

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00205 vom 12. Mai 2010

ZH Verwaltungsgericht, 2010-05-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00205

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00205 du 12 mai 2010

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00205 del 12 maggio 2010

Regeste

Stimmrechtsbeschwerde | Stimmrechtsbeschwerde Zur Legitimation von Abstimmungskomitees (E. 1.2 ff.). Das Vorliegen von Ausstandsgründen ist von Amtes wegen zu beachten. Ein ausdrücklicher Verzicht auf die Geltendmachung von Ausstandsgründen ist jedoch zulässig (E. 2.3 ff.). Anfechtungsobjekt und Rechtsmittelfrist bei Stimmrechtsbeschwerden (E. 3). Anforderungen an die behördliche Information im Vorfeld von Abstimmungen (E. 4). Ist die Abstimmungszeitung kontradiktorisch ausgestaltet, sind die Anforderungen an die Ausgewogenheit der behördlichen Stellungnahme herabzusetzen (E. 5.2). Nicht zulässig ist es, die Argumente des Referendatskomitees in deutlich kleinerer Schriftgrösse darzustellen (E. 5.7). Eine Abstimmung ist beim Vorliegen von Verfahrensmängeln nur aufzuheben, wenn Gründe für die Annahme bestehen, die Unregelmässigkeit habe den Ausgang der Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst (E. 6.1). Abweisung der Beschwerde

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2010.00205 Entscheid der 4. Kammer vom

E. 4.1

S. 297; Besson, S. 93 f.). 5. 5.1 Streitgegenstand ist wie ausgeführt die Abstimmungszeitung des Stadtrats. Materiell geht es um die Frage, ob die Stimmberechtigten durch die Angaben in der Abstimmungszeitung irregeführt worden sind. Nicht Gegenstand des Verfahrens bildet demgegenüber die Frage, ob – wie es der Beschwerdeführer insinuiert – der Grosse Gemeinderat vom Stadtrat getäuscht worden ist. Es ist daher für das vorliegende Verfahren nicht entscheidend, was der Stadtrat gegenüber den zuständigen Kommissionsmitgliedern kommuniziert hat, sondern welche Angaben er gegenüber den Stimmberechtigten in der Abstimmungszeitung gemacht und ob diese Angaben den Anforderungen von Art. 34 Abs. 2 BV genügen. Der vom Beschwerdeführer beantragte Beizug der Kommissionsprotokolle erübrigt sich deshalb. 5.2 Gemäss § 64 Abs. 1 GPR wird zu jeder Abstimmungsvorlage ein kurzer, sachlich gefasster und gut verständlicher Beleuchtender Bericht verfasst. Ihm ist bei einem Referendum eine Stellungnahme des Referendatskomitees gegenüberzustellen (§ 64 Abs. 1 lit. c GPR). Die Abstimmungszeitung gestaltet sich so kontradiktorisch: Dem Beleuchtenden Bericht, welcher die Abstimmungsempfehlung von Exekutive und Parlament begründet, steht die Meinung des Referendatskomitees gegenüber. Entsprechend sind die Anforderungen an die Ausgewogenheit der behördlichen Stellungnahme herabzusetzen. Die Behörde braucht die für das Referendum sprechenden Argumente nicht ebenfalls aufzulisten. Dies geschieht

in der Stellungnahme des Referendumskomitees. Dies ändert allerdings nichts daran, dass der Beleuchtende Bericht weder falsche Informationen enthalten noch irreführend sein darf (vgl. VGr, 10. Februar 2010, VB.2009.00509, E. 3.2 f., www.vgrzh.ch). 5.3 Der Beschwerdeführer rügt Ungereimtheiten bei der Information der Stimmbürgerschaft über die Platzverhältnisse an der Zeughausstrasse 76. Die Liegenschaft an der Zeughausstrasse 76 besteht aus zwei Teilen: einem Hauptgebäude und einem Anbau, wobei die Anlaufstelle im Anbau untergebracht werden soll. Der referendumpflichtige Kreditbeschluss des Grossen Gemeinderates vom 15. Juni 2009 bezog sich einzig auf die baulichen Anpassungen des Anbaus. Die Kosten für die Renovation des Hauptgebäudes waren Gegenstand eines separaten Beschlusses (siehe die Weisung des Stadtrats). Das Hauptgebäude wird vom Departement Soziales gemietet, das auch für die Anlaufstelle verantwortlich ist. Der Beschwerdeführer macht nun sinngemäss geltend, der Stadtrat habe die Aufenthaltsfläche für die Benutzer der Anlaufstelle falsch angegeben. So seien Räumlichkeiten des Hauptgebäudes zur Aufenthaltsfläche hinzugezählt worden, obschon sie bloss als Gruppenräume oder Sitzungszimmer benutzt werden könnten. Mit diesem Vorgehen habe der Stadtrat der zuvor vom Beschwerdeführer wiederholt geäusserten Kritik entgegnet, die neue Anlaufstelle an der Zeughausstrasse 76 biete den Benutzern nicht mehr Platz. Tatsächlich aber, so bringt der Beschwerdeführer vor, biete der Anbau an der Zeughausstrasse "im besten Fall" etwa gleichviel Aufenthaltsraum, nämlich 110 m², wie die bisherige Anlaufstelle an der Meisenstrasse, die über eine Fläche von 100 m² verfüge. Zentrales Argument für den Umbraukredit bildet in der Abstimmungszeitung die Verfügbarkeit eines Aussenraums. Dieser Aspekt wird bereits in der Einleitung hervorgehoben, wo es heisst, der bisherige Standort sei nicht mehr geeignet, da insbesondere ein Aussenraum fehle. Die Liegenschaft an der Zeughausstrasse erfülle hingegen die Anforderungen an einen neuen Standort: sie sei zentrumsnah, nicht in einem Wohnquartier gelegen und auf drei Seiten von Strassen umgeben. Auf der Folgeseite heisst es, der bisherige Standort der Anlaufstelle verfüge über keinen Aussenraum, "der in Spitzenzeiten auch eine zusätzliche Aufenthaltsmöglichkeit" schaffe. Seit die Anlaufstelle rauchfrei sei, müsse vor dem Gebäude geraucht werden, was zu Menschenansammlungen auf dem Trottoir führe. Dieser Zustand sei unbefriedigend. Ein weiteres Mal werden die Vorzüge des Aussenraums im Abschnitt über die Räumlichkeiten erwähnt: Der Aussenplatz von 60 m² könne auch bei schlechtem Wetter genutzt werden, da ein Teil durch das Vordach geschützt werde. Der bisherige Standort verfüge hingegen über keinen Aussenraum (a.a.O., S. 9). Schliesslich kommt der Aussenraum beim Hinweis auf die Behandlung des Geschäfts im Grossen Gemeinderat zur Sprache. Für die Ratsmehrheit überzeuge der Standort an der Zeughausstrasse dank der Räumlichkeiten, des Aussenraums und der zentrumsnahen Lage. Die vom Beschwerdeführer wiederholt thematisierte Fläche, die den Benutzern zur Verfügung steht, wird in der Abstimmungszeitung im Gegensatz zum Aussenraum nur einmal erwähnt. Im Abschnitt über die Räumlichkeiten heisst es, an der Zeughausstrasse 76 stehe mit der neu eingebauten Galerie und dem Aussenraum eine grössere Fläche zur Verfügung als heute. Der Aufenthaltsraum messe inklusive Galerie 110.6 m², die beiden Räume im Hauptgebäude 21.2 und 24.7 m². Total ergebe sich eine Aufenthaltsfläche von 156.5 m², zu der noch der Aussenplatz von 60 m² hinzuzählen sei. Am bisherigen Standort an der Meisenstrasse betrage die Aufenthaltsfläche dagegen 100 m², wobei an beiden Standorten Büroräumlichkeiten, sanitäre Anlagen, Lagerräume und Waschküche nicht einberechnet seien. Aus dem Gesagten ergibt sich zunächst, dass in der Abstimmungszeitung die Frage der nutzbaren Fläche bloss einen Nebenaspekt bildete.

Weiter wird deutlich, dass am neuen Standort dank des Aussenraums auch ohne die beiden Räume im Hauptgebäude eine grössere Aufenthaltsfläche zur Verfügung steht als an der Meisenstrasse. Schliesslich ist nicht ersichtlich, inwiefern mit der Erwähnung der beiden Räume, die nach Angaben in der Abstimmungszeitung für Gespräche, Kurse oder Diskussionsgruppen genutzt werden können, die Stimmberechtigten getäuscht worden sein sollen. Der Einwand des Beschwerdeführers, die beiden Räume vergrösserten bloss das "generelle Raumangebot", nicht aber den "Aufenthaltsraum", übersieht, dass – wenn man denn auf Begrifflichkeiten abstellen will – auch ein Gespräch, ein Kurs oder eine Gruppendiskussion Raum voraussetzt, in dem sich die Nutzer aufhalten. Der Stadtrat hat insofern zu Recht geltend gemacht, der Umstand, dass die beiden Räume über eine separate Tür betreten werden müssten, bedeute nicht, dass sie nicht zum Angebot der Anlaufstelle gehörten. Der Argumentation des Beschwerdeführers könnte nur gefolgt werden, wenn der freie Zugang zum entscheidenden Kriterium für die Zuordnung zur Aufenthaltsfläche erhoben würde. Konsequenterweise wäre dann aber auch der frei zugängliche Aussenraum zur Aufenthaltsfläche hinzuzählen, sodass am Standort an der Zeughausstrasse wiederum mehr Platz zur Verfügung stünde. Etwas anderes könnte nur gelten, wenn der Stadtrat, wie ihm vom Beschwerdeführer vorgeworfen wird, die zwei Räume im Hauptgebäude nur aus abstimmungstaktischen Gründen als Aufenthaltsfläche definiert hätte. Hierfür bestehen aber keine Anzeichen. Anders als der Beschwerdeführer hat der Stadtrat die Grösse der Räumlichkeiten nie zum Angelpunkt der Vorlage gemacht. Dies räumt der Beschwerdeführer teilweise auch ein. So heisst es in einem Brief von A und B vom 29. Juli 2009 zuhanden von Stadträtin H unter Bezugnahme auf ein Gespräch zwischen den Genannten: "Gemäss Ihrer Aussage ist die Raumgrösse kein Hauptargument für den geplanten Umzug der Anlaufsstellen an die Zeughausstrasse 76. Es stimmt, diese Aussage wird in der Weisung des Stadtrats nicht gemacht. Jedoch wurde die Raumgrösse im Bericht des Landboten vom 27. Februar 2009 [...] von Ihnen als Hauptargument eingeführt.". Für den Zeitungsbericht, dessen Inhalt und Stossrichtung sowie insbesondere dessen Titel "Anlaufstelle für Süchtige braucht Platz" ist jedoch nicht die Beschwerdegegnerin verantwortlich. Die Aussagen von Stadträtin H im Artikel wiederum entsprechen weitgehend den Argumenten, wie sie auch in der Abstimmungszeitung zu finden sind. 5.4 Der Beschwerdeführer rügt, die Beschwerdegegnerin habe bis dato keine Liste von geprüften Alternativen zum Standort an der Zeughausstrasse beigebracht. Mit Blick auf die Natur der Stimmrechtsbeschwerde und das konkrete Anfechtungsobjekt – die Abstimmungszeitung – lässt sich die Rüge dahingehend deuten, entgegen der Darstellung in der Abstimmungszeitung bestünden sehr wohl andere geeignete Standorte. Hierzu ist festzuhalten: Der Stadtrat zählt in der Abstimmungszeitung unter dem Titel "Keine Alternative zur Zeughausstrasse 76" die fünf Kriterien auf, die ein Standort für eine Anlaufstelle seiner Einschätzung nach erfüllen muss, und hält fest, die einzige Liegenschaft, die sämtliche Kriterien erfülle, sei jene an der Zeughausstrasse. Ob es tatsächlich keine Alternative gegeben hat, ist eine Ermessensfrage, zu der sich die Exekutive in ihrer Abstimmungsempfehlung aber durchaus äussern kann (vgl. BGE 132 I 104 E. 4.1), auch wenn vorliegend eine etwas zurückhaltendere Ausdruckweise durchaus angezeigt gewesen sein mag. Indem der Stadtrat die Kriterien, die er für entscheidend hält, offenlegt, ermöglicht er dem Stimmbürger, die Wahl für den Standort Zeughausstrasse kritisch zu hinterfragen und sich eine eigene Meinung zu bilden. Dass bei einem Abstellen auf andere Kriterien zwangsläufig andere Liegenschaften in den Fokus rücken, versteht sich, ist aber nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Nach

dem Gesagten erübrigt sich auch der beantragte Beizug von Akten über das behördeninterne Evaluationsverfahren. 5.5 Der Beschwerdeführer rügt, die Beschwerdegegnerin habe die mit dem Betrieb einer Anlaufsstelle für Randständige verbundenen Gefahren und Probleme, namentlich den Drogenhandel, "bewusst heruntergespielt und die Stimmbevölkerung manipulativ nicht über diese zwingenden Emissionen informiert". Dem kann nicht gefolgt werden. In der Abstimmungszeitung – um diese geht es im vorliegenden Verfahren – wird unter dem Titel "Strenge Hausordnung – kein rechtsfreier Raum" explizit auf die Problematik eingegangen. So heisst es, kriminelle Handlungen wie etwa der Konsum und Verkauf illegaler Drogen würden weder vor noch in der Anlaufsstelle toleriert. Um Drogenhandel in und um die Anlaufsstelle zu unterbinden, gehe die Stadtpolizei auch unabhängig von den Betreibern der Anlaufsstelle vor. Die Polizei sei kompetent, Personen wegzuweisen, welche andere erheblich belästigen oder gefährden würden. Angesichts dieser Angaben lässt sich nicht sagen, der Stadtrat habe die Stimmbevölkerung nicht über das mit dem Betrieb einer Anlaufsstelle einhergehende Störungspotential informiert. Dem Antrag des Beschwerdeführers, das Sicherheitskonzept der Stadt Winterthur prüfen zu lassen, ist nach dem Gesagten nicht stattzugeben. 5.6 Der Beschwerdeführer rügt, die auf dem Grundstück an der Zeughausstrasse 76 lastende Dienstbarkeit hätte vom Stadtrat kommuniziert werden müssen, da eine allenfalls notwendige Ablösung der Dienstbarkeit für die Beschwerdegegnerin erhebliche Kosten zur Folge hätte. Derart formuliert stellt das Vorbringen eine zulässige Rüge dar und kann nicht mit dem Hinweis, eine allfällige Widerrechtlichkeit einer zur Abstimmung unterbreiteten Vorlage stelle für sich allein keine Verletzung der durch Art. 34 Abs. 2 BV geschützten Abstimmungsfreiheit dar, entkräftet werden (so aber die Vorinstanz; siehe dazu BGr, 3. November 2006, 1P.427/2006, E. 3, www.bger.ch; BGE 117 Ia 66 E. 1d/cc). Vielmehr wirft die Rüge des Beschwerdeführers die Frage auf, ob mangels Erwähnung der Dienstbarkeit in der Abstimmungszeitung für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente unterdrückt worden sind. Die fragliche Dienstbarkeit zugunsten der beiden Nachbargrundstücke schreibt vor, dass auf dem Grundstück an der Zeughausstrasse 76 – heute aufgeteilt in die Grundstücke Kataster-Nummer 1802 (Anbau) und Kataster-Nummer 117 (Hauptgebäude) – nicht mehr als zwei Häuser erstellt werden dürfen, welche unter sich einen Mindestabstand von 16.5 Meter aufweisen müssen. Dieser Mindestabstand zwischen den beiden Gebäuden wird bereits heute nicht eingehalten, sondern beträgt bloss rund 12.5 Meter. Mit der Renovation des Anbaus ändert sich daran nichts, wie der Stadtrat zu Recht geltend macht. Ein Hinweis in der Abstimmungszeitung auf die Dienstbarkeit war daher nicht zwingend vorzunehmen. 5.7 Zuzustimmen ist dem Beschwerdeführer, wenn er die Gestaltung der Abstimmungszeitung rügt. Während der Stadtrat seine Argumentation optisch ansprechend und in normaler Schriftgrösse auf fünf Seiten ausbreiten kann, werden die Argumente des Referendatskomitees auf einer halben Seite in gedrängter Form dargestellt. Dieses Vorgehen läuft dem Zweck von § 64 Abs. 1 lit. c zuwider, der wie erwähnt eine kontradiktorische Darstellung ermöglichen will. Während eine optisch unterschiedliche Darstellung noch angehen mag, ist nicht ersichtlich, weshalb für die Argumente des Referendatskomitees eine deutlich kleinere Schriftgrösse gewählt worden ist.

E. 4.2

Nach der Praxis des Bundesgerichtes müssen Abstimmungs- und Wahlverfahren so ausgestaltet sein, dass die freie und unbeeinflusste Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist. Geschützt wird namentlich das Recht der aktiv Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in

unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Sie sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (BGE 130 I 290 E. 3.1; VGr, 10. Februar 2010, VB.2009.00509, E. 3, www.vgrzh.ch, dort auch zum Folgenden).

E. 4.3

Aus Art. 34 Abs. 2 BV folgt namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen (vgl. BGE 121 I 138 E. 3). Bei Wahlen ist die Praxis strenger als bei Abstimmungen, da den Behörden bei Sachentscheiden auch eine (beschränkte) Beratungsfunktion zukommt (vgl. BGE 118 Ia 259 E. 3). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind zwar gewisse behördliche Interventionen in den Meinungsbildungsprozess vor Sachabstimmungen zulässig. Dazu gehören namentlich die Abstimmungserläuterungen der Exekutive, in denen eine Vorlage zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird. Hingegen stellt es eine unerlaubte Beeinflussung dar, wenn die Behörde ihre Pflicht zu objektiver Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert oder wenn sie in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingreift und dabei (stimm- und wahlrechtliche) gesetzliche Vorschriften verletzt oder sich in anderer Weise verwerflicher Mittel bedient. Dem Erfordernis der Sachlichkeit genügen Informationen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit 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. Aus der Pflicht zur objektiven Information folgt nicht, dass sich die Behörde in der Abstimmungserläuterung mit jeder Einzelheit der Vorlage zu befassen hätte oder dass sie sämtliche Einwendungen erwähnen müsste, die gegen die Vorlage erhoben werden könnten. Das ist schon deshalb entbehrlich, weil der behördliche Bericht keineswegs das einzige Informationsmittel im demokratischen Meinungsbildungsprozess darstellt und die Stimmberechtigten von den für oder gegen die Vorlage sprechenden Argumenten auch noch über andere Quellen Kenntnis erhalten können und sollen. Unzulässig wäre es, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken (vgl. zum Ganzen BGE 130 I 290 E. 3.2, 119 Ia 271 E. 3 f.; Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 182 ff., 250 ff.; Gerold Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996, S. 255 ff., 260 f.). Behördliche Informationen müssen qualitativ und quantitativ ausreichend sowie in ihren Kernaussagen sachbezogen, ausgewogen und seriös sein, um die Willensbildung der Stimmberechtigten nicht zu beeinträchtigen und das Abstimmungsergebnis nicht zu verfälschen (vgl. Besson, S. 183). Dabei dürfen behördliche Verlautbarungen in Abstimmungsunterlagen aber durchaus auch wertende Stellungnahmen zu rechtspolitischen Ermessensfragen enthalten, solange jene sachlich vertretbar erscheinen (vgl. Besson, S. 189 f.). Der stimmberechtigten Person kann zugemutet werden, sich nötigenfalls aus anderen geeigneten Quellen näher zu informieren, falls aus ihrer persönlichen Sicht spezifische Fragen (etwa fachjuristischer oder technischer Natur) auftauchen (vgl. zum Ganzen BGE 130 I 290 E.

E. 6

August 2010 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Andreas Keiser, Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Gerichtssekretär Stefan Schürer. In Sachen Referendumskomitee, vertreten durch A, Beschwerdeführer, gegen Stadt Winterthur, vertreten durch den Stadtrat Winterthur, Beschwerdegegnerin, betreffend Stimmrechtsbeschwerde, hat sich ergeben: I. Am 15. Juni 2009 hiess der Grosse Gemeinderat der Stadt Winterthur einen Kredit von 722'000 Franken für bauliche Anpassungen im Anbau des Gebäudes Zeughausstrasse 76 zur Nutzung als Anlaufstelle für Randständige gut. Mit Beschluss vom 12. August 2009 stellte der Stadtrat Winterthur fest, dass das Referendum gegen den Kredit zustande gekommen sei, und legte den 29. November 2009 als Abstimmungstermin fest. II. Am 6. November 2009 erhoben A und B im Namen des Referendumskomitees Stimmrechtsrekurs an den Bezirksrat Winterthur. Sie beantragten, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Stadtrats Winterthur festzustellen, dass die Abstimmungsunterlagen irreführend seien. Der Stadtrat sei anzuweisen, die Fehlinformationen zu korrigieren und den Stimmberechtigten die korrigierten Abstimmungsunterlagen bis spätestens 16. November 2009 zuzustellen. Eventualiter sei die Abstimmung zu verschieben oder zu wiederholen. Weiter sei der Stadtrat anzuweisen, künftig Falschaussagen zu unterlassen. Die vom Referendumskomitee an den Stadtrat gerichteten Fragen seien zu beantworten, wobei zusätzlich Einsicht zu gewähren sei in die Verhandlungsprotokolle mit den Investoren für die Überbauung Arch Areal, das Sicherheitskonzept sowie die Protokolle der vorberatenden Kommission. Bei einer Verschiebung oder Wiederholung der Abstimmung sei der Aufwand für den Abstimmungskampf angemessen zu entschädigen. Schliesslich sei dem Statthalter des Bezirks Winterthur Einsicht in das bisherige und geplante Sicherheitskonzept am bestehenden und am neuen Standort zu gewähren und ein entsprechender summarischer Vergleich zu veröffentlichen. Mit Beschluss vom 26. März 2010 wies der Bezirksrat Winterthur den Stimmrechtsrekurs ab, soweit er darauf eintrat. Der Beschluss wurde A am 21. April 2010 zugestellt. Die Vorlage war am 29. November 2009 mit 19'986 Ja-Stimmen gegen 12'210 Nein-Stimmen angenommen und das Abstimmungsergebnis am 3. Dezember 2009 amtlich publiziert worden. III. Am 24. April 2010 erhoben A und B im Namen des Referendumskomitees Stimmrechtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht. Sie beantragten unter Kosten- und Entschädigungsfolge eine angemessene Frist zur Ergänzung der Beschwerde sowie einen unentgeltlichen Rechtsbeistand. Weiter seien die Befangenheit der Bezirksräte E und F sowie der Umstand, dass der Bezirksrat in der aktuellen Zusammensetzung keine unabhängige Beurteilung vornehmen könne, festzustellen, weshalb die Stimmrechtsbeschwerde durch das Verwaltungsgericht zu beurteilen sei. Schliesslich seien die in der Stimmrechtsbeschwerde – gemeint ist wohl der Stimmrechtsrekurs – verlangten Akten "als wichtig zu definieren und bei einer erneuten Beurteilung beizuziehen". Mit Präsidialverfügung vom 16. Juni 2010 gewährte das Verwaltungsgericht eine Frist von 20 Tagen ab Zustellung, um die Beschwerde zu ergänzen. Am 30. Juni/6. Juli 2010 reichten A und B im Namen des Referendumskomitees eine Beschwerdeergänzung ein. Darin beantragten sie, "eine Stellungnahme der Aufsichtskommission der Rechtsanwälte des Obergerichts des Kantons Zürich und der Justizdirektion des Kantons Zürich einzuholen zur Frage der Befangenheit der Bezirksräte E und F, sowie der Anforderung an Laien, diese im Voraus zu erkennen und zu rügen". Weiter seien folgende Akten beizuziehen: die Protokolle der vorberatenden Kommission des Grossen Gemeinderates Winterthur in Sachen Umbaukredit Anlaufstelle; die Grundbucheinträge der Liegenschaft Zeughausstrasse 76; der "Brief der Eigentümerschaft

Katasternummern 01 und/oder 02 vom Januar 2010 an das Finanzamt der Stadt Winterthur bezüglich Dienstbarkeiten zugunsten Liegenschaft Zeughausstrasse 76", wobei eventualiter der (nicht namentlich genannte) Inhaber des Geschäfts Z einzuvernehmen sei; die Liste der von der Stadt Winterthur wirklich geprüften alternativen Standorte für eine Drogenanlaufstelle. Schliesslich wurde beantragt, das Sicherheitskonzept der Stadt Winterthur für die Anlaufstelle an der Zeughausstrasse 76 von einer Vertrauensperson des Verwaltungsgerichts – genannt wird die Kantonspolizei Zürich – "bezüglich der durch die Beschwerdeführer gemachten Aussagen zu prüfen". Der Bezirksrat Winterthur hatte in seiner Vernehmlassung vom 6. Mai 2010 beantragt, die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Stadt Winterthur, vertreten durch den Stadtrat, beantragte mit Beschwerdeantwort vom 10. Mai 2010 das Gleiche. Die Kammer zieht in Erwägung:

1. 1.1 Am 1. Juli 2010 ist das Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts in Kraft getreten. Im Zuge der Revision wurde auch das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) überarbeitet. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gebieten die intertemporalrechtlichen Regeln zum Verfahrensrecht, neues Prozessrecht sofort anzuwenden, sofern einschlägige Übergangsbestimmungen nicht etwas anderes vorsehen und die Kontinuität des bisherigen (materiellen) Rechts dadurch nicht gefährdet wird (BGE 126 III 431 E. 2b; RB 2004 Nr. 8 E 3.1 mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Bezüglich der Zuständigkeit kommt es hingegen auf das geltende Recht in jenem Zeitpunkt an, wo eine Rechtsvorkehr anhängig gemacht wird. Für den vorliegenden Fall ändert sich mit der Revision bezüglich der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts indes nichts. Das Verwaltungsgericht ist seit Inkrafttreten der Rechtsweggarantie per 1. Januar 2009 für Beschwerden gegen Anordnungen auf dem Gebiet von Wahlen und Abstimmungen zuständig (vgl. Art. 86 Abs. 2 f. und Art. 88 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 130 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110], § 5 der Verordnung des Regierungsrats über die Anpassung des kantonalen Rechts an das Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 20. November 2006 [OS 61, 480 f.] in Verbindung mit a§§ 41 Abs. 1 und 43 Abs. 2 VRG; BGr, 29. Juni 2009, 1C_124/2009, E. 2, www.bger.ch; VGr, 4. November 2009, VB.2009.00385, E. 1.1, www.vgrzh.ch).

1.2 Die Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde steht nach § 21a in Verbindung mit § 49 VRG den Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises (lit. a), den politischen Parteien und Gruppierungen, die im betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreis tätig sind (lit. b), sowie den betroffenen Gemeindebehörden (lit. c) zu. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz umschreibt damit die Legitimation in § 21a lit. b leicht abweichend zur bisherigen, nunmehr durch das Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts abgelösten Regelung von a§ 148 lit. b des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161). Der Gehalt der Regelung soll durch die Änderung aber nicht berührt werden (vgl. Weisung des Regierungsrats vom 29. April 2009, ABl 2009, 963), sodass an die bisherige Rechtslage angeknüpft werden kann.

1.3 Gemäss Weisung des Regierungsrats vom 28. August 2002 zum Gesetz über die politischen Rechte sind Initiativkomitees auch dann legitimiert, wenn sie nicht als juristische Person ausgestaltet sind (Abl 2002, 1635; siehe dagegen VGr, 10. Februar 2010, VB.2009.00509, E. 1.2, www.vgrzh.ch). § 61 Abs. 3 der Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004 (VPR, LS 161.1) verleiht dabei dem Vertreter eines Initiativkomitees die Berechtigung, im Namen der anderen Mitglieder zu handeln. Es ist daher nicht notwendig, dass die Komiteemitglieder bei fehlender Rechtspersönlichkeit des Komitees gemäss den Regeln über die einfache

Gesellschaft im Sinn von Art. 530 ff. des Obligationenrechts ein Rechtsmittel gemeinsam einlegen (anders noch VGr, 10. Februar 2010, VB.2009.00509, E. 1.2.3, www.vgrzh.ch). Für Referendumskomitees fehlt allerdings eine entsprechende Regelung. § 68 Abs. 1 VPR verweist bloss auf die §§ 64 und 65 VPR. Es ist indes nicht einzusehen, weshalb in Fragen der Vertretungsbefugnis zwischen Initiativkomitees einerseits und Referendumskomitees andererseits zu unterscheiden ist. § 61 Abs. 3 VPR ist deshalb hinsichtlich der Vertretungsbefugnis auch auf Referendumskomitees anzuwenden.

1.4 Als Beschwerdeführer ist vorliegend das Referendumskomitee zu betrachten. Wohl führen Rekurs- und Beschwerdeschrift wie auch die Beschwerdeergänzung das Logo des Vereins S und figuriert Letzterer jeweils als Absender. Ausserdem wird in der Beschwerde ein unentgeltlicher Rechtsbeistand mit der Begründung beantragt, dem Verein S fehlten als gemeinnützigem Verein die finanziellen Mittel. Das Rubrum der drei Schreiben nennt indes stets das Referendumskomitee als Verfahrenspartei. Die Parteistellung des Komitees wird in der Beschwerdeergänzung vom 30. Juni/6. Juli 2010 ausdrücklich bekräftigt. Das Komitee setzt sich gemäss Angaben der Rekurschrift aus A und B, den übrigen Mitgliedern des Vorstands des Vereins S sowie "weiteren stimmberechtigten Privatpersonen" zusammen. Vertreter des Komitees im Sinn von § 61 Abs. 3 VPR ist A. 2.

2.1 Der Ausstand im Verwaltungsverfahren ist auf kantonaler Ebene in § 5a VRG geregelt. Die Bestimmung enthält eine Generalklausel betreffend den Ausstand von Personen, die in der Sache persönlich befangen erscheinen; § 5a Abs. 1 lit. a–c VRG zählt drei Ausstandskategorien auf: persönliches Interesse in der Sache, Verwandtschaft oder Schwägerschaft mit einer Partei, Vertretung einer Partei bzw. Tätigwerden für eine Partei in der gleichen Sache (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 5a N. 3, 10 ff.). Mit der Regelung in § 5a VRG bleibt grundsätzlich kein Raum mehr für die Anwendung der Ausstandsbestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 13. Juni 1976 (GVG, LS 211.1). Soweit sich § 5a VRG allerdings als unvollständig erweist, lassen sich die Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes analog anwenden. Dies gilt namentlich in verfahrensmässiger Hinsicht (Kölz/Bosshart/Röhl, § 5a N. 2).

2.2 Erweist sich der kantonale Rechtsschutz als ungenügend, gelangen die sich unmittelbar aus der Verfassung ergebenden Garantien zum Zug. Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gewährleistet, dass keine Umstände, welche ausserhalb des Prozesses liegen, in sachwidriger Weise oder zugunsten einer Partei auf das Urteil einwirken; es soll verhindert werden, dass jemand als Richter tätig wird, der unter solchen Einflüssen steht und deshalb kein "rechter Mittler" mehr sein kann (BGE 124 I 121 E. 3, 126 I 235 E. 2a).

2.3 Das Vorliegen von Ausstandsgründen ist von Amtes wegen zu beachten. Es darf grundsätzlich nicht vom Willen einer Verfahrenspartei abhängen, ob ein Behördenmitglied sein Amt ausüben kann. Jedes Behördenmitglied ist verpflichtet, gesetzliche Hindernisse für seine Mitwirkung zu beachten und selbst dann in den Ausstand zu treten, wenn keine Partei Einwände erhebt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 5a N. 9 f.). Die Parteien können die Rüge der Befangenheit sowohl im Vorfeld eines Verfahrens wie auch nach dessen Abschluss vorbringen. Es verstösst aber gegen Treu und Glauben, die Rüge erst im Rechtsmittelverfahren vorzubringen, wenn der Mangel schon vorher hätte festgestellt werden können (BGr, 17. Dezember 2002, 6P.93/2002, E. 1.1, www.bger.ch; BGE 121 I 225 E. 3). Ablehnungsbegehren sind deshalb ohne Verzug, das heisst nach Kenntnis des Organmangels bei erster Gelegenheit, geltend zu machen. Wer von einem Ablehnungsgrund Kenntnis hat oder bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit Kenntnis haben

müsste und sich dennoch auf den Prozess einlässt, kann den Anspruch auf spätere Geltendmachung verwirken (vgl. BGE 118 Ia 282 E. 5a, 124 I 121 E. 2; Kölz/Bosshart/Röhl, § 5a N. 5; Christoph Leuenberger in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 2. A., Zürich etc. 2008, Art. 30 N. 16). Ist eine Partei anwaltlich vertreten, hat sie die ordentliche Besetzung eines Gerichts zu kennen, sodass ein Ausstandsbegehren vorab zu stellen ist (BGE 117 Ia 322 E. 1c). Für den Zeitpunkt der Rüge nicht entscheidend sein kann im Anwendungsbereich des Verwaltungsrechtspflegegesetzes die Unterscheidung zwischen Ausschlussgründen, die von Amtes wegen zu beachten sind, und Ablehnungsgründen, die von einer Partei oder dem Richter selbst geltend zu machen sind (siehe dazu BGE 118 Ia 282 E. 6c, 117 Ia 322 E. 1c). Diese Unterscheidung ist § 5a VRG fremd (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 5a N. 10).

2.4 Die Nichtbeachtung der Ausstandspflicht stellt regelmässig eine schwerwiegende Verletzung der Verfahrensvorschriften dar und hat deshalb ungeachtet der materiellen Interessenlage die Kassation des unter Mitwirkung eines ausstandspflichtigen Behördenmitglieds gefassten Entscheids zur Folge. Ob die betreffende Anordnung nichtig oder bloss anfechtbar ist, hängt in erster Linie von der Schwere der Verletzung ab. Möglich ist indes ein Verzicht auf die Geltendmachung von Ausstandsgründen. Ein solcher darf aber nicht leichthin angenommen werden (BGE 118 Ia 282 E. 4b). Haben die Verfahrensbeteiligten auf die Geltendmachung von Ausstandsgründen ausdrücklich verzichtet, sind nach Treu und Glauben sowohl Nichtigkeit wie Anfechtbarkeit aufgrund von Ausstandsgründen ausgeschlossen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 5a N. 7).

2.5 Vorliegend hat der Beschwerdeführer rechtsgültig auf die Rückweisung aufgrund allfälliger Ausstandsgründe verzichtet. So beantragt er lediglich, es sei die Befangenheit der Bezirksräte E und F festzustellen. Eine Rückweisung an die Vorinstanz lehnt er dagegen ab, da diese nicht in der Lage sei, eine unabhängige Beurteilung der Streitsache vorzunehmen. Entsprechend sei die Angelegenheit durch das Verwaltungsgericht zu beurteilen. Das Feststellungsbegehren wiederum erweist sich als unzulässig. Kann in einer Angelegenheit – wie vorliegend – ein Gestaltungsurteil erwirkt werden, besteht regelmässig kein Feststellungsanspruch (Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 62). Indem der Beschwerdeführer eine Rückweisung bei Befangenheit der beiden Bezirksräte ablehnt, spricht er sich gegen ein Gestaltungsurteil aus. Die Fragen, ob die beiden genannten Bezirksräte in den Ausstand hätten treten sollen und ob der Beschwerdeführer den Anspruch auf spätere Geltendmachung verwirkt hat, können daher offen gelassen werden.

2.6 Nach dem Gesagten ist auch der der Antrag des Beschwerdeführers gegenstandslos, Stellungnahmen der Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte sowie der Justizdirektion zur Frage der Befangenheit der genannten Bezirksräte einzuholen. Der Antrag steht überdies im Widerspruch zum Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen gemäss § 7 Abs. 4 Satz 2 VRG (dazu Kölz/Bosshart/Röhl, § 7 N. 79 ff.).

3. 3.1 In Stimmrechtssachen können sämtliche Handlungen staatlicher Organe, welche die politische Stimmberechtigung oder Volksabstimmungen betreffen, angefochten werden (§ 19 Abs. 1 lit. c VRG). Mit dieser offenen Formulierung, die an den mittlerweile abgelösten a§ 147 Abs. 2 GPR anknüpft, kann sichergestellt werden, dass das Anfechtungsobjekt nicht enger gefasst wird, als sich dies aus der Praxis des Bundesgerichts zur Stimmrechtsbeschwerde ergibt (vgl. ABI 2002, 1634). Die Rechtsmittelfrist beträgt mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts fünf Tage (§ 22 Abs. 1 Satz 2 VRG).

3.2 Gemäss Praxis des Bundesgerichts beginnt die Rechtsmittelfrist bei Stimmrechtsbeschwerden, welche sich gegen Vorbereitungshandlungen zu einer Wahl oder Abstimmung richten, mit der Eröffnung oder Mitteilung der entsprechenden Anordnung zu

laufen. Diese Anordnung bildet in einem solchen Fall das Anfechtungsobjekt, während die Wahl oder Abstimmung selbst nur als Vollzugsakt der früheren, als mangelhaft gerügten Anordnung erscheinen. Stimmrechtsbeschwerden, die sich gegen Mängel bei der Vorbereitung von Wahlen oder Abstimmungen wenden, müssen deshalb direkt im Anschluss an die Vorbereitungshandlung innert der Rechtsmittelfrist eingereicht werden. Unterlässt dies der Stimmberechtigte, obwohl nach den Verhältnissen ein sofortiges Handeln geboten oder zumutbar war, kann er allfällige Mängel im Vorfeld einer Wahl oder Abstimmung nicht mehr im Anschluss an deren Ergebnis geltend machen (BGE 121 I 1 E. 3b, 118 Ia 271 E. 1d; siehe auch VGr, 4. November 2009, VB.2009.00385, E. 2.3.1, www.vgrzh.ch). Vom Grundsatz, dass gegen Vorbereitungshandlungen sofort nach deren Anordnung innert der Rechtsmittelfrist Stimmrechtsbeschwerde zu erheben ist, ist nur abzuweichen, "wenn die Frist nach dem Abstimmungstermin abläuft [...] oder wenn spezielle Gründe sofortiges Handeln als unzumutbar erscheinen lassen" (BGE 110 Ia 179 E. 2a). Die Rechtsmittelfrist in Stimmrechtssachen ist dabei aber so zu handhaben, dass dem Stimmbürger das Beschreiten des Rechtsweges nicht praktisch unmöglich gemacht wird; insbesondere ist die Erkennbarkeit von Verfahrensmängeln oder Unregelmässigkeiten nicht leichthin zu bejahen und dürfen keine übertriebenen Anforderungen an die Begründung des Rechtsmittels gestellt werden (BGr, 4. Oktober 2004, 1P.206/2004, E. 2.2, www.bger.ch). 3.3 Vorliegend richtet sich die Beschwerde gegen die Abstimmungszeitung der Stadt Winterthur für die Volksabstimmung vom 29. November 2009. Die Abstimmungszeitung wurde zwischen dem 2. und 7. November 2009 verschickt. Der Beschwerdeführer erhob am 6. November 2009 fristgerecht Stimmrechtsrekurs. Für andere der Beschwerdegegnerin zuzurechnende Vorbereitungshandlungen, die vom Beschwerdeführer gerügt werden – etwa Aussagen von Stadträtin H in einem Zeitungsbericht vom 27. Februar 2009 – war die Rechtsmittelfrist am 6. November 2009 indes abgelaufen. 4.

E. 6.1

Weist die Durchführung einer Abstimmung Verfahrensmängel auf, wird die Wiederholung einer Volksabstimmung nach § 27b VRG nur dann angeordnet, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass die Unregelmässigkeit den Ausgang der Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat. Das kantonale Recht knüpft damit an die entsprechende Praxis des Bundesgerichts an. Dieses berücksichtigt bei der Frage, ob der gerügte Mangel das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflussen haben könnte, insbesondere auch die Grösse des Stimmenunterschiedes, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung (BGE 130 I 290 E. 3.4, 129 I 185 E. 8.1).

E. 6.2

Nach dem Gesagten stellt die Gestaltung der Abstimmungszeitung den einzigen Mangel dar. Da der Beschwerdeführer seine Argumente dennoch darlegen konnte, handelt es sich bloss um einen leichten Mangel, der für die Abstimmung bloss von geringer Bedeutung gewesen sein dürfte. Dies gilt umso mehr, als der Beschwerdeführer seinen Standpunkt auch in den Medien präsentieren konnte. Das deutliche Abstimmungsergebnis – die Zustimmungsquote betrug 62.1 Prozent – spricht ebenfalls gegen die Annahme, dass sich der Mangel auf das Ergebnis entscheidend ausgewirkt hat.

E. 7.1

In Stimmrechtssachen werden keine Kosten erhoben, es sei denn, ein Rechtsmittel erweist sich als offensichtlich aussichtslos (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG). Die vorliegende Beschwerde erscheint zumindest in der Hauptsache nicht aussichtslos, weshalb keine Kosten aufzuerlegen sind.

E. 7.2

Die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands nach § 16 Abs. 2 VRG bleibt dem Beschwerdeführer verwehrt. Zum einen hat der Beschwerdeführer es unterlassen, die Mittellosigkeit der Mitglieder des Referendumskomitees – einer einfachen Gesellschaft nach Art. 530 ff. OR – auch nur zu behaupten. Dass es dem Verein S angeblich an den notwendigen Mitteln gebricht, ist in diesem Zusammenhang nicht entscheidend, zumal der Verein nicht Mitglied des Referendumskomitees ist.

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