

BGer 1C 473/2021 vom 17. Juni 2022

Bundesgericht, 2022-06-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_473_2021

FR: TF 1C 473/2021 du 17 juin 2022

IT: TF 1C 473/2021 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. Der Beschwerdeführer ist als stimmberechtigte Person in der Stadt Zürich zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 3 BGG).

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können Rechtsverletzungen 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 entsprechend gerügt wird (vgl. hinten E. 2.1).

E. 1.3

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. 2.1

Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 140 III 115 E. 2; 133 II 249 E. 1.4.1). Eine reine Wiederholung des Parteistandpunkts aus dem vorinstanzlichen Verfahren ohne Bezug zum angefochtenen Entscheid genügt den Anforderungen an die Begründung einer Beschwerde nicht (vgl. BGE 134 II 244 E. 2.1; Urteil 1C_632/2018 vom 16. April 2020 E. 13 [nicht publ. in: BGE 146 II 289]). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht prüft solche Rügen nur, wenn sie in der Beschwerde vorgebracht und substantiiert begründet worden sind (BGE 136 II 304 E. 2.5). Die Beschwerdeschrift genügt diesen Anforderungen in weiten Teilen nicht.

E. 2.2

Soweit der Beschwerdeführer die Sachverhaltsfeststellungen des Verwaltungsgerichts rügt, tut er nicht dar, weshalb diese nicht nur möglicherweise falsch, sondern offensichtlich unrichtig sein sollen. Was namentlich den verlangten Beizug sämtlicher Amtsberichte sowie weiterer Unterlagen im Zusammenhang mit dem Stadionbau betrifft, ist nicht ersichtlich, inwiefern das Verwaltungsgericht die tatsächlichen Umstände unvollständig oder sonst wie offensichtlich unzutreffend abgeklärt haben sollte. Auf die Rüge, die Tatsachen würden im angefochtenen Entscheid unzutreffend wiedergegeben, ist demnach nicht weiter einzugehen. Die Sachverhaltsfeststellungen des Verwaltungsgerichts sind vielmehr für das Bundesgericht verbindlich und nicht zu ergänzen. Folglich erweisen sich auch die damit eng verbundenen Verfahrensanträge sowie die im gleichen Kontext erhobene Rüge einer Gehörsverletzung als unbegründet (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.3; Urteil 1C_140/2016 vom 9. November 2016 E. 2.1 [nicht publ. in: 142 I 162]).

E. 2.3

In rechtlicher Hinsicht legt der Beschwerdeführer nicht nachvollziehbar dar, weshalb die weiteren behaupteten Verfahrensmängel auf einen Verstoss gegen die Garantie der politischen Rechte bzw. die einschlägigen Bestimmungen hinauslaufen sollten. Was insbesondere den verlangten Schriftenwechsel vor dem Verwaltungsgericht betrifft, so wurde ein solcher im ersten Rechtsgang von 2020 durchgeführt; der Beschwerdeführer tut nicht zureichend dar, die Umstände hätten sich so geändert, dass ein nochmaliger Schriftenwechsel erforderlich gewesen wäre. Auch in der Sache setzt sich der Beschwerdeführer teilweise nicht ausreichend mit dem angefochtenen Entscheid auseinander. Seine Rügen laufen insofern auf eine reine Wiederholung seines Parteistandpunkts im vorinstanzlichen Verfahren ohne Bezug zum angefochtenen Entscheid hinaus. Auf die Beschwerde kann daher nur im nachfolgenden, beschränkten Umfang eingetreten werden.

E. 3.1

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. 3.2

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 143 I 78 E. 4.3 ; 129 I 232 E. 4.2.1 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 143 I 78 E. 4.4 ; 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. 3.3

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 beeinflussen 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. 3.4

Der Beschwerdeführer beanstandet, die Stadt Zürich hätte in der Abstimmungszeitung die Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit Fussballspielen thematisieren müssen. Der Sicherheitsaspekt bei der Veranstaltung von Fussballspielen bezieht sich auf die Nutzung und den Betrieb des Stadions. In der Abstimmungszeitung vom 27. September 2020 wurde darauf hingewiesen, dass die Stimmberechtigten am 25. November 2018 den Baurechtsverträgen für das Stadionprojekt mit 53.8 % der Ja-Stimmen zugestimmt hatten. Damit hatte das zuständige Stimmvolk die Realisierung, die Nutzung und den Betrieb des Fussballstadions und die dabei geplanten Annexnutzungen grundsätzlich gebilligt. Die damalige Abstimmungspublikation enthielt Angaben zum Sicherheitskonzept. Die Stimmberechtigten hatten sich demnach schon zwei Jahre früher kritisch mit den Sicherheitsaspekten des geplanten Fussballstadions auseinandersetzen und sich dazu eine Meinung bilden können. Im Übrigen steht der Gesichtspunkt der Sicherheit beim Erlass eines Gestaltungsplans, wie er hier den Streitgegenstand bildet, nicht im Vordergrund. Der Beschwerdeführer legt nicht ausreichend dar, weshalb dies im vorliegenden Zusammenhang anders sein sollte.

E. 3.5

Soweit der Beschwerdeführer rügt, in der Abstimmungszeitung fehlten mit Blick auf die Unversehrtheit der Menschen jegliche Hinweise auf die Verträglichkeit von Stadion und Wohnraum, geht auch dies fehl. Seine diesbezüglichen Ausführungen zur physischen und psychischen Unversehrtheit sowie zur Bewegungsfreiheit von Matchbesuchenden, Ordnungskräften und unbeteiligten Dritten genügen den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG nicht. Die Abstimmungszeitung äussert sich sodann ausdrücklich zu den Umweltaspekten und verweist auf die durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung.

E. 3.6

Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, der den Streitgegenstand bildende private Gestaltungsplan sei rechtswidrig. Die Stadt Zürich wendet dagegen ein, dabei handle es sich um eine nach Art. 99 BGG unzulässige neue Behauptung. Das in der fraglichen Bestimmung vorgesehene Novenverbot bezieht sich an sich nur auf neue Tatsachen und Beweismittel, nicht aber auf neue rechtliche Argumente (vgl. BGE 142 I 155 E. 4.4.1 ff.). Wie die Stadt Zürich indes in ihrer Stellungnahme an das Bundesgericht ausführt, ist die Rechtmässigkeit eines Gestaltungsplans im Kanton Zürich grundsätzlich nicht mit einer Stimmrechtsbeschwerde, sondern mit einem Rekurs an das Baurekursgericht geltend zu machen. Weshalb das hier anders sein sollte, legt der Beschwerdeführer erneut nicht zureichend dar. Wenn er dieses Argument schon erst vor Bundesgericht vorbringt, wäre der Beschwerdeführer umso mehr verpflichtet gewesen, die Massgeblichkeit dieses Arguments für das vorliegende Verfahren darzutun.

E. 3.7

Demnach wurde das Recht der stadtzürcherischen Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV nicht verletzt. Schliesslich sind auch die übrigen Anträge und Argumente des Beschwerdeführers nicht geeignet, eine Verletzung seines Stimmrechts zu belegen, soweit darauf überhaupt einzutreten wäre. 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 vom Beschwerdeführer verlangten zusätzlichen Informationen in der Abstimmungszeitung ihre Meinung geändert hätten. Nur schon aus diesem Grund fiele die Aufhebung der Abstimmung selbst dann nicht in Betracht, wenn die vom Beschwerdeführer behaupteten Unregelmässigkeiten grundsätzlich zu bejahen wären. Hinzu kommt, dass es sich dabei bloss um leichte und nicht um erhebliche Mängel handeln würde, was für die Aufhebung der Abstimmung nicht ausreichend wäre (vgl. oben, E. 3.3).

E. 4

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Verfahrensausgang wird der unterliegende Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1, 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.