

# **BGer 1P.99/2003 vom 20. Juli 2007**

Bundesgericht, 2007-07-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1P.99\\_2003](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.99_2003)

FR: TF 1P.99/2003 du 20 juillet 2007

IT: TF 1P.99/2003 del 20 luglio 2007

## **Regeste**

Art. 85 lit. a OG und Art. 34 Abs. 2 BV (Gemeindeversammlungsbeschluss vom 18. Juni 2001) | Politische Rechte

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das angefochtene Urteil ist vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ergangen. Auf das bundesgerichtliche Beschwerdeverfahren bleiben daher die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG) weiterhin anwendbar ( Art. 132 Abs. 1 BGG ). Nach Art. 85 lit. a OG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger in kantonalen Angelegenheiten. Als kantonal gelten auch Wahlen und Abstimmungen in Gemeinden ( BGE 119 Ia 167 E. 1a S. 169). Die Beschwerdeführer sind in Wettswil stimmberechtigt und daher befugt, die Abstimmung vom 18. Juni 2001 wegen Verletzung ihres Stimmrechts anzufechten ( BGE 121 I 357 E. 2a S. 360 mit Hinweisen). Der angefochtene Entscheid des Regierungsrates unterliegt keinem kantonalen Rechtsmittel ( Art. 86 Abs. 1 OG ). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

### **E. 2**

Die in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte 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 ( BGE 130 I 290 E. 3.1 S. 294 ; 121 I 138 E. 3 S. 141; je mit Hinweisen).

### **E. 3**

Die Beschwerdeführer rügen zunächst, die Weisung des Gemeinderats vom 1. Juni 2001 habe zahlreiche Unwahrheiten und sehr einseitige Formulierungen enthalten, welche die Stimmberechtigten bei ihrer Entscheidungsfindung stark beeinträchtigt und irreführt hätten.

#### **E. 3.1**

Das Ergebnis eines Urnengangs kann u.a. durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig.

Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet und darf eine Empfehlung abgeben, wohl aber zur Objektivität. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen; das Gebot der Sachlichkeit verbietet indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken (vgl. BGE 130 I 290 E. 3.2 S. 294 f. mit Hinweisen).

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführer machen geltend, in der Weisung sei die betroffene Fläche mehrfach mit rund 60 ha angegeben worden, obwohl die für den Golfplatz umgezonte Fläche insgesamt 67 ha betrage. Hinzu komme, dass gemäss dem Entscheid der Baurekurskommission II des Kantons Zürich vom 25. Juni 2002 auch die als Ausgleichsflächen ausserhalb der Erholungszone benötigten Flächen hätten umgezont werden müssen, weshalb sich der effektive Landverbrauch auf rund 100 ha belaufe. Unter diesen Umständen liege mehr als eine nur unwesentliche Abweichung zur "beschönigenden" Darstellung von 60 ha in der Weisung vor.

#### **E. 3.2.1**

Der Regierungsrat räumte ein, dass die Flächenangabe von "rund 60 ha" falsch sei, weil die umzuzonende Fläche 67 ha betrage. Es habe sich jedoch um einen geringfügigen Fehler gehandelt; die Stimmberechtigten hätten sich die tatsächliche Grösse des Gebietes auf Grund des auf S. 52 der Weisung übersichtlich abgedruckten Plans ohne weiteres bildlich vergegenwärtigen können, was der Mehrheit der Stimmberechtigten ohnehin leichter gefallen sein dürfte als eine Vorstellung anhand einer abstrakten Flächenangabe. Diesen Ausführungen ist zuzustimmen: Das für die Golfanlage vorgesehene Areal wurde zudem in der Weisung (S. 54 Ziff. 1) näher beschrieben, weshalb zwar eine falsche Zahlenangabe vorliegt, die Stimmbürger aber nicht über das Ausmass der umzuzonenden Fläche irregeführt wurden.

#### **E. 3.2.2**

Aus Punkt 1.3 der Zonenvorschriften ergab sich zudem, dass auch Flächen östlich oder westlich angrenzend an die Erholungszone für die Schaffung von Ausgleichsflächen herangezogen werden könnten. Dies war jedoch nicht Gegenstand der Abstimmungsvorlage, sondern wurde dem Gestaltungsplanverfahren vorbehalten. Ob dieses Vorgehen zulässig ist oder die allenfalls benötigten Ausgleichsflächen ebenfalls in die Erholungszone hätten umgezont werden müssen, ist eine planungsrechtliche und keine stimmrechtliche Frage. Für die Informationspflicht des Gemeinderates ist grundsätzlich die konkrete, zur Abstimmung anstehende Vorlage massgebend. Abzustimmen war nur über die Umzonung von 67 ha Land von der Landwirtschafts- in die Erholungszone; zu diesem Zeitpunkt lagen auch keine Einwände der zuständigen kantonalen Behörden oder der Einsprecher gegen die Dimensionierung der Erholungszone vor, auf die der Gemeinderat hätte hinweisen müssen.

### **E. 3.3**

Nach Auffassung der Beschwerdeführer liegt eine weitere Fehlinformation im Zusammenhang mit der Voruntersuchung zur Umweltverträglichkeitsprüfung vor: Diese werde in der Weisung mehrfach erwähnt, ohne klarzustellen, dass es sich lediglich um ein

Parteigutachten der Golfinitianten handle, das dem zuständigen kantonalen Amt bis zum Zeitpunkt der Abstimmung weder bekannt war noch von diesem beurteilt wurde. Wie der Regierungsrat jedoch zu Recht festgehalten hat, wird der Umweltverträglichkeitsbericht bzw. die Voruntersuchung dazu immer im Auftrag des privaten Bauherrn erstellt; erst deren anschliessende Beurteilung durch die Umweltschutzfachstelle trägt den Charakter eines behördlichen Gutachtens. Auf S. 48 der Weisung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Voruntersuchung lediglich "auf informeller Basis" erfolgt sei. In diesem Abschnitt wird auch klargestellt, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung erst im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens durchgeführt werden soll.

### **E. 3.4**

Weiter rügen die Beschwerdeführer die Information (Weisung S. 62), dass die betroffenen Grundeigentümer mit der Umzonung einverstanden seien, als klar falsch: Mindestens ein Grundeigentümer (Werner Locher) sei zum damaligen Zeitpunkt nicht mehr einverstanden gewesen und habe dies dem zuständigen Gemeinderat auch vor der Gemeindeversammlung mitgeteilt; der Gemeinderat habe es jedoch unterlassen, von sich aus an der Gemeindeversammlung darüber zu informieren. Zudem hätten Abklärungen bei der Stadt Zürich, Eigentümerin von 14 ha Land, ergeben, dass bis zum Zeitpunkt der Gemeindeversammlung keine konkreten Gespräche über die Landabtretung stattgefunden hätten, geschweige denn eine schriftliche Vereinbarung darüber vorgelegen habe. In der gerügten Passage der Weisung suggeriere der Gemeinderat überdies, dass alle Betroffenen mit der Umzonung einverstanden seien; tatsächlich aber hätten sich die betroffenen Pächter in der "IG - kein Golfplatz Bonstetten/Wettswil" zusammengeschlossen, um gegen das Projekt zu opponieren.

#### **E. 3.4.1**

Wie die Gemeinde in ihrer Vernehmlassung darlegt, wurde ihr von den Initianten des Golfplatzprojekts mitgeteilt, dass alle Grundeigentümer bereit seien, ihr Land für den beabsichtigten Golfplatz zur Verfügung zu stellen. Werner Locher habe erst am 11. Juni 2001, und damit nach Erscheinen der Weisung, seinen Rücktritt von der Vereinbarung erklärt. Dies hat die Gemeinde mit einer Kopie des Rücktrittsschreibens belegt. Insofern kann sich nur die Frage stellen, ob der Gemeinderat verpflichtet gewesen wäre, an der Gemeindeversammlung auf den veränderten Umstand hinzuweisen. Dies ist grundsätzlich zu bejahen, weil für den nachfolgenden Gestaltungsplan die Zustimmung sämtlicher Grundeigentümer erforderlich war, und die fehlende Zustimmung eines Eigentümers deshalb die Realisierung des Projekts gefährden konnte. Insofern handelte es sich um eine wichtige Information, auch wenn der Gemeinderat damals vermutlich darauf vertraute, dass es den Golfplatzinitianten gelingen werde, Werner Locher wieder umzustimmen. Zwar hat Beat Berger in seinem Votum an der Gemeindeversammlung darauf aufmerksam gemacht, dass entgegen der Weisung nicht alle Grundeigentümer bereit seien, Land für einen Golfplatz zur Verfügung zu stellen (Protokoll S. 332); seiner Aussage als erklärter Golfplatzgegner kam jedoch nicht das gleiche Gewicht zu wie einer Erklärung des Gemeinderats.

#### **E. 3.4.2**

Die Liegenschaftsverwaltung der Stadt Zürich hatte am 27. Juni 2000 eine Vereinbarung mit den Initianten geschlossen, worin sie sich dem Projekt nicht widersetze und sich unter Vorbehalt der zustimmenden Beschlüsse des Stadt- bzw. Gemeinderats bereit erkläre, die

im Golfplatzperimeter liegenden Grundstücke dem Golfklub zu veräussern. Diese Vereinbarung wurde in der Folge nicht widerrufen, weshalb dem Gemeinderat insoweit keine Falschinformation vorgeworfen werden kann.

### **E. 3.4.3**

In der Weisung werden die Pächter zwar nicht ausdrücklich erwähnt; im Bericht zu den Einwendungen werden aber die Einwendungen der "IG - kein Golfplatz Bonstetten/Wettswil" wiedergegeben, in der sich vor allem Landwirte engagiert hatten, die Land im betroffenen Perimeter als Pächter bewirtschafteten. Sie machten in erster Linie geltend, mit der Erstellung des Golfplatzes werde eine grosse Fläche ebenen und gut bewirtschaftbaren Landes der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen; dies gefährde die Landwirtschaft, weil Landwirten, die weiter landwirtschaftlich tätig sein wollten, die Fläche als dringend notwendiges Pachtland fehle (Weisung S. 59). Insofern konnte die anschliessende Aussage (Weisung S. 62), "die betroffenen Grundeigentümer" seien bereit, Land für den Golfplatz zur Verfügung zu stellen, von den Stimmberechtigten nicht in dem Sinne verstanden werden, dass alle betroffenen Landwirte, einschliesslich der Pächter, mit dem Vorhaben einverstanden seien. Darauf wurde im Übrigen auch in mehreren Veröffentlichungen im Vorfeld der Abstimmung hingewiesen (vgl. z.B. Markus Müller/Werner Locher, Der Standpunkt der Pächter, Anzeiger des Bezirks Affoltern vom 6. Juni 2001; "Es ist nicht alles Golf, was glänzt" - Informationsveranstaltung vom 3. Mai 2001; Abstimmungsbroschüre des Umwelt Forum Wettswil, letzte Seite).

### **E. 3.5**

Die Beschwerdeführer werfen dem Gemeinderat weiter vor, das betroffene Gebiet in der Weisung als "landschaftlich nicht besonders exponiert" und ohne "speziell schützenswerte Elemente" bezeichnet und damit zu Unrecht herabgemindert zu haben, obwohl das Gebiet im regionalen Richtplan als Landschaftsförderungsgebiet eingestuft und im kantonalen Richtplan als Fruchtfolgefläche ausgewiesen war. Diese Aussage ist jedoch auf dem Hintergrund der geplanten Nutzung als Golfplatz zu werten, d.h. sie bringt zum Ausdruck, dass diese Nutzung nach Auffassung des Gemeinderats landschaftsverträglich ist. Dabei handelt es sich um eine vertretbare Wertung, die auch in einer Weisung zulässig ist (vgl. BGE 130 I 290 E. 4.1 S. 297 mit Hinweisen).

### **E. 3.6**

Schliesslich rügen die Beschwerdeführer, in der Weisung werde der unzutreffende Eindruck vermittelt, es seien alle nötigen rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für das Projekt erfüllt und alle unabdingbaren planungsrechtlichen Schritte vorgenommen worden. Dabei werde verschwiegen, dass die vorgesehene Nutzung im Widerspruch zu den übergeordneten Planungsstufen stehe und die übergeordneten Raumpläne (insbesondere der kantonale und der regionale Richtplan) im Zeitpunkt der Abstimmung noch keineswegs im erforderlichen Sinne angepasst worden waren. Die in der Weisung (S. 48) enthaltene Darstellung des Planungsprozesses (Koordination mit der Zürcher Planungsgruppe Knonauseramt und der Gemeinde Bonstetten; Vorprüfung beim Kanton, Mitwirkungsverfahren) ist jedoch sachlich zutreffend; insbesondere hatte die Delegiertenversammlung der Planungsgruppe Knonauseramt schon am 21. Mai 2001 beim Regierungsrat die Festlegung eines Erholungsgebiets für einen Golfplatz im Gebiet Stierenmaas im regionalen Richtplan beantragt. Nach der damaligen Praxis des kantonalen Amtes für Raumplanung wurde jedoch dieser Antrag erst nach dem Entscheid der

Baurekurskommission über die angefochtene Zonenplanänderung dem Regierungsrat weitergeleitet. Diese Praxis wurde von Baurekurskommission und Verwaltungsgericht als rechtswidrig beurteilt und seither aufgegeben; inzwischen ist auch die notwendige Revision des regionalen Richtplans beschlossen worden. Ob auch eine Anpassung des kantonalen Richtplans erforderlich ist, wird im hängigen Beschwerdeverfahren 1A.19/2007 zu beurteilen sein. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um Fragen des Stimmrechts, sondern des Planungsrechts, weshalb der Regierungsrat die entsprechenden Rügen der Beschwerdeführer in das Rechtsmittelverfahren gemäss Bau- und Planungsgesetz verweisen durfte, ohne eine formelle Rechtsverweigerung zu begehen.

### **E. 3.7**

Nach dem Gesagten ist mit dem Regierungsrat anzunehmen, dass die Weisung des Gemeinderats Wettswil zur Abstimmung vom 18. Juni 2001 gewisse Ungenauigkeiten aufweist. Dagegen enthält es keine schwerwiegenden, zur Irreführung der Stimmberechtigten geeigneten Falschaussagen, und keine Unterdrückung von für den Stimmbürger wesentlichen Aspekten. Allerdings hätte der Gemeinderat korrekterweise die Gemeindeversammlung darüber informieren müssen, dass einer der Grundeigentümer nach Erscheinen der Weisung seine Zustimmung zurückgezogen hatte, weshalb die Aussage der Weisung, alle Grundeigentümer seien einverstanden, nicht mehr den Tatsachen entsprach.

### **E. 4**

Die Beschwerdeführer werfen dem Gemeinderat weiter vor, im Vorfeld der Gemeindeversammlung einseitig zugunsten der Befürworter des Golfplatz-Projekts interveniert zu haben.

#### **E. 4.1**

Verena Berger vom Verein Umwelt Forum Wettswil hatte am 1. Juni 2001 im Anzeiger des Bezirks Affoltern einen Artikel mit dem Titel "Pflanzt sich Wettswil eine Industriezone vor die Nase?" veröffentlicht. Darin vertrat sie die Auffassung, durch die Umzonung der Ebene aus der Landwirtschafts- in die Erholungszone gehe der bundesrechtliche Schutz vor Überbauung - namentlich durch das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht - verloren; dies illustrierte sie anhand eines Entscheids des Waadtländer Verwaltungsgerichts. Daraufhin publizierte der Gemeinderat Wettswil am 8. Juni 2001, ebenfalls im Bezirksanzeiger, eine offizielle Stellungnahme mit dem Titel "Erholungszone Golf: Kein 'Freipass' für andere Nutzungen!". Die Beschwerdeführer rügen, in dieser Stellungnahme sei Verena Berger unterstellt worden, sie sage nicht die Wahrheit und trage zur Verunsicherung der Stimmberechtigten bei; dadurch sei die Verfasserin und die von ihr präsierte Vereinigung kurz vor der Gemeindeversammlung diskreditiert worden. Gegen wahrheitswidrige Aussagen der Golfplatz-Befürworter sei der Gemeinderat dagegen nicht eingeschritten. Diese hätten zu Unrecht behauptet, es interessiere sich bereits ein Grossverbraucher für Land in der Ebene für ein Einkaufszentrum. Falsch sei auch die von den Initianten verbreitete Auffassung, falls nicht mehr Golf gespielt werde, falle das Land automatisch zurück in die Landwirtschaftszone. Zudem hätten die Golfplatz-Befürworter behauptet, dass jedem Bauern, dem Land weggenommen werde, mindestens gleichviel Land wieder zur Verfügung gestellt werde bzw. dass das Land im Besitz der heutigen Besitzer bleibe; beides treffe nicht zu. Falsch sei auch die Information, dass alle Fusswege erhalten blieben.

#### **E. 4.2**

Aus Art. 34 Abs. 2 BV folgt die Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen (vgl. BGE 121 I 138 E. 3 S. 141 f. mit Hinweisen). Bei Wahlen ist die Praxis strenger als bei Abstimmungen, da den Behörden bei Sachentscheiden auch eine (beschränkte) Beratungsfunktion zukommt ( BGE 132 I 104 E. 3.1 und 3.2 S. 108 ff. ; 130 I 290 E. 3.2 S. 294). Erlaubt sind diejenigen behördlichen Interventionen, die erforderlich sind, um eine freie und unverfälschte Willensbildung zu gewährleisten, so namentlich Richtigstellungen offensichtlich falscher Informationen, die von privater Seite während des Wahl- oder Abstimmungskampfs verbreitet werden ( BGE 118 Ia 259 E. 3 S. 262 f.; Entscheid 1P.115/1995 vom 5. Juli 1995 E. 2a, publ. in ZBI 97/1996 S. 222 ff.). In solchen Fällen besteht unter Umständen auch ohne gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht eine Pflicht der Behörden, zur Sicherstellung des bundesrechtlichen Anspruchs auf eine freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe zu intervenieren (Entscheid 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000 E. 2b, publ. in ZBI 102/2001 S. 148 und Pra 2000 Nr. 129 S. 755).

#### **E. 4.3**

Der Regierungsrat nahm an, auf Grund des reisserisch gewählten Titels des Leserbriefs und den dazu gemachten Ausführungen habe nicht ausgeschlossen werden können, dass beim unbefangenen Leser der Eindruck entstehe, nach der Ausscheidung einer Erholungszone Golf sei im fraglichen Gebiet in Zukunft unbeschränkt mit Bauten, insbesondere auch mit Gewerbebauten, Lagerhallen, Fabriken oder ähnlichem, zu rechnen. Dies treffe nicht zu, da in einer Erholungszone nur Bauten zulässig seien, die sich mit dem Zweck der ausgeschiedenen Zone vereinbaren liessen; die Erholungszone stelle grundsätzlich eine Nichtbauzone im Sinne des Raumplanungsgesetzes dar. Abgesehen davon hätte die Umzonung auch nicht zwingend zur Folge, dass das Gebiet nicht mehr dem bäuerlichen Bodenrecht unterliege. Insofern sei nicht von Vornherein zu beanstanden, dass der Gemeinderat den Ausführungen von Verena Berger in einer eigenen Stellungnahme entgegnete. Durch seine zutreffenden Ausführungen zu den raumplanerischen Folgen der Umzonung habe der Gemeinderat nicht nur die Ausführungen von Verena Berger relativiert, sondern indirekt auch die Aussagen der Befürworter des Projektes, wonach eine allfällige Industriezone nur mit dem Golfplatzprojekt verhindert werden könne. Die Stellungnahme sei sachlich und objektiv abgefasst und könne, angesichts der Wichtigkeit der Frage der Zweckbestimmung der Erholungszone im fraglichen Abstimmungskampf, noch als zulässig erachtet werden, wenn sie sich auch an der Grenze einer zulässigen behördlichen Intervention bewegt habe.

#### **E. 4.4**

Den Beschwerdeführern ist einzuräumen, dass der Leserbrief von Verena Berger eine legitime Frage aufwirft, nämlich inwiefern in die Erholungszone eingezontes Land weiterhin dem bäuerlichen Bodenrecht unterliegt. Die von der Verfasserin dazu gemachten Ausführungen, unter Bezugnahme auf ein Urteil des Waadtländer Verwaltungsgerichts, können nicht als krass falsch bezeichnet werden, auch wenn die Zürcher Behörden anscheinend eine andere Praxis verfolgen. Unzutreffend ist jedoch die Schlussfolgerung am Ende des Artikels, wenn sich das Areal nicht mehr unter dem Schutz des bäuerlichen Bodenrechts befinde, dürfe gebaut werden. Insbesondere droht keine Überbauung mit Gewerbe- und Industriebauten, da diese in einer Erholungszone nicht zonenkonform sind. Dieser Frage kam für den Ausgang der Abstimmung zentrale Bedeutung zu, argumentierten doch sowohl Befürworter wie Gegner des Golfplatzes, die von ihnen vertretene Lösung

(d.h. die Beibehaltung der Landwirtschaftszone einerseits bzw. deren Umwandlung in einen Golfplatz andererseits) sichere langfristig die Freihaltung der Ebene und verhindere deren Überbauung mit Gewerbe- und Industriebauten. Insofern ist es verständlich, dass sich der Gemeinderat zu einer Klarstellung veranlasst sah. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer behauptete der Gemeinderat auch nicht, das Land falle bei Scheitern des Golfplatzprojekts automatisch in die Landwirtschaftszone zurück; er führte vielmehr aus, in diesem Fall müsse die Erholungszone aufgehoben und das Land wieder der Landwirtschaftszone zugewiesen werden; andere Zuweisungen, namentlich zu einer Bauzone, würden eine vorherige Anpassung des kantonalen Richtplans voraussetzen. Heikel erscheint diese Intervention jedoch insofern, als einleitend nur der Leserbrief von Verena Berger als tatsachenwidrig und einer behördlichen Entgegnung bedürftig genannt wird, obwohl auch auf der Gegenseite unrichtige Angaben gemacht wurden, die geeignet sein konnten, die Stimmberechtigten irrezuführen, und denen in der Stellungnahme des Gemeinderats auch indirekt widersprochen wurde. Dabei ist zu bedenken, dass Verena Berger Präsidentin des Vereins Umwelt Forum Wettswil, der Organisation der Golfplatzgegner in Wettswil, war, weshalb die behördliche Stellungnahme Zweifel an der Zuverlässigkeit der Argumente der Golfplatzgegner insgesamt wecken konnte. Ein strenger Massstab ist auch deshalb anzulegen, weil die Stellungnahme gegen Ende des Abstimmungskampfes erfolgte: Sie wurde am 8. Juni veröffentlicht, einen Tag vor Redaktionsschluss für Beiträge zur Diskussion um den Golfplatz im Bezirksanzeiger, so dass keine Möglichkeit mehr bestand, darauf in gleicher Form zu erwidern. Andererseits aber trifft es zu, dass auch der Leserbrief von Verena Berger zu einem späten Zeitpunkt, gleichzeitig mit dem Erscheinen der Weisung, publiziert wurde, was gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein Einschreiten der Behörden rechtfertigen kann, weil den Stimmberechtigten keine Zeit mehr verbleibt, sich aus anderen Quellen zu informieren ( BGE 118 Ia 259 E. 3 S. 262). Insofern ist dem Regierungsrat zuzustimmen, dass sich die Stellungnahme an der Grenze einer zulässigen behördlichen Intervention bewegte. Wie im Folgenden (E. 6) darzulegen sein wird, kann die Frage, ob sich die Intervention noch diesseits oder schon jenseits dieser Grenze bewegte, offengelassen werden.

## **E. 5**

Schliesslich rügen die Beschwerdeführer Unregelmässigkeiten bei der Durchführung der Gemeindeversammlung.

### **E. 5.1**

In erster Linie machen sie geltend, es sei nicht ausreichend sichergestellt worden, dass sich keine grössere Anzahl von Nichtstimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt hätten; insbesondere habe keine Eingangskontrolle stattgefunden. Entgegen dem Wortlaut des Protokolls der Gemeindeversammlung habe der Gemeindepräsident auch nicht am Schluss der Verhandlung gefragt, ob jemand etwas gegen die Verhandlungsführung einzuwenden hätte. Insofern sei eine Rüge in dieser Sache nicht möglich gewesen.

#### **E. 5.1.1**

Der Regierungsrat liess offen, ob diese - wie auch die übrigen Rügen gegen die Geschäftsbehandlung - gemäss § 151 Abs. 1 Ziff. 1 des Zürcher Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 in der damals geltenden Fassung (aGG) verwirkt seien, weil sie nicht schon in der Versammlung erhoben worden seien. Jedenfalls sei die Rüge unbegründet: Die Kontrolle

der Anwesenden mittels Ausweispflicht oder Stimmrechtsausweis sei gesetzlich nicht vorgesehen; lediglich in Zweifelsfällen komme eine Überprüfung anhand des Stimmregisters in Frage. Anhaltspunkte für solche Zweifel habe es an der Gemeindeversammlung offenbar nicht gegeben; jedenfalls seien keine Einwände vorgebracht worden. Immerhin seien die Eintretenden nach kurzem Sichtkontakt beurteilt worden und die Anwesenden vom Gemeindepräsidenten ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass für Nichtstimmberechtigte ein bestimmter Sektor vorgesehen sei. Im Protokoll der Gemeindeversammlung sei denn auch ausdrücklich vermerkt, dass nebst den 634 Stimmberechtigten auch 27 Gäste an der Versammlung teilgenommen hätten. Zu erwähnen sei auch, dass die Gemeindeversammlung vor der Abstimmung über die Teilrevision des Zonenplans bereits über vier andere Geschäfte Beschluss gefasst hatte, ohne dass jemand eine allfällig zweifelhafte Stimmberechtigung von anwesenden Personen gerügt hätte.

### **E. 5.1.2**

Diese Ausführungen lassen keine Rechtsverletzung erkennen. Nach Zürcher Recht wird die Stimmberechtigung nur in Zweifelsfällen anhand des Stimmregisters überprüft; eine Ausweispflicht ist nicht vorgesehen (§ 46 Ziff. 3 Satz 3 aGG; heute: § 45c Abs. 3 GG; vgl. dazu H.R. Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, § 46 N 4 ). Der Versammlungsleiter ist nur verpflichtet, durch Anfrage an die Versammlung festzustellen, ob nichtstimmberechtigte Personen anwesend sind; wenn ja, muss er diese auffordern, sich entweder aus der Versammlung zu entfernen oder sich an die für Zuhörer bestimmten Plätze zu begeben (§ 46 Ziff. 3 aGG; heute: § 45c Abs. 1 und 2 GG). Unstreitig hat der Gemeindepräsident auf die seitliche Platzierung von Presse und Gästen hingewiesen; dies musste von den Nichtstimmberechtigten als Aufforderung verstanden werden, sich auf diese Plätze zu begeben. Weshalb sich die Stimmberechtigten nicht getraut haben sollten, nicht stimmberechtigte Personen, die dieser Aufforderung keine Folge leisteten, öffentlich zu "denunzieren", ist nicht nachvollziehbar. Die Beschwerdeführer nennen denn auch keine einzige Person, die angeblich zu Unrecht an der Abstimmung teilgenommen habe, sondern machen nur geltend, eine solche Teilnahme wäre möglich gewesen. Es hätte auch genügend Zeit und Gelegenheit bestanden, vor der streitigen Abstimmung über die Zonenplanrevision etwaige Zweifel an der Stimmberechtigung anzumelden, um allfällige Zweifel unverzüglich zu beheben. Es widerspricht Treu und Glauben, diese Zweifel erst nachträglich, nach dem für die Beschwerdeführer ungünstigen Ausgang der Abstimmung, zu erheben. Insofern kommt es nicht darauf an, ob der Gemeindepräsident nach erfolgter Abstimmung noch Gelegenheit einräumte, Rügen zur Verhandlungsführung anzubringen oder nicht.

### **E. 5.2**

Die Beschwerdeführer rügen weiter die vom Gemeindepräsidenten vorgenommene Redezeitbeschränkung auf 5 Minuten, die Hinderung von Votanten, ein zweites Mal zu Wort zu kommen, die Nichtbeantwortung kritischer Fragen, den Abbruch der Diskussion nach 60 Minuten und die Nichtbeantwortung zahlreicher offener Fragen.

#### **E. 5.2.1**

Der Gemeinderat bestreitet in seiner Vernehmlassung, dass lediglich ein Votum pro Person zugelassen worden sei; es sei jedoch vorrangig denjenigen Votanten das Wort erteilt worden, die sich zum ersten Mal meldeten. Die Redezeitbeschränkung von 5 Minuten sei freiwillig gewesen. Der Ordnungsantrag auf Schluss der Verhandlung sei gestellt worden,

nachdem Befürworter und Gegner der Vorlage ausreichend Gelegenheit gehabt hätten, die wesentlichen Gesichtspunkte in der Versammlung zu vertreten.

#### **E. 5.2.2**

Auch der Regierungsrat hält die Verhandlungsführung für zulässig. Es liege im Interesse einer zügigen Versammlungsführung, eine festgefahrene Diskussion möglichst rasch zu beenden, um den Teilnahmewillen der Stimmbürger nicht zu beeinträchtigen. Die Versammlungsteilnehmer hätten zum gestellten Ordnungsantrag auf Schluss der Diskussion Stellung nehmen können. Nachdem dieser Antrag mit grossem Mehr angenommen worden sei, sei die vorzeitige Beendigung der Versammlung nicht zu beanstanden.

#### **E. 5.2.3**

Wie sich aus dem Protokoll der Gemeindeversammlung ergibt, bat der Gemeindepräsident die Teilnehmer um Einhaltung einer freiwilligen Redezeitbeschränkung von 5 Minuten; die Beschwerdeführer machen auch nicht geltend, ihnen sei gegen ihren Willen nach 5 Minuten das Wort entzogen worden. Eine unverbindliche Empfehlung zur Redezeit darf der Gemeindepräsident als Versammlungsleiter abgeben, ohne dass darüber förmlich abgestimmt werden müsste. Es erscheint auch zulässig, das Wort vorrangig Personen zu erteilen, die sich noch nicht geäussert haben (so auch Thalmann, a.a.O., § 46 N 5.3). Wie das Gemeindeprotokoll belegt, kam zumindest die Beschwerdeführerin Helen Meier zweimal zu Wort. Der Schluss der Diskussion wurde auf Ordnungsantrag eines Stimmberechtigten von der Gemeindeversammlung beschlossen, nachdem zahlreiche Personen mit unterschiedlichen Meinungen zu Wort gekommen waren, darunter auch die Beschwerdeführer Beat Berger und Helen Meier. Diese hatte übrigens das letzte Wort vor Schluss der Diskussion. Durch den Beschluss, die Beratung abubrechen, wurde zugleich auf die Beantwortung der noch offenen Fragen durch den Gemeinderat verzichtet. Dieses Vorgehen entspricht dem Zürcher Gemeindegesetz (vgl. § 46 Ziff. 4 aGG; heute § 46d Abs. 2 GG) und ist auch unter stimmrechtlichen Aspekten nicht zu beanstanden.

#### **E. 5.3**

Schliesslich machen die Beschwerdeführer geltend, der Gemeindepräsident habe in seinen einleitenden Worten einen Farbanschlag auf die Familie Bär erwähnt, obwohl er wusste, dass dieser von vielen Personen den Golfplatzgegnern zugeschrieben wurde. Damit habe er in unnötiger Weise Emotionen gegen die Umzonungsgegner geschürt und seine Pflicht zur Objektivität verletzt.

##### **E. 5.3.1**

Der Regierungsrat räumte ein, dass angesichts der bereits im Vorfeld der Abstimmung heiss geführten Diskussion um die umstrittene Vorlage auf die gerügte Äusserung hätte verzichtet werden können. Von einer unzulässigen Beeinflussung könne jedoch nicht ausgegangen werden, zumal den Anwesenden die Unterscheidung zwischen emotional gefärbten Aussagen und Sachfragen durchaus zuzumuten sei. In diesem Sinne sei denn auch der Aussage des Gemeindepräsidenten in der nachfolgenden Diskussion ein entschiedenes Votum von Helen Meier entgegnet worden.

##### **E. 5.3.2**

Tatsächlich war die Erwähnung des Farbanschlags an der Driving Range nicht geeignet, die emotional geführte Diskussion zu versachlichen. Andererseits verwahrte sich Helen Meier in ihrem anschliessenden Votum gegen die Verdächtigung der Golfplatzgegner. Auch die

anschliessende, im Protokoll zusammengefasste Diskussion zeigt, dass im Wesentlichen Sachargumente für und gegen die Umzonung vorgebracht wurden. Insofern kann mit dem Regierungsrat angenommen werden, dass die Äusserung des Gemeindepräsidenten unpassend war, aber jedenfalls keinen schwerwiegenden Mangel darstellte.

## **E. 6**

Im Folgenden bleibt noch zu prüfen, ob die oben (E. 4) beschriebene Intervention des Gemeinderates im Vorfeld der Abstimmung im Zusammenspiel mit den anderen Ungenauigkeiten und Mängeln (unrichtige Angabe des Flächenmasses; nicht erfolgte Information des Gemeinderates über den Rückzug der Zustimmung von Werner Locher; Erwähnung des Farbanschlags in den einleitenden Worten des Gemeindepräsidenten) die Aufhebung der Abstimmung rechtfertigt.

### **E. 6.1**

Stellt das Bundesgericht im Vorfeld einer Abstimmung oder bei deren Durchführung Mängel fest, so hebt es den Urnengang nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflussen haben könnten. Die Auswirkungen brauchen von den Beschwerdeführern nicht nachgewiesen zu werden; vielmehr genügt es, wenn eine derartige Beeinflussung im Bereich des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellung der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist dessen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen. Dabei wird namentlich auf die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschiedes abgestellt. Erscheint 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 ist von der Aufhebung der Abstimmung abzusehen (vgl. zum Ganzen BGE 130 I 290 E. 3.4 S. 296 mit Hinweisen).

### **E. 6.2**

Wie bereits dargelegt wurde, bewegte sich die umstrittene Intervention des Gemeinderats an der Grenze des rechtlich Zulässigen und kann, auch wenn diese Grenze knapp überschritten worden sein sollte, nicht als schwerer Mangel bezeichnet werden. Die übrigen konstatierten Mängel der Weisung bzw. an der Gemeindeversammlung wiegen ebenfalls nicht schwer. Schon im Vorfeld der Abstimmung fand eine intensive Diskussion über Vor- und Nachteile der vorgesehenen Umzonung in den lokalen Medien, durch Informationsveranstaltungen usw. statt. Zudem wurden in der Weisung die wesentlichen Einwendungen der Golfplatzgegner wiedergegeben. Schliesslich wurden auch an der Gemeindeversammlung selbst nochmals die wichtigsten Argumente für und gegen die umstrittene Umzonung ausgetauscht. Mit dem Regierungsrat ist daher davon auszugehen, dass sich die Stimmbürger insgesamt in angemessener Weise über die fragliche Vorlage informieren konnten. Das Abstimmungsergebnis fiel mit 382 Ja-Stimmen gegenüber 227 Nein-Stimmen sehr deutlich aus. Unter diesen Umständen erscheint es ausgeschlossen, dass die Abstimmung ohne die konstatierten Mängel im Ergebnis anders ausgefallen wäre.

## **E. 7**

Nach dem Gesagten ist die Stimmrechtsbeschwerde daher abzuweisen. Nach der unter dem OG geltenden Praxis sind von den Beschwerdeführern keine Gerichtskosten zu erheben. Hingegen haben sie die anwaltlich vertretene Gemeinde Wettswil, die weniger als 10'000 Einwohner hat, angemessen zu entschädigen (vgl. Entscheid 1P.2/1993 vom 7. April 1993

E. 3c, publ. in ZBl 95/1994 S. 77 mit Hinweis).

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