstimmung über den Gestaltungsplan erbringen. Weitere Abklärungen erübrigten sich demnach und sind auch im bundesgerichtlichen Verfahren nicht erforderlich.

E. 2.5

Damit hat weder das Verwaltungsgericht den rechtserheblichen Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt oder den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör verletzt noch ist dem Antrag der Beschwerdeführer auf Ergänzung der Akten durch das

Bundesgericht stattzugeben.

E. 3.1

In der Sache rügen die Beschwerdeführer im Wesentlichen, der Stadtrat hätte die Stimmberechtigten vor dem Abstimmungstermin vom 27. September 2020 darüber informieren müssen, dass er im neuen Stadionkomplex eine Schule und zwei Turnhallen vorsehe. Das Fehlen dieser Information habe die Abstimmung massgeblich beeinflusst. Hätten die Stimmberechtigten Kenntnis von dieser Planung gehabt, hätte das zu einem abweichenden Ergebnis führen können.

E. 3.2

Nach Art. 34 Abs. 1 BV sind die politischen Rechte gewährleistet. Die in Art. 34 Abs. 2 BV vorgesehene Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 146 I 129 E. 5.1 ; 145 I 1 E. 4.1, 259 E. 4.3 ; 143 I 92 E. 3.3, mit Hinweis).

E. 3.3

Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Informationen bzw. Interventionen der Behörden bei Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen (Gemeinde, Kanton, Bund) sowie bei Abstimmungen in einem anderen (untergeordneten, gleichgeordneten oder übergeordneten) Gemeinwesen (BGE 146 I 129 E. 5.1 ; 145 I 1 E. 4.1 ; 143 I 78 E. 4.4, mit Hinweisen). In Bezug auf Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu (BGE 129 I 232 E. 4.2.1 S. 244 mit Hinweisen). Diese nehmen sie mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen, aber auch in anderer Form wahr. Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage erklärt wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet - und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben -, wohl aber zur Sachlichkeit (BGE 139 I 2 E. 6.2). Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des

Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (vgl. BGE 138 I 61 E. 6.2 ; 135 I 292 E. 4.2).

E. 3.4

Selbst wenn Mängel vor einer Abstimmung oder bei deren Durchführung festzustellen sind, ist die Abstimmung nach der Rechtsprechung nur dann aufzuheben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können. Die Beschwerdeführer müssen in einem solchen Fall zwar nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat. Es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Erscheint allerdings die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (BGE 145 I 1 E. 4.2 ; 141 I 221 E. 3.3; BGE 138 I 61 E. 4.7.2).

E. 3.5

Mit dem fraglichen privaten Gestaltungsplan wird keine Schulnutzung im vorgesehenen Stadionkomplex vorgeschrieben. Zwar könnte eine solche innerhalb der baulichen Möglichkeiten des Plans realisiert werden. Das trifft aber für etliche andere Nutzungsmöglichkeiten ebenfalls zu. Die Beschwerdeführer beziehen sich auf einen Artikel im Tages-Anzeiger vom 5. Februar 2021 und leiten daraus ab, schon im Sommer 2020 sei eine Schulnutzung im westlichen Turm des Stadionprojekts festgestanden. Wohl erwägt die Stadt Zürich die Möglichkeit, darin ein Schulhaus einzurichten. Ein entsprechender Entscheid wurde bisher jedoch nicht gefällt. Die Idee eines Schulprojekts gab es schon im Sommer 2020. Sie bildet aber bis heute lediglich eine Absicht des Hochbau- und des Schul- und Sportdepartements. Ob diese Absicht sich zu einem zu realisierenden Projekt entwickelt, ist offen. Das Stadion kann auch ohne Schule gebaut werden. Der Gestaltungsplan ist insofern neutral und enthält dazu keine verbindliche Regelung. Erst recht nicht Bestandteil des Gestaltungsplans bilden Details eines eventuellen Schulhauseinbaus. Über die allfällige Realisierung einer möglichen Schulnutzung und deren Ausgestaltung wird unabhängig vom Gestaltungsplan erst in einem späteren Beschluss des Gemeinderats entschieden, der wiederum den einschlägigen Regeln über die politischen Rechte untersteht und entsprechend der Volksabstimmung unterbreitet werden kann. Mit der Abstimmung über den Gestaltungsplan als solchen ist keine finanzielle Beteiligung der Gemeinde am Stadionkomplex verbunden. Die Kosten für eine mögliche spätere Einmietung zwecks Schulnutzung und damit die allfällige Frage, ob dies als Querfinanzierung des Stadionbaus zu werten ist, sind daher im heutigen Zeitpunkt, in dem es lediglich um den Gestaltungsplan geht, nicht von Belang, sondern werden erst im Zusammenhang mit der politischen Auseinandersetzung über die allfällige Realisierung eines Schulhauseinbaus wesentlich. Sie sind dannzumal zu diskutieren und politisch abzuwägen.

E. 3.6

Unter diesen Umständen ist nicht davon auszugehen, dass der Frage der Schulnutzung für die Abstimmungsvorlage über den Gestaltungsplan des Stadionkomplexes eine wesentliche Funktion zukommt. Ob die Kenntnis über die mögliche Schulnutzung bei den Stimmberechtigten zu erheblich mehr Nein-Stimmen geführt hätte, ist überdies spekulativ.

Es erscheint nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass sich daraus auch eine grössere Zustimmung hätte ergeben können. So oder so war die Abstimmung über den Gestaltungsplan nicht von der noch offenen Schulvorlage abhängig. Denn selbst wenn die Idee einer Schulnutzung bereits vor der Abstimmung über den Gestaltungsplan bestanden hat, ist noch lange nicht sicher, dass sie dereinst auch realisiert wird. In diesem Sinne wäre möglicherweise auch eine allfällige Information über das Schulprojekt vor der Abstimmung aus den Kreisen der Stimmberechtigten als unzulässige Einmischung in den Abstimmungskampf beanstandet worden. Die Stimmberechtigten konnten sich im Ergebnis zum privaten Gestaltungsplan äussern, ohne diese Abstimmungsvorlage mit den davon zu unterscheidenden Fragestellungen des Einbaus einer Schulanlage zu vermischen.

E. 3.7

Demnach wurde das Recht der stadtzürcherischen Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV nicht verletzt. Was die Beschwerdeführer sonst noch vorbringen, ist nicht geeignet, diese Einschätzung in Frage zu stellen. Im Übrigen ist das Abstimmungsergebnis mit einer Differenz von über 18% der Ja- und Nein-Stimmen deutlich ausgefallen. Es ist nicht davon auszugehen, dass mehr als 9% der Stimmberechtigten wegen den von den Beschwerdeführern verlangten zusätzlichen Informationen über die Idee der Stadt Zürich, einen Teil des Stadionkomplexes für eine Schule zu nutzen, ihre Meinung geändert hätten. Nur schon deshalb fiel die Aufhebung der Abstimmung selbst dann nicht in Betracht, wenn die von den Beschwerdeführern behaupteten Unregelmässigkeiten grundsätzlich zu bejahen wären.

E. 4

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Beschwerdeführer unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5, Art. 65 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.