

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00590 vom 10. Februar 2010**

ZH Verwaltungsgericht, 2010-02-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2009.00590](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00590)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00590 du 10 février 2010

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00590 del 10 febbraio 2010

## **Regeste**

Stimmrechtsbeschwerde | Anfechtung von Vorbereitungshandlungen zu einer kommunalen Abstimmung; Frist zur Erhebung des Stimmrechtsrekurses: Vorbereitungshandlungen sind grundsätzlich sofort, das heisst nach deren Anordnung innert der Rekursfrist anzufechten. Davon abzuweichen ist nur, wenn die Rechtsmittelfrist nach dem Abstimmungstermin abläuft oder wenn spezielle Gründe ein sofortiges Handeln als unzumutbar erscheinen lassen (E. 3.2). Vorliegend wurden die Abstimmungsweisung, die Abstimmungsfrage und der Titel der Vorlage nicht sofort angefochten (E. 4 f.). Stellungnahmen bilden nur dann direkt anfechtbare Vorbereitungshandlungen, wenn sie behördlichen Charakter aufweisen (E. 6.1). Die vorliegend direkt anfechtbaren Vorbereitungshandlungen wurden nicht sofort angefochten, obschon sofortiges Handeln zumutbar war und die Rechtsmittelfrist vor der Abstimmung ablief (E. 6.2 f.). Für die Einhaltung der Rekursfrist ist unerheblich, ob die Rekursinstanz noch vor der Abstimmung einen Entscheid in der Sache treffen kann (E. 6.4). Die vorliegend direkt anfechtbaren Vorbereitungshandlungen mussten nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden (E. 6.5.1). Auch verlangt der Vertrauensschutz nicht, dass mit Bezug auf diese Vorbereitungshandlungen von einer eingehaltenen Rekursfrist ausgegangen wird (E. 6.5.2). Die Vorinstanz hat den Stimmrechtsrekurs einzig insoweit zu Unrecht nicht an die Hand genommen, als es um die Anfechtung zweier Zeitungsartikel ging. Diese Zeitungsartikel bildeten private Meinungsäusserungen, weshalb eine unzulässige Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten diesbezüglich noch mit einem Stimmrechtsrekurs gegen das Abstimmungsergebnis geltend gemacht werden konnte. Insoweit ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen (E. 6.6 und E. 7). Teilweise Gutheissung.

## **Erwägungen**

### **E. 4**

Der Stimmrechtsrekurs der Beschwerdeführer rügte unter anderem, die Abstimmungsweisung habe die freie Willensbildung der Stimmbürger in unzulässiger Weise beeinflusst und sei unvollständig.

### **E. 4.1**

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zählen zu den Anordnungen, gegen die allfällige Einwände grundsätzlich sofort, also nicht erst nach der Abstimmung geltend zu machen sind, auch die amtlichen Botschaften sowie erläuternden Berichte zu Sachvorlagen (vgl. BGE 101 Ia 238 E. 3 mit Hinweisen; vgl. auch VGr, 4. November 2009, VB.2009.00385, E. 2.2, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Die Weisung fällt also unter die Kategorie der grundsätzlich sofort anzufechtenden Vorbereitungshandlungen.

## **E. 4.2**

Da die Weisung den Stimmberechtigten vor der Abstimmung mit den Abstimmungsunterlagen schriftlich mitgeteilt bzw. zugesandt wurde, ist gemäss § 150 Abs. 1 GPR für den Beginn des Fristenlaufs auf den Tag nach dieser Mitteilung abzustellen (die Behauptung in der Beschwerdeantwort, die in Frage stehenden Vorbereitungshandlungen seien nicht schriftlich mitgeteilt worden, ist hinsichtlich der Weisung aufgrund gegenteiliger Aussagen der Beschwerdegegnerin und aufgrund der Aktenlage unglaubwürdig – die Zusendung der Abstimmungsunterlagen [vgl. § 60 GPR] gilt ohne Weiteres als "schriftliche Mitteilung" im Sinn von § 150 Abs. 1 GPR). Massgebend ist dabei der Tag der Zustellung der Weisung bzw. der Tag ihres Eintreffens beim Beschwerdeführer (BGE 121 I 1 E. 4a/cc; VGr, 4. November 2009, VB.2009.00385, E. 2.2, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch); Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, S. 329 mit Rechtsprechungshinweisen). Die Abstimmungsunterlagen und die Weisung wurden in der Woche vom 24. bis zum 28. August 2009 oder anfangs September 2009 versandt. Die Abstimmungsweisung ist daher den Beschwerdeführern noch im September 2009 zugestellt worden und die Rekursfrist aufgrund dieser Zustellung noch vor der Abstimmung ungenutzt abgelaufen. Der Stimmrechtsrekurs war somit insoweit, als er sich gegen die Abstimmungsweisung richtete, unter Vorbehalt spezieller Gründe, welche sofortiges Handeln als unzumutbar erscheinen liessen (vgl. vorn 3.2 Abs. 2), verspätet.

## **E. 5**

Der Stimmrechtsrekurs enthielt auch die Rüge, die Stimmfreiheit sei durch die Formulierung der Abstimmungsfrage und des Titels der Vorlage verletzt worden.

### **E. 5.1**

Beschlüsse über die Formulierung der Abstimmungsfrage zählen zu den Vorbereitungshandlungen, die im Sinn der Rechtsprechung sofort angefochten werden müssen (BGE 110 Ia 176 E. 2a). Entsprechendes muss für einen Beschluss über den Titel einer Abstimmungsvorlage gelten (vgl. – allerdings zur Genehmigung des Titels einer Initiative – BGr, 12. Februar 2007, 1P.338/2006 und 1P.582/2006 [= ZBI 108/2007, S. 313], E. 4.2, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)).

### **E. 5.2**

Aus den Akten ergeben sich keine Hinweise, dass der Wortlaut der Abstimmungsfrage vor der Zustellung der Abstimmungsunterlagen schriftlich mitgeteilt oder amtlich veröffentlicht worden wäre. Infolgedessen begann die Frist zur Anfechtung der Abstimmungsfrage am Tag nach der Zustellung der Abstimmungsunterlagen an die Beschwerdeführer (§ 150 Abs. 2 GPR). Auch diesbezüglich erscheint der Stimmrechtsrekurs der Beschwerdeführer somit – wie mit Bezug auf die Abstimmungsweisung – unter Vorbehalt spezieller Gründe, welche sofortiges Handeln als unzumutbar erscheinen liessen (vgl. vorn 3.2 Abs. 2), als verspätet (vgl. vorn 4).

### **E. 5.3**

Was den Titel der Vorlage betrifft, rügten die Beschwerdeführer einzig die Verwendung des Wortes "Fünfphasenplan". Der Titel der Vorlage mit der Ergänzung "Fünfphasenplan" wurde am 26. August 2009 amtlich publiziert. Weil die Rekursfrist somit nach § 150 Abs. 2 GPR am Folgetag zu laufen begann und vor der Abstimmung ablief, kann nur von einer gewährten Rekursfrist ausgegangen werden, wenn ein sofortiges Handeln aus besonderen

Gründen unzumutbar gewesen wäre (vgl. vorn 3.2 Abs. 2).

## **E. 6**

Der Stimmrechtsrekurs beanstandete auch, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten sei durch (weitere) öffentliche Stellungnahmen des Beschwerdegegners im Vorfeld der Abstimmung auf unzulässige Weise beeinflusst worden.

### **E. 6.1**

Anfechtungsobjekt des Stimmrechtsrekurses können aufgrund von § 147 Abs. 2 GPR insbesondere behördliche Informationen vor Volksabstimmungen bilden (vgl. auch BGr, 18. Februar 2008, 1C\_393/2007, E. 1.1, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)). Hingegen gelten private Informationen im Vorfeld von Sachabstimmungen, auch wenn diese die Willensbildung der Stimmberechtigten ebenfalls in unzulässiger Weise beeinflussen können, nicht als direkte Anfechtungsobjekte einer Stimmrechtsbeschwerde. Die Rüge, eine private Meinungsäußerung habe die Willensbildung der Stimmberechtigten in unzulässiger Weise beeinflusst, ist im Rahmen eines Stimmrechtsrekurses gegen das Abstimmungsresultat vorzubringen (VGr, 4. November 2009, VB.2009.00385, E. 2.3.2 mit Hinweisen, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Die Abgrenzung rein privaten Handelns von behördlichem Auftreten einzelner Behördenmitglieder im Vorfeld von Abstimmungen fällt im Einzelnen nicht immer leicht, da nicht leichthin von der amtlichen Stellung abstrahiert werden kann (BGr, 18. Juli 2008, 1C\_412/2007, E. 6.5 mit Hinweisen, [www.bger.ch](http://www.bger.ch), auch zum Folgenden). Abzustellen ist auf die Wirkung der Mitteilung, welche diese auf die Adressaten sowie den durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmbürger ausübt. Zu prüfen ist nach dem Gesagten, ob die im Stimmrechtsrekurs gerügten Stellungnahmen, die teilweise nur einzelnen Mitgliedern des Beschwerdegegners oder einzelnen anderen Behördenmitgliedern zugeschrieben wurden, tatsächlich öffentlichen bzw. behördlichen Charakter hatten.

#### **E. 6.1.1**

Dem Antrag des Stadtrats vom 16. Dezember 2008, der nach der Stimmrechtsbeschwerde falsch oder jedenfalls irreführend formuliert ist, eignet ohne Weiteres behördlicher Charakter. Gleiches gilt auch für die als unzulässig bemängelte Berichterstattung auf der Homepage der Stadt Uster vom 8. September 2009 sowie den im September 2009 erschienenen, von der Stadt Uster verfassten Artikel im Periodikum "Zeitraffer", der nach Angaben der Beschwerdeführer auf den 1. September 2009 datiert. Diesbezüglich ist somit von selbständig anfechtbaren Vorbereitungshandlungen auszugehen.

#### **E. 6.1.2**

Die Beschwerdeführer beanstandeten mit dem Stimmrekurs als öffentliche Stellungnahme von Mitgliedern des Beschwerdegegners eine Medienmitteilung des Stadtrats vom 5. Juni 2009. Diese Medienmitteilung wurde auf der Homepage der Stadt Uster publiziert und berichtet über die Ergebnisse einer Mitgliederversammlung des Vereins O. Der Untertitel der Medienmitteilung wird mit der Nennung der amtlichen Funktion des Stadtpräsidenten eingeleitet. Ferner wird in der Mitteilung die Position des Stadtrats zur Entwicklung des fraglichen Zeughausareals dargelegt. Die Medienmitteilung hinterlässt vor diesem Hintergrund aus Sicht eines durchschnittlichen Stimmbürgers einen offiziellen Charakter und ist somit dem Beschwerdegegner zuzurechnen bzw. eine behördliche Stellungnahme. Diese Medienmitteilung kommt somit als direkt anfechtbare Vorbereitungshandlung in Frage.

### **E. 6.1.3**

Die Beschwerdeführer rügten mit dem Stimmrechtsrekurs auch, nach zwei Zeitungsartikeln des Anzeigers von Uster und des Tages-Anzeigers vom 9. September 2009 hätten der Stadtpräsident und der Bauvorstand der Stadt Uster Aussagen gemacht, die als unzulässige Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten zu werten seien. Da diese Aussagen nach den Zeitungsartikeln anlässlich einer am Tag zuvor erfolgten Pressekonferenz gemacht wurden, muss davon ausgegangen werden, dass sie den Anschein erweckten, offizielle Stellungnahmen zu sein. Auch in diesem Punkt ist somit von selbständig anfechtbaren Vorbereitungshandlungen auszugehen.

### **E. 6.1.4**

Mit dem Stimmrechtsrekurs angefochten ist auch ein Zeitungsartikel des Stadtpräsidenten von Uster vom 8. Juni 2009. Dieser Zeitungsartikel ist in der Rubrik "Tribüne" erschienen, wobei in einer Endnote zum Autorennamen vermerkt ist, dass der Autor Stadtpräsident ist. Auch wenn Letzteres darauf hindeuten könnte, dass es sich um eine behördliche Stellungnahme handelt, erweckt der Zeitungsartikel im Ganzen den Anschein, dass es sich um eine private Meinungsäusserung handelt. Dafür spricht nicht nur die Einordnung des Artikels unter der genannten Rubrik, sondern auch der Umstand, dass zum Autorennamen nicht nur die amtliche Funktion des Autors, sondern auch seine Parteizugehörigkeit festgehalten wird. Es kommt hinzu, dass das mitabgedruckte Foto nicht mit Namen und amtlicher Funktion des Autors unterschrieben ist und der Artikel inhaltlich trotz gewisser Zurückhaltung auch eine persönliche Wertung des Autors zum Ausdruck bringt, etwa beim Hinweis, wonach die Initianten des Referendums die Antwort zur Frage des weiteren Vorgehens bei Annahme des Referendums leider schuldig geblieben seien. Als direkt anfechtbare Vorbereitungshandlung kommt der Zeitungsartikel vom 8. Juni 2009 somit nicht in Betracht.

### **E. 6.1.5**

Der Stimmrechtsrekurs rügte auch eine Aussage, welche der Stadtpräsident von Uster nach einem weiteren Zeitungsartikel vom 13. Juni 2009 gemacht haben soll. Allerdings erscheint diese Aussage für die Adressaten und für die nach der Rechtsprechung massgebenden Stimmbürger im Kontext, in welchem sie im Zeitungsartikel steht, nicht als offizielle Verlautbarung: Zum einen ist die Stellungnahme in den übrigen Zeitungsartikel eingebettet, ohne vom Stadtpräsidenten unterzeichnet zu sein. Zum anderen wird im entsprechenden Absatz nach der Aussage, dass in einem bestimmten Punkt Meinungsdivergenzen bestehen, zunächst die private Meinung des Beschwerdeführers 2 wiedergegeben, so dass der Anschein erweckt wird, dass auch die Meinung des Stadtpräsidenten keinen offiziellen Charakter hat.

### **E. 6.1.6**

Der Stimmrechtsrekurs macht geltend, die Aussage, die "armasuisse" verkaufe unter keinen Umständen das ganze Areal, sei unzutreffend. Es wurde aber nicht substantiiert, inwieweit der Beschwerdegegner in diesem Punkt auch im Abstimmungskampf unzutreffende Aussagen gemacht haben soll. Infolgedessen ist diesbezüglich nur die Abstimmungsweisung, in welcher die fragliche Aussage sinngemäss gemacht wurde, als anfechtbare Vorbereitungshandlung zu betrachten. Im Übrigen liegt in diesem Punkt auch keine private Intervention in den Abstimmungskampf vor.

## **E. 6.2**

Selbständig anfechtbare Vorbereitungshandlungen waren nach dem Gesagten der Antrag des Stadtrats vom 16. Dezember 2008, seine Medienmitteilung vom 5. Juni 2009, die Aussagen anlässlich der Pressekonferenz vom 8. September 2009 gemäss den zwei Zeitungsartikeln vom 9. September 2009 sowie die beiden Berichterstattungen der Stadt Uster vom 1. und 8. September 2009. Die jüngsten Dokumente, welche die Beschwerdeführer als Beleg für diese als unzulässig gerügten Vorbereitungshandlungen einreichten, sind die beiden Zeitungsartikel vom 9. September 2009. Es ist nicht aus den Akten ersichtlich, dass die hier in Frage stehenden Vorbereitungshandlungen nach dem 9. September 2009 amtlich publiziert oder den Beschwerdeführern schriftlich mitgeteilt worden wären. Zur Bestimmung des Beginns des Fristenlaufs für die Anfechtung dieser Vorbereitungshandlungen ist deshalb in Anwendung von § 150 Abs. 2 GPR auf den Tag nach deren Kenntnisnahme durch die Beschwerdeführer abzustellen. Auch wenn die Beschwerdeführer sich als Mitglieder des Referendumskomitees an der öffentlichen Diskussion beteiligten und der Beschwerdeführer 2 noch am 15. September 2009 in einem Zeitungsartikel zur Vorlage Stellung nahm, steht nicht fest, wann sie von den hier in Frage stehenden Vorbereitungshandlungen Kenntnis erhielten. Die Frist zur Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde kann aber jedenfalls nicht später zu laufen beginnen als am Tag nach dem Zeitpunkt, zu welchem diese Vorbereitungshandlungen allgemein bekannt waren (vgl. Hiller, S. 329, 343). Vorliegend kann nicht mit Recht behauptet werden, die als unrechtmässig gerügten behördlichen Stellungnahmen und der Antrag vom 16. Dezember 2008 seien so spät allgemein bekannt geworden, dass die Rekursfrist unter Umständen erst nach der Abstimmung abgelaufen ist. Gleiches gilt auch für die mit dem Rekurs geltend gemachten angeblichen Mängel dieser Vorbereitungshandlungen.

### **E. 6.3**

Nach dem Gesagten hätte der Rekurs mit Bezug auf die Abstimmungsweisung, die Formulierung der Abstimmungsfrage, den Titel der Vorlage und die weiteren hiervor (6.2 Abs. 2) genannten Vorbereitungshandlungen nur an die Hand genommen werden müssen, wenn es den Beschwerdeführern unzumutbar gewesen wäre, das Rechtsmittel sofort, das heisst innert der für die einzelnen Vorbereitungshandlungen geltenden fünftägigen Frist zu ergreifen (vgl. vorn 3.2). Letzteres konnten die Beschwerdeführer aber auch unter Berücksichtigung des nicht geringen Umfangs der Rekurschrift nicht substantiiert dartun, wäre doch zur Anfechtung von einzelnen der beanstandeten Vorbereitungshandlungen und zur Geltendmachung einzelner der gerügten Mängel kein ausserordentlicher Aufwand nötig gewesen. Trotz des Umstandes, dass die behaupteten Unregelmässigkeiten nur unter Heranziehung kommunaler Unterlagen sowie kantonaler und bundesrechtlicher Vorschriften beanstandet werden konnten, besteht kein Grund zur Annahme, dass die Beschwerdeführer insoweit nicht in der Lage gewesen wären, einen Stimmrechtsrekurs innert der (jeweils) fünftägigen Frist rechtsgenügend zu begründen und einzureichen. Dies gilt umso mehr, als sie sich nach eigenen Angaben schon seit Februar 2009 mit dem Abstimmungsgegenstand auseinandersetzten und dem Referendumskomitee angehörten. Die Beschwerdeführer hätten somit jedenfalls nach Kenntnisnahme der letzten der im Rekurs genannten Stellungnahmen nach Treu und Glauben nicht das Abstimmungsergebnis abwarten dürfen.

### **E. 6.4**

Die aufgezeigte Ordnung, wonach Mängel bei der Vorbereitung von Abstimmungen innert kurzer Frist nach deren Kenntnisnahme zu rügen sind, bezweckt, sie gegebenenfalls

möglichst früh zu beheben und fehlerhafte Abstimmungen nach Möglichkeit zu vermeiden (vgl. BGr, 22. März 2004, 1P.476/2003 und 1P.502/2003, E. 2.4, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)). Dennoch ist für die Frage der Einhaltung der Rekursfrist gemäss bundesgerichtlicher Praxis unerheblich, ob die Rekursinstanz noch in der Lage gewesen wäre, vor dem Abstimmungstermin einen Entscheid in der Sache selbst zu treffen (vgl. BGr, 3. Dezember 2008, 1C\_208/2008, E. 3.3, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)). Aus diesem Grund spielt für die Frage der Einhaltung der Rekursfrist mit Bezug auf die hier interessierenden Vorbereitungshandlungen (vgl. vorn 6.3 Abs. 1) keine Rolle, dass die vorliegende Abstimmung aufgrund der Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe bereits unmittelbar nach der Zustellung der Abstimmungsweisung begann und deshalb selbst bei rechtzeitiger Rekurerhebung unter Umständen eine Teilnahme der Stimmberechtigten an der Abstimmung nicht mehr im Voraus hätte verhindert werden können.

## **E. 6.5**

Die Beschwerdeführer machen geltend, sie hätten die Regelung der Frist zur Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde nicht gekannt und auch nicht kennen müssen.

### **E. 6.5.1**

Dem ist zunächst entgegenzuhalten, dass die vorn 6.3 Abs. 1 genannten Vorbereitungshandlungen keiner Rechtsmittelbelehrung bedurften: Die Pflicht zur Rechtsmittelbelehrung ist kein Gebot des Bundesverfassungsrechts (BGE 123 II 231 E. 8a; 98 Ib 333 E. 2b; kritisch dazu Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. A., Zürich 1998, Rz. 361). Auch das übrige Bundesrecht schreibt nicht vor, dass Vorbereitungshandlungen zu kommunalen Abstimmungen mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen sind (Art. 35 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021], wonach schriftliche Verfügungen mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen sind, greift vorliegend nicht, da die Verweisung auf diese Bestimmung in Art. 1 Abs. 3 VwVG nur für das Verfahren letzter kantonalen, gestützt auf öffentliches Recht des Bundes nicht endgültig verfügender Instanzen gilt [vgl. Kölz/Häner, Rz. 361]). Die Pflicht zur Rechtsmittelbelehrung nach Art. 112 Abs. 1 lit. d BGG gilt nur für Entscheide, welche der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen). Nach Art. 18 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) haben die Parteien Anspruch auf einen begründeten Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung. Für den Anwendungsbereich dieser Bestimmung ist Art. 18 Abs. 1 KV mitzuberücksichtigen, wonach jede Person vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf rasche sowie wohlfeile Verfahrenserledigung hat. Zwar wird der Anwendungsbereich von Art. 18 KV in der Doktrin in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu den allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) weit gefasst und die Berufung auf diese Bestimmung auch dann zugelassen, wenn die zur Entscheidung berufene Instanz ein Parlament oder eine Gemeindeversammlung ist (vgl. Giovanni Biaggini in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung*, Zürich etc. 2007, Art. 18 N. 14). Es spricht aber nichts dafür, Art. 18 Abs. 2 KV über den Anwendungsbereich von Art. 29 BV hinaus auch bei Verfahren anzuwenden, bei welchen nicht über individuelle Rechte und Pflichten entschieden wird (zum Anwendungsbereich von Art. 29 BV vgl. BGE 119 Ia 141 E. 5c; 129 I 232 E. 3.2). Infolgedessen hatten (jedenfalls) die Beschwerdeführer keinen Anspruch, dass die hier strittigen Vorbereitungshandlungen im Sinn von Art. 18 Abs. 2 KV mit einer

Rechtsmittelbelehrung verbunden werden (entscheidend ist in diesem Zusammenhang, wie sogleich gezeigt wird, dass die Beschwerdeführer durch diese Vorbereitungshandlungen nicht wesentlich schwerwiegender betroffen sind als die übrigen Stimmberechtigten). Gemäss § 10 Abs. 1 und 2 VRG soll die Erledigung einer Angelegenheit schriftlich mitgeteilt, begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden. Da diese Regelung indes eine Konkretisierung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) bildet (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 10 N. 2), gilt sie nur im Verwaltungsverfahren bzw. im Rahmen der Rechtsanwendung und kann bei den hier strittigen Vorbereitungshandlungen zu einer Gemeindeabstimmung grundsätzlich nicht angerufen werden. Denn der Anspruch auf rechtliches Gehör dient der Sachaufklärung in einem konkreten hoheitlichen Verfahren und garantiert den in einem solchen Verfahren als Partei Betroffenen ein umfassendes persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht, das stets Platz greift, wenn die Gefahr besteht, dass Einzelne in ihren rechtlich geschützten Individualinteressen verletzt werden (vgl. BGE 110 Ia 72 E. 1a; 122 I 53 E. 4a; RR LU, 4. Juni 2002, LGVE 2002 III Nr. 4, E. 3.2; Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 83 f.; Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 4, auch zum Folgenden). Im Rechtsetzungsverfahren wäre eine individuelle Anhörung aller Betroffenen unpraktikabel. Hier treten die demokratischen Mitwirkungsrechte an die Stelle des rechtlichen Gehörs. Der Umstand, dass die vorliegende Abstimmung einen konkreten Sachverhalt zum Gegenstand hat, ändert nichts daran, dass – zumindest mit Bezug auf die Beschwerdeführer – kein Gehörsanspruch und damit auch kein Anspruch auf schriftliche Mitteilung, Begründung und Rechtsmittelbelehrung im Sinn von § 10 Abs. 1 und 2 VRG bei dafür vorgenommenen Vorbereitungshandlungen besteht. Denn auch im Verfahren zum Erlass einer Allgemeinverfügung, also bei der Regelung eines generell-konkreten Sachverhalts, steht der Anspruch auf rechtliches Gehör nur denjenigen Personen zu, die durch die Allgemeinverfügung wesentlich schwerwiegender betroffen werden als die übrige Vielzahl der Adressaten (BGE 121 I 230 E. 2c; 119 Ia 141 E. 5c/d; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich etc. 2006, Rz. 925). Letzteres trifft auf die Beschwerdeführer nicht zu.

### **E. 6.5.2**

Auch der Vertrauensschutz verlangt nicht, dass mit Bezug auf die vorn 6.3 Abs. 1 genannten Vorbereitungshandlungen von der Einhaltung der gesetzlichen Rekursfrist abgesehen wird: Nach Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Behörden nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Daraus folgt insbesondere, dass Rechtsuchenden aus unklaren oder widersprüchlichen Rechtsmittelbestimmungen kein Nachteil erwachsen darf. Dies gilt nicht nur im Fall unrichtiger oder missverständlicher Rechtsmittelbelehrungen der Behörde, sondern auch, wenn die gesetzliche Ordnung selbst unklar oder zweideutig ist (BGE 123 II 231 E. 8b, 117 Ia 119 E. 3; Beatrice Weber-Dürler, Neuere Entwicklungen des Vertrauensschutzes, ZBl 103/2002, S. 281 ff., 293 f.). Die gesetzliche Regelung der Rekursfrist von § 150 GPR ist weder unklar noch zweideutig im Sinn der vorgenannten Rechtsprechung. Auch ohne Kenntnis der einschlägigen Rechtsprechung und Literatur hätten die Beschwerdeführer bei Anwendung der üblichen Sorgfalt aus der einschlägigen gesetzlichen Regelung ableiten können, dass die Rechtsmittelfrist bei den fraglichen Vorbereitungshandlungen am Tag nach deren Kenntnisnahme bzw. spätestens am Tag nach ihrem allgemeinen Bekanntwerden zu laufen

begann (vgl. § 150 Abs. 2 GPR). Auch aufgrund der Formulierung in § 150 Abs. 3 GPR, wonach die Frist "in jedem Fall spätestens" an dem Tag zu laufen beginnt, an welchem das Abstimmungsergebnis veröffentlicht wird, hatten die Beschwerdeführer keinen berechtigten Anlass, mit der Einreichung des Rekurses gegen die hier in Frage stehenden Vorbereitungshandlungen (vgl. vorn 6.3 Abs. 1) bis nach der Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses zuzuwarten. Unter diesen Umständen ist von einer groben Nachlässigkeit der Beschwerdeführer auszugehen, was eine Wiederherstellung der Rekursfrist nach § 12 Abs. 2 VRG von vornherein ausschliesst (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 12 N. 14), zumal niemand aus Rechtsunkenntnis Vorteile ableiten kann (BGE 124 V 220 E. 2b/aa). Auch verlangt der Vertrauensschutz vorliegend mit Blick auf die klare gesetzliche Regelung der Rekursfrist nicht, dass ohne Fristwiederherstellung von der Einhaltung der Rekursfrist abgesehen wird (vgl. Weber-Dürler, S. 293 f. zur Frage, ob eine Rechtsmittelfrist, die infolge unklarer oder zweideutiger gesetzlicher Ordnung verpasst wurde, gemäss der ordentlichen Regelung der Fristwiederherstellung [§ 12 Abs. 2 VRG] wiederherzustellen ist oder wegen der Möglichkeit, dass der Betroffene die kurze Frist für das Wiederherstellungsgesuch [vgl. § 12 Abs. 2 Satz 1 VRG] nicht kennt, unabhängig von einem Fristwiederherstellungsgesuch von einer eingehaltenen Frist ausgegangen werden muss).

#### **E. 6.6**

Soweit es um die vorgenannten Zeitungsartikel vom 8. und 13. Juni 2009 (vorn 6.1.4 f.) geht, stehen private Meinungsäusserungen in Frage, die mit einer Anfechtung des Abstimmungsergebnisses als unzulässig gerügt werden konnten. Die Vorinstanz hat diesbezüglich zu Unrecht die Einhaltung der Rekursfrist verneint.

#### **E. 7**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Stimmrechtsrekurs entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht verspätet war, soweit er die beiden Zeitungsartikel vom 8. und 13. Juni 2009 betraf. Die Vorinstanz hat insoweit das Rechtsmittel zu Unrecht nicht an die Hand genommen. Hingegen war der Stimmrechtsrekurs im Übrigen verspätet und die Beschwerde unbegründet. Die Beschwerde ist somit teilweise gutzuheissen und die Sache zur teilweisen materiellen Beurteilung (hinsichtlich der Zeitungsartikel vom 8. und 13. Juni 2009) an die Vorinstanz zurückzuweisen (§ 64 Abs. 1 VRG). Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 8**

Das Verfahren des Stimmrechtsrekurses ist – ausser bei rechtsmissbräuchlichen Rekursen – kostenlos (§ 152 Abs. 1 GPR). Obwohl diese Regelung zurzeit noch keine gesetzliche Grundlage im Verwaltungsrechtspflegegesetz findet (vgl. demgegenüber § 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG gemäss Entwurf zur Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [ABl 2009, 806 und 815]), gilt sie auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren (VGr, 10. Juni 2009, VB.2009.00165, E. 4.1, und 4. November 2009, VB.2009.00385, E. 3, beides unter [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)).

#### **E. 9**

Zur Rechtsmittelbelehrung im nachstehenden Dispositiv ist Folgendes zu erläutern: Für die Anfechtung des vorliegenden Entscheides insoweit, als die Sache zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, gilt Folgendes: Gemäss der Regelung von Art. 90 ff. BGG sind letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide als Vor- oder

– eher – Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 BGG zu betrachten ( Felix Uhlmann, Basler Kommentar, 2008, Art. 90 BGG N. 9 Abs. 2; Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, Art. 90 N. 9, Art. 93 N. 2; Frage offen gelassen in BGE 134 II 137 E. 1.3.3). Sie sind deshalb vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Im Übrigen kann der vorliegende Entscheid ohne die genannte Einschränkung mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG angefochten werden. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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