

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00132 vom 10. Juni 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-06-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00132

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00132 du 10 juin 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00132 del 10 giugno 2009

Regeste

Stimmrechtsbeschwerde | Ungültigerklärung eines Wahlvorschlags für die Erneuerungswahlen des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 7. März 2010 Das Gesetz beschränkt sich auf das Aufstellen von formalen Anforderungen an die Unterzeichnung der Wahlvorschläge. Als allgemeiner Rechtsgrundsatz muss jedoch gelten, dass, wer durch absichtliche Täuschung zur Abgabe einer Willenserklärung verleitet wurde, an diese nicht gebunden ist (E. 3.2). Insgesamt 33 der 53 kontaktierten stimmberechtigten Unterzeichnenden bestätigten ausdrücklich, dass sie nicht korrekt darüber informiert worden seien, dass es sich beim unterzeichneten Dokument um einen Wahlvorschlag für den Beschwerdeführer handle (E. 4.5). Eine demokratische Willensbildung kann nicht stattfinden, wo eine stimmberechtigte Person in täuschender Weise nicht darüber aufgeklärt wird, welches politische Anliegen sie mit ihrer Unterschrift unterstützt. Unabhängig davon, wie das zu unterzeichnende Dokument gestaltet und betitelt ist, müssen Stimmberechtigte nach Treu und Glauben über die Grundzüge des politischen Anliegens, welche erkennbar von wesentlicher Bedeutung für den Entschluss zur Unterzeichnung sind, informiert werden. Namentlich ist darauf hinzuweisen, ob es sich um einen Wahlvorschlag für eine bestimmte Person oder Personengruppe handelt, um eine Volksinitiative, ein Volksreferendum oder eine Petition zu einer bestimmten Thematik (E. 5.2). Aufgrund der absichtlichen Täuschung waren die Unterschriften unverbindlich und durften zurückgenommen werden (E. 5.4). Keine Nachfrist zur Behebung der festgestellten Mängeln muss bei Rechtsmissbrauch eingeräumt werden, das heisst, wenn im Einzelfall anzunehmen ist, dass der Mangel nicht auf ein blosses Versehen oder auf Unbeholfenheit zurückzuführen ist (E. 5.6). Da der Wahlvorschlag nicht die erforderliche Anzahl Unterschriften aufwies, wurde er zu Recht für ungültig erklärt (E. 5.7). Keine Kostenfreiheit genießt, wer seine politischen Rechte missbraucht. Kostenfreiheit besteht zudem nur im Rahmender üblichen Amtshandlungen, nicht hingegen für unangemessenen, mutwillig verursachten Aufwand (E. 7.4). Kostenauflegung sowohl im Rekurs- als auch im Beschwerdeverfahren (E. 7.6 f.). Abweisung

Erwägungen

E. 5.1

Hinweise, dass die Unterzeichnenden unter Druck standen, sich von der Unterstützung der Kandidatur des Beschwerdeführers zu distanzieren, sind keine ersichtlich. Die kontaktierten Personen hatten die Möglichkeit anzugeben, ob sie korrekt informiert worden waren oder nicht. Trotz vorgegedrucktem Formular stand es den Personen frei, dieses auszufüllen, selber ein Schreiben zu verfassen oder aber das Schreiben gar nicht zu beantworten. Die beträchtliche Anzahl der retournierten Erklärungen spricht deutlich dafür, dass die

Unterzeichnenden systematisch nicht darüber aufgeklärt wurden, dass sie mit ihrer Unterschrift die Kandidatur des Beschwerdeführers für einen Gemeinderatssitz vorschlugen. Bezeichnend ist zum Beispiel die handschriftlich auf einem Antwortschreiben formulierte Bemerkung: "Ein alter Mann nahm die Unterschriften entgegen. Ausrede: Die parteilosen Menschen müssen auch abstimmen dürfen. Leider habe ich nicht aufgepasst, A nie im Leben. [...]" Zudem wurden – wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat – Wahlvorschläge des Beschwerdeführers wiederholt wegen solcher Praktiken für ungültig erklärt (vgl. E. 5.3): so bei der Wahl eines Statthalters im Bezirk Bülach (Februar 2009), bei der Ersatzwahl eines Mitglieds des Bezirksgerichts Horgen (Mai 2009), bei der Ersatzwahl eines Mitglieds der Kreisschulpflege Schwamendingen (Juli 2009), bei der Ersatzwahl des Stadtammanns und Betriebsbeamten für den Stadtkreis Zürich 3 (Juli 2009), bei Ersatzwahlen für Mitglieder des Bezirksgerichts Zürich (Mai 2009 und Dezember 2009) und bei der Ersatzwahl in den Bezirksrat Zürich (Dezember 2009). Die schriftlich abgegebenen Erklärungen erscheinen deshalb als glaubwürdig. Dass frühere Wahlvorschläge des Beschwerdeführers – wie dieser geltend macht – für Ersatzwahlen in das Bezirksgericht Zürich von mehreren Personen unterzeichnet wurden oder dass Stimmberechtigte ihm ihre Stimme im ersten Wahlgang für den Bezirksrat Zürich im Jahr 2005 gaben, ändert an dieser Würdigung nichts.

E. 5.2

Jedoch stellt sich die Frage, ob überhaupt die Pflicht bestand, die Stimmberechtigten (ausdrücklich) darauf hinzuweisen, dass sie einen Wahlvorschlag für den Beschwerdeführer unterzeichneten. Der Beschwerdeführer verwendete zum Sammeln der notwendigen Unterschriften immerhin ein offizielles Formular der Stadt Zürich, aus dem – bei sorgfältigem Lesen – hervorgeht, dass es sich um einen Wahlvorschlag handelt. Nicht ersichtlich ist hingegen auf den Unterschriftenseiten, dass der Beschwerdeführer als Kandidat für die Gemeinderatswahl vom 7. März 2010 vorgeschlagen wird. Genannt wird lediglich die Listenbezeichnung ("PARTEILOSER WAHLVORSCHLAG"). Das Bundesgericht geht – wenn die Ausübung politischer Rechte betroffen ist –grundsätzlich von einem mündigen Bürger aus, der verständig, wohlinformiert (bzw. sich informierend), aufgeklärt und in der Lage ist, vernunftgemäss zu entscheiden (BGE 130 I 290 E. 5.3, 119 Ia 271 E. 3c, 98 Ia 73 E. 3b; Giovanni Biaggini, Kommentar BV, Zürich 2007, Art. 34 N. 27). Allerdings bezieht sich die bundesgerichtliche Praxis auf die Beeinflussung der Stimm- und Wahlfreiheit durch Private im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen. Wahl- und Abstimmungskämpfe werden über einen längeren Zeitraum ausgefochten und durch verschiedene politische Akteure beeinflusst (private Gruppierungen, Medien, Parteien etc.). Entsprechend wird von den Stimmberechtigten gefordert, dass sie sich aus verschiedenen Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen machen. Nur wenn dies nach den Umständen nicht möglich ist und wenn überdies keinerlei Zweifel darüber bestehen, dass die Wahl oder Abstimmung erheblich beeinflusst worden ist, kann von einem unzulässigen Eingriff in die demokratische Willensbildung gesprochen werden (vgl. Art. 34 BV; BGE 98 Ia 615 E. 4b). Eine demokratische Willensbildung kann indessen gar nicht stattfinden, wo eine stimmberechtigte Person in täuschender Weise nicht darüber aufgeklärt wird, welches politische Anliegen sie mit ihrer Unterschrift unterstützt. Werden Stimmberechtigte auf Strassen, Plätzen oder ähnlichen Orten angesprochen und zur Unterzeichnung eines Dokuments aufgefordert, haben sie in der Regel kaum Zeit, sich intensiv mit der Materie zu befassen. Sie vertrauen deshalb auf die Aussagen der Unterschriften sammelnden Personen. Unabhängig davon, wie das zu unterzeichnende

Dokument gestaltet und betitelt ist, müssen Stimmberechtigte deshalb nach Treu und Glauben über die Grundzüge des politischen Anliegens, welche erkennbar von wesentlicher Bedeutung für den Entschluss zur Unterzeichnung sind, informiert werden. Namentlich ist darauf hinzuweisen, ob es sich um einen Wahlvorschlag für eine bestimmte Person oder Personengruppe handelt, um eine Volksinitiative, ein Volksreferendum oder eine Petition zu einer bestimmten Thematik. Werden solche wesentliche Angaben absichtlich verschwiegen, sind die Unterschriften nicht Ausdruck der freien politischen Überzeugung der Unterzeichnenden. Dass dies Voraussetzung für die Gültigkeit ist, ergibt sich aber gerade aus dem Zweck der Bestimmungen über die erforderliche Mindestanzahl Unterschriften. Diese soll einen Mindestrückhalt in der stimmberechtigten Bevölkerung gewährleisten und gerade bei Wahlen Kandidaturen ohne solchen Rückhalt vermeiden. Massgeblich ist folglich nicht nur die formell korrekte Unterzeichnung eines Wahlvorschlags, sondern auch die irrtumsfreie Unterstützung des Kandidaten. Diese braucht indes nicht so weit zu gehen, den Vorgesprochenen auch tatsächlich wählen zu wollen, sondern sie erschöpft sich in der Unterstützung der Kandidatur.

E. 5.3

Dass der Beschwerdeführer die Unterzeichnenden darüber aufzuklären hatte, dass es sich beim zu unterzeichnenden Dokument um einen Wahlvorschlag für seine Person handelte, musste diesem unzweifelhaft klar sein. Wahlvorschläge des Beschwerdeführers wurden, wie gezeigt, schon mehrmals wegen ähnlicher Praktiken für ungültig erklärt (vgl. oben 5.1). Insbesondere durfte der Beschwerdeführer nicht damit begnügen, die Unterschriftenliste mit der Bezeichnung "PARTEILOSER WAHLVORSCHLAG" zu betiteln. Da er die Unterzeichnenden nicht nach Treu und Glauben offen und wahrheitsgetreu informierte, täuschte er sie absichtlich oder nahm einen Irrtum derselben zumindest in Kauf. Dieser Irrtum war auch kausal für die Abgabe der Willenserklärungen.

E. 5.4

Aufgrund der absichtlichen Täuschung waren die Unterschriften unverbindlich (vgl. Art. 28 Abs. 1 OR). Die Getäuschten durften folglich die Unterzeichnung des Wahlvorschlags trotz § 51 Abs. 2 GPR zurücknehmen. Diese Bestimmung, wonach die Unterzeichnung eines Wahlvorschlags nicht zurückgezogen werden kann, bezieht sich auf irrtumsfrei abgegebene Willenserklärungen. Freilich hätten die Getäuschten die Kandidatur trotz Täuschung unterstützen dürfen. Von dieser Möglichkeit hat jedoch niemand Gebrauch gemacht.

E. 5.5

Unerheblich ist, ob die Getäuschten selbst wegen Verletzung ihrer politischen Rechte geklagt bzw. von sich aus eine absichtliche Täuschung geltend gemacht haben. Die wahlleitende Behörde hat zu prüfen, ob die Wahlvorschläge den gesetzlichen Vorschriften entsprechen (§ 52 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 91 und 111 Abs. 2 GPR). Die Verordnung hält lediglich fest, dass die wahlleitende Behörde zu prüfen habe, ob erstens die Vorgesprochenen wahlfähig seien und die Personalien mit jenen im Stimmregister übereinstimmen würden, und zweitens, ob die Unterzeichnenden stimmberechtigt seien (§ 25 in Verbindung mit § 51 VPR). Ergibt sich auf Grund konkreter Hinweise aber der Verdacht, dass weitere gesetzliche Vorschriften nicht eingehalten wurden, ist die zuständige Behörde berechtigt, auch deren Einhaltung zu überprüfen. Da Wahlvorschläge des Beschwerdeführers schon mehrmals für ungültig erklärt wurden, war die Stadtkanzlei somit befugt – wenn nicht sogar verpflichtet –, auch diesen Wahlvorschlag unter die Lupe zu

nehmen.

E. 5.6

Der Beschwerdeführer macht geltend, dass ihm keine viertätige Frist zur Behebung der festgestellten Mängel eingeräumt worden sei. Wie der Bezirksrat korrekt festgehalten hat, soll die Ansetzung einer Nachfrist zur Verbesserung eines mangelhaften Wahlvorschlags gemäss § 52 Abs. 1 GPR verhindern, dass unbeabsichtigt verursachte Fehler oder Mängel eine Wahl verunmöglichen. Diese Bestimmung konkretisiert somit den allgemeinen Grundsatz des Verbots eines überspitzten Formalismus. Keine Nachfrist muss hingegen bei Rechtsmissbrauch eingeräumt werden, das heisst, wenn im Einzelfall anzunehmen ist, dass der Mangel nicht auf ein blosses Versehen oder auf Unbeholfenheit zurückzuführen ist. Vorliegend hat der Beschwerdeführer den Irrtum der Unterzeichnenden absichtlich herbeigeführt bzw. in Kauf genommen und damit den Mangel herbeigeführt. Eine Berufung auf das Recht zur nachträglichen Behebung von Mängeln ist unter diesen Umständen als rechtsmissbräuchlich zu qualifizieren.

E. 5.7

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Wahlvorschlag des Beschwerdeführers nicht die erforderliche Anzahl gültiger Unterschriften von 30 Stimmberechtigten aufwies. Die Beschwerdegegnerin erklärte den Wahlvorschlag deshalb zu Recht für ungültig. Eine willkürliche, den Grundsatz von Treu und Glauben verletzende oder rechtsungleiche Behandlung durch die Beschwerdegegnerin liegt nicht vor (Art. 8 Abs. 1 und Art. 9 BV). Weder die Meinungsfreiheit noch das aktive oder passive Wahlrecht des Beschwerdeführers wurde dadurch verletzt (Art. 16 Abs. 1 und 2, Art. 34 BV, § 6 GPR). Eine Wiederholung der Erneuerungswahl des Gemeinderats ist dementsprechend nicht durchzuführen. Dem Beschwerdeführer kann insofern zugestimmt werden, als die Einflussnahme auf die Gestaltung der Politik durch Wahrnehmung des aktiven und passiven Wahlrechts – auch durch parteilose Stimmberechtigte – wichtig ist. Die Teilnahme an der politischen Meinungsbildung bedingt jedoch, dass gesetzliche Vorschriften beachtet werden.

E. 6

Inwiefern das Petitionsrecht gemäss Art. 33 BV und Art. 16 KV verletzt sein soll, wird vom Beschwerdeführer nicht substantiiert. Eine entsprechende Verletzung ist nicht ersichtlich.

E. 7.1

Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, ihm hätten keine (Zusatz-)Kosten bzw. Verfahrenskosten auferlegt werden dürfen. Die Höhe der Kosten rügt der Beschwerdeführer hingegen nicht.

E. 7.2

Die Beschwerdegegnerin begründete die Kostenaufgabe damit, dass der Beschwerdeführer spätestens seit den Entscheiden des Regierungsrats vom 19. August 2009 bezüglich Ungültigerklärung seines Wahlvorschlags für die Ersatzwahl eines Mitglieds des Bezirksgerichts Horgen und seines Wahlvorschlags für die Ersatzwahl eines Mitglieds des Bezirksgerichts Zürich wisse, dass seine Vorgehensweise beim Sammeln der Unterschriften nicht rechtmässig sei. Trotzdem habe er sich offensichtlich auch in diesem Wahlverfahren derselben unzulässigen Praktiken bedient. Die genaue Prüfung des Wahlvorschlags und dessen Ungültigerklärung hätten der Beschwerdegegnerin einen beträchtlichen

Mehraufwand verursacht. Da der Beschwerdeführer zum wiederholten Male wider besseres Wissen gehandelt und er damit sein Wahlrecht offensichtlich missbraucht habe, seien ihm die Zusatzkosten in der Höhe von Fr. 900.- aufzuerlegen. Die Vorinstanz kam ebenfalls zum Schluss, die Berufung des Beschwerdeführers auf die Unentgeltlichkeit der Amtstätigkeit bei Wahlen sei rechtsmissbräuchlich. Mit derselben Begründung auferlegte sie dem Beschwerdeführer Verfahrenskosten für die Behandlung des Stimmrechtsrekurses von insgesamt Fr. 1'034.-.

E. 7.3

Für die Frage, ob in einem erstinstanzlichen, nichtstreitigen Verfahren Kosten erhoben werden können, ist § 13 Abs. 1 VRG massgebend. Gemäss § 13 Abs. 1 VRG können Verwaltungsbehörden für ihre Amtshandlungen Gebühren und Kosten auferlegen. Der Regierungsrat bezeichnet die kostenpflichtigen Amtshandlungen und die hierfür zu erhebenden Gebühren in einer Verordnung. Für die Amtstätigkeit von Behörden und Angestellten der Staats- und Bezirksverwaltung gilt grundsätzlich die Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden vom 30. Juni 1966 (GebührenO, LS 682). Für die Amtstätigkeit von Gemeindebehörden gilt hingegen die Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden vom 8. Dezember 1966 (GemeindegebührenV, LS 681). Beide Verordnungen finden Anwendung, sofern nicht besondere Gesetze oder Verordnungen eine andere Kostenregelung vorsehen (§ 1 GebührenO und § 1 GemeindegebührenV). Darüber hinaus können die Behörden in erstinstanzlichen, nichtstreitigen Verwaltungsverfahren davon absehen, Gebühren und Kosten zu erheben. In der Praxis sind daher zahlreiche erstinstanzliche Anordnungen kostenfrei (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 VRG; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999, 2. A., § 13 N. 12).

E. 7.4

Gemäss § 10 Abs. 1 VPR dürfen für Amtshandlungen, die im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte erforderlich sind, keine Gebühren erhoben werden. Dadurch soll die Stimm- und Wahlfreiheit gewährleistet und die Ausübung der politischen Rechte erleichtert und gefördert werden. Beispielsweise ist die Prüfung von Unterschriftenlisten durch die Stimmregisterführenden oder die Entgegennahme und Prüfung von Wahlvorschlägen kostenlos. Analog zur Regelung für Stimmrechtsrekurse (§ 152 Abs. 1 Satz 2 GPR) muss indes gelten, dass derjenige keine Kostenfreiheit genießt, der seine politischen Rechte missbraucht. Kostenfreiheit besteht zudem nur im Rahmen der üblichen Amtshandlungen, nicht hingegen für unangemessenen, mutwillig verursachten Aufwand. Eine Berufung auf die Kostenlosigkeit wäre diesfalls zweckwidrig und somit rechtsmissbräuchlich.

E. 7.5

Wahlvorschläge des Beschwerdeführers wurden mehrmals auf Grund ähnlicher Praktiken bei der Unterschriftensammlung für ungültig erklärt (vgl. vorn 5.1). Der Beschwerdeführer strapaziert bewusst durch die immer wieder in unredlicher Weise erwirkten Unterschriften für seine Wahlvorschläge die einem Bürger zukommenden politischen Rechte. Unter diesen Umständen kann sich der Beschwerdeführer nicht auf die Kostenlosigkeit berufen und ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass die Beschwerdegegnerin zu Recht den entstandenen Mehraufwand für die telefonische Vorabklärung und die daraufhin erfolgte Korrespondenz und deren Auswertung in Rechnung stellte.

E. 7.6

Gemäss § 152 Abs. 1 GPR werden bei Stimmrechtsrekursen – ausser bei Rechtsmissbräuchlichkeit – keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführer strengte schon mehrere Rekurse wegen der Ungültigerklärung seiner Wahlvorschläge an. Keines der Rechtsmittel wurde gutgeheissen. Dennoch wiederholt der Beschwerdeführer zum Schutz seines unlauteren Verhaltens immer vor allen Instanzen die gleichen, nicht substantiierten Vorbringen, die sich längst als aussichtslos erwiesen haben. Auch die teils ungebührliche Sprache, mithin also die gesamte Art seiner Prozessführung, wie sie auch schon in anderen Verfahren zum Ausdruck gekommen ist, bezeugt die Mutwilligkeit bzw. Rechtsmissbräuchlichkeit seines Vorgehens (vgl. BGE 111 Ia 148 E. 4; Thomas Gächter, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, Zürich etc. 2005, S. 313 f.). Unter diesen Umständen kann sich der Beschwerdeführer auch nicht auf die Kostenlosigkeit des Rekursverfahrens berufen. Die Vorinstanz durfte dem Beschwerdeführer die Verfahrenskosten auferlegen.

E. 7.7

Obwohl die Regelung bezüglich Kostenlosigkeit des Stimmrechtsrekurses 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). Angesichts des oben Dargelegten (7.6), muss auch für das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht gelten, dass dieses für den Beschwerdeführer nicht unentgeltlich ist. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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