

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00758 vom 27. Dezember 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-12-27, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2011.00758](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2011.00758)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00758 du 27 décembre 2011

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00758 del 27 dicembre 2011

## Regeste

Stimmrecht | Stimmrecht Da der Beschwerdegegner die Abstimmungszeitung im Vorfeld einer Abstimmung an die Stimmberechtigten verteilen liess, ist dies als Handlung eines staatlichen Organs im Zusammenhang mit einer Volksabstimmung im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. c VRG zu qualifizieren; Abstimmungserläuterungen können die Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV beeinträchtigen und bilden daher taugliche Anfechtungsobjekte von Stimmrechtsbeschwerden (E. 1.2). Richtet sich die Stimmrechtsbeschwerde gegen eine Vorbereitungshandlung für eine Wahl oder Abstimmung, müssen die Mängel sofort gerügt werden; es darf nicht bis zur Auswertung der Wahl- oder Abstimmungsergebnisse zugewartet werden (E. 2.1.1). Dass Mängel im Vorfeld von Wahlen oder Abstimmungen gerügt werden müssen, ergibt sich überdies auch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (E. 2.1.2). Versäumt es die stimmberechtigte Person, den Mangel unverzüglich zu rügen, obwohl ein sofortiges Handeln nach den Verhältnissen geboten und zumutbar war, verwirkt sie ihr Recht zur Anfechtung des Abstimmungsergebnisses (E. 2.1.3). Der Beschwerdeführer macht sinngemäss geltend, es sei für ihn aus zeitlichen Gründen unmöglich gewesen, nach Zustellung der Abstimmungszeitschrift innert fünf Tagen zu reagieren. Der Gesetzgeber hat in § 22 Abs. 1 Satz 2 VRG ausdrücklich eine Frist von lediglich fünf Tagen für den Stimmrechtsrekurs vorgesehen. Die kurze Zeitspanne zielt darauf ab, Mängel frühzeitig zu erkennen und so möglichst vor dem Urnengang zu beheben (E. 2.2.2). Selbst wenn der Beschwerdeführer den Rekurs fristgerecht erhoben hätte, hülfe ihm dies nicht weiter. Gemäss § 64 Abs. 1 GPR wird zu einer Abstimmungsvorlage ein kurzer, sachlich gefasster und gut verständlicher Bericht verfasst. Allein schon aufgrund dieser Gesetzesbestimmung ist offenkundig, dass die behördlichen Erläuterungen nicht auf die formalrechtlichen Einzelheiten und Folgen einer Abstimmungsvorlage einzugehen brauchen (E. 2.3.1). Der Beschwerdegegner hat in der Abstimmungszeitung ausdrücklich erklärt, dass die Stadt für die Kapazitätsverminderung des motorisierten Individualverkehrs, die Reduktion bestehender Parkplätze und die Einführung eines lenkungswirksamen Road Pricing nicht alleine zuständig wäre. Mit diesem Hinweis auf die fehlende Kompetenz brachte er genügend deutlich zum Ausdruck, dass die beispielhaft aufgezählten Massnahmen unter Umständen die Anpassung übergeordneter Erlasse erforderlich machen würde (E. 2.3.2).  
Abweisung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2011.00758 Urteil der 4. Kammer vom 27. Dezember 2011 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtsschreiber Martin Tanner. In Sachen

A, Beschwerdeführer, gegen Stadtrat von Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Stimmrecht, hat sich ergeben: I. Am 4. September 2011 stimmten die Stimmberechtigten der Stadt Zürich über die Volksinitiative "Zur Förderung des öV, Fuss- und Veloverkehrs in der Stadt Zürich" (so genannte Städteinitiative) sowie den entsprechenden Gegenvorschlag des Gemeinderats ab. Beide Vorlagen wurden vom Souverän angenommen. Die Volksinitiative fand eine Mehrheit von 31'493 Ja- gegenüber 28'624 Neinstimmen. Für den Gegenvorschlag sprachen sich 37'558 Stimmberechtigte aus, während ihn deren 20'885 ablehnten. In der Stichfrage obsiegte die Volksinitiative knapp mit 26'882 zu 26'243 Stimmen. Die Publikation des Abstimmungsergebnisses im städtischen Amtsblatt erfolgte am 7. September 2011. II. Am 12. September 2011 erhob A Stimmrechtsrekurs beim Bezirksrat Zürich. Er beantragte, die Abstimmungen über die Städteinitiative und über den Gegenvorschlag des Gemeinderats seien für ungültig zu erklären und zu wiederholen. Eventualiter sei festzustellen, dass die Volksinitiative auch im Wiederholungsfall nicht rechtskonform umsetzbar und damit unzulässig sei. Zur Begründung seines Begehrens brachte A zusammengefasst vor, die amtliche Abstimmungszeitung des Stadtrats vom 29. Juni 2011 sei irreführend. Mit der Initiative werde implizit verlangt, dass der Anteil des motorisierten Individualverkehrs von 36 % auf 26 % gesenkt werde und dass hierfür neben dem Ausbau der öV-, Fuss- und Velo-Infrastruktur und anderen Förderungsmassnahmen auch einschneidende Massnahmen zur Verringerung des Autoverkehrs notwendig seien. Der für die Umsetzung zuständige Stadtrat nenne als mögliche Massnahmen die Verminderung der Verkehrskapazitäten auf kommunalen und überkommunalen Strassen, den massiven Abbau bestehender Parkplätze sowie die Einführung eines lenkungswirksamen Road Pricings. Der Stadtrat verschweige nun allerdings, dass die Einführung eines Road Pricings expressis verbis gegen die geltende Bundesverfassung verstosse und die Rechtsgrundlagen für dessen Einführung erst noch geschaffen werden müssten. Sodann dürften auch der erhebliche Abbau von Parkplätzen sowie die vorgeschlagene Verkehrsdosierung dem übergeordneten Strassenverkehrsrecht des Bundes widersprechen. Ob solche örtliche Verkehrsbeschränkungen überhaupt zur "Lösung" von zu hoher Verkehrsbelastung ganzer Städte zulässig seien, sei jedenfalls höchst umstritten und bedürfte einer genaueren rechtlichen Abklärung. Dass die mit der Initiative verlangten Massnahmen mit dem übergeordneten Bundesrecht und sogar der Bundesverfassung kollidieren könnten, werde in der Abstimmungsbroschüre allerdings mit keinem einzigen Wort erwähnt. Angesichts des äusserst knappen Abstimmungsergebnisses könne deshalb davon ausgegangen werden, dass sich die mündigen Stimmbürger der Stadt Zürich mit grosser Wahrscheinlichkeit für den bundesrechtskonformen Gegenvorschlag und nicht für die das Bundesrecht, ja sogar die Verfassung in Frage stellende Initiative entschieden hätten, wenn sie in der Abstimmungsbroschüre entsprechend informiert worden wären. Mit Beschluss vom 17. November 2011 trat der Bezirksrat Zürich auf den Stimmrechtsrekurs nicht ein. Er begründete dies im Wesentlichen wie folgt: Die fünftägige Rekursfrist habe mit der Zustellung der Abstimmungszeitung spätestens am 13. August 2011 zu laufen begonnen. Nachdem der Rekurrent erst am 12. September 2011 Stimmrechtsrekurs erhoben habe, habe er die Rechtsmittelfrist versäumt. III. A gelangte am 28./29. November 2011 an das Verwaltungsgericht und stellte folgenden Antrag: "[D]er beiliegende Nichteintretensentscheid des Bezirksamts Zürich vom 17. November 2011 sei aufzuheben." Mit Beschwerdeantwort vom 7. Dezember 2011 beantragte der Stadtrat von Zürich innert erstreckter Frist, die Beschwerde sei abzuweisen, wobei allfällige Kosten und Entschädigungen dem Beschwerdeführer aufzuerlegen seien. Der Bezirksrat verwies in

seiner Eingabe vom 1. Dezember 2011 auf die Begründung des angefochtenen Beschlusses und verzichtete im Übrigen auf eine Vernehmlassung. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (§ 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. c VRG ist das Verwaltungsgericht für die Beurteilung von Beschwerden unter anderem gegen bezirksrätliche Rekursentscheide in Stimmrechtssachen zuständig. 1.2 Der Beschwerdeführer stellt sich im Rekurs auf den Standpunkt, er fechte das Abstimmungsergebnis und nicht die Abstimmungszeitung an. Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, macht der Beschwerdeführer in keiner seiner Eingaben geltend, das Abstimmungsergebnis sei in irgendeiner Form falsch ermittelt worden. So wird von ihm insbesondere nicht moniert, die Behörden hätten die Stimmen falsch gezählt oder es sei sonst zu irgendwelchen Unregelmässigkeiten am Tag des Urnengangs gekommen. Sämtliche Rügen richten sich vielmehr ausschliesslich gegen die Abstimmungszeitung "Zürich stimmt ab" vom 29. Juni 2011, welche der Beschwerdeführer als irreführend bezeichnet. Entsprechend bildet einzig diese Broschüre Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Da der Stadtrat besagtes Dokument im Vorfeld einer Abstimmung an die Stimmberechtigten verteilen liess, ist es als Handlung eines staatlichen Organs im Zusammenhang mit einer Volksabstimmung im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. c VRG zu qualifizieren. Abstimmungserläuterungen können die Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) beeinträchtigen und bilden daher taugliche Anfechtungsobjekte von Stimmrechtsbeschwerden (BGE 136 I 389 E. 3, 132 I 104 E. 4). 1.3 Der Beschwerdeführer ist in der Stadt Zürich stimmberechtigt und damit ohne zusätzliche Voraussetzungen zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert (§ 70 in Verbindung mit § 21a lit. a VRG). Da auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen als gegeben erscheinen, ist das Rechtsmittel an die Hand zu nehmen. 2. 2.1 In Stimmrechtssachen gilt eine auf fünf Tage verkürzte Rekursfrist (§ 22 Abs. 1 Satz 2 VRG). Die Frist beginnt dabei am Tag nach der Mitteilung des angefochtenen Aktes zu laufen, bei Fehlen einer solchen Mitteilung am Tag nach der amtlichen Veröffentlichung der Anordnung; fehlt es auch an einer amtlichen Veröffentlichung, beginnt der Fristenlauf nach der Kenntnisnahme der angefochtenen Handlung oder Unterlassung (§ 22 Abs. 2 VRG). 2.1.1 Richtet sich die Stimmrechtsbeschwerde gegen eine Vorbereitungshandlung für eine Wahl oder Abstimmung, müssen die Mängel sofort gerügt werden; es darf nicht bis zur Auswertung der Wahl- oder Abstimmungsergebnisse zugewartet werden (BGr, 20. Dezember 2010, 1C\_127/2010 und 1C\_491/2010, E. 3.1; BGE 121 I 1 E. 3b, 118 Ia 271 E. 1d, 110 Ia 176 E. 2a; VGr, 10. Februar 2010, VB.2009.00590, E. 3.2). Damit soll – wenn immer möglich – verhindert werden, dass eine Abstimmung kassiert werden muss. Das Wiederholen von Abstimmungen gefährdet deren Akzeptanz in der Bevölkerung. Eine strenge Praxis liegt im Interesse aller Stimmberechtigten und damit zugleich auch der Demokratie als solcher. Wird der Mangel unverzüglich gerichtlich festgestellt, lässt er sich häufig noch vor dem Abstimmungstermin beheben und kann ein zweiter Urnengang vermieden werden (BGE 118 Ia 271 E. 1d). 2.1.2 Dass Mängel im Vorfeld von Wahlen oder Abstimmungen gerügt werden müssen, ergibt sich überdies auch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben. Nach Art. 5 Abs. 3 BV gilt dieser Rechtsgrundsatz nicht nur für staatliche Organe, sondern auch für Privatpersonen bezüglich ihres Verhaltens gegenüber dem Staat. Als Stimmbürgerin oder Stimmbürger soll man nicht zuerst den Ausgang der Abstimmung abwarten und dann gegen die Unregelmässigkeiten vorgehen können, wenn das Abstimmungsergebnis nicht den eigenen Erwartungen entspricht

(BGE 118 Ia 271 E. 1d; Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, S. 324, mit Hinweisen auf die ältere Literatur und langjährige bundesgerichtliche Rechtsprechung). 2.1.3 Versäumt es die stimmberechtigte Person, den Mangel unverzüglich zu rügen, obwohl ein sofortiges Handeln nach den Verhältnissen geboten und zumutbar war, so verwirkt sie ihr Recht zur Anfechtung des Abstimmungsergebnisses. Vom Grundsatz, dass gegen Vorbereitungshandlungen sofort nach deren Anordnung innert der Rechtsmittelfrist Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden muss, ist nur abzuweichen, "wenn die Frist nach dem Abstimmungstermin abläuft [...] oder wenn spezielle Gründe sofortiges Handeln als unzumutbar erscheinen lassen" (BGE 110 Ia 176 E. 2a; VGr, 10. Februar 2010, VB.2009.00590, E. 3.2).

2.2 Die behördlichen Abstimmungserläuterungen zählen zu den Vorbereitungshandlungen für Abstimmungen (vgl. BGr, 1. Dezember 2009, 1C\_392/2009, E. 1; Hiller, S. 325) und müssen daher sofort angefochten werden. Bei der Anfechtung von Erläuterungen beginnt die Frist mit deren Eintreffen beim Beschwerdeführer (Hiller, S. 329). Vorliegend wurde die Abstimmungszeitung dem Beschwerdeführer unbestrittenermassen spätestens am 13. August 2011 zugestellt. Damit endete die fünftägige Beschwerdefrist am 18. August 2011. Zu prüfen bleibt, ob die Einwendungen des Beschwerdeführers daran etwas zu ändern vermögen.

2.2.1 Der Beschwerdeführer stellt sich zunächst auf den Standpunkt, er habe den von ihm beanstandeten Mangel nicht durch ein blosses Überfliegen der Abstimmungsbroschüre erkennen können; dafür sei zwingend ein genaueres Studium vorzunehmen gewesen, wozu er am Tag der Zustellung oder am Tag danach nicht gehalten gewesen sei. Im Übrigen sei ihm die Relevanz dieses Mangels auch erst nach Kenntnisnahme des knappen Abstimmungsergebnisses bewusst geworden. Das Erheben des Rekurses nach der Publikation der Abstimmungsergebnisse müsse daher in diesem Fall noch als rechtzeitig betrachtet werden. Ansonsten wäre es normalen Stimmbürgern nicht mehr möglich, einen nicht trivialen Mangel via Stimmrechtsrekurs zu beanstanden. Diese Aufgabe müsste dann von Verbänden und anderen Organisationen wahrgenommen werden.

2.2.2 Wie oben dargelegt, darf nur dann mit der Anfechtung von Vorbereitungshandlungen zugewartet werden, wenn spezielle Gründe sofortiges Handeln als unzumutbar erscheinen lassen. Der Beschwerdeführer macht sinngemäss geltend, es sei für ihn aus zeitlichen Gründen unmöglich gewesen, nach Zustellung der Abstimmungszeitschrift innert fünf Tagen zu reagieren. Dazu ist Folgendes festzuhalten: Rechtsmittelfristen verhindern, dass behördliche Akte auf unbestimmte Zeit in Frage gestellt werden können. Damit dienen die Fristen der Rechtssicherheit und auch dem Rechtsfrieden. Der Gesetzgeber hat in § 22 Abs. 1 Satz 2 VRG ausdrücklich eine Frist von lediglich fünf Tagen für den Stimmrechtsrekurs vorgesehen. Die kurze Zeitspanne zielt darauf ab, Mängel frühzeitig zu erkennen und so möglichst vor dem Urnengang zu beheben. Alleine schon aus diesem Grund darf es nicht im Belieben des Stimmberechtigten stehen, wann er die Abstimmungserläuterung auf eine Verletzung der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) hin überprüft. Liesse man dies zu, hätten die Stimmrechtsrekurrenten regelmässig einen grossen Anreiz zu erklären, sie hätten die behördlichen Informationsunterlagen erst am Abstimmungstag angesehen. Da eine solche Behauptung nur schwer überprüfbar wäre, könnten allfällige Mängel nicht mehr vor dem Urnengang behoben werden. Dies wiederum liefe der Absicht des Gesetzgebers zuwider, die Wiederholung von Abstimmung wenn immer möglich zu vermeiden. Der Beschwerdeführer gibt an, er sei erst nach Kenntnisnahme des knappen Abstimmungsergebnisses im Stande gewesen, die Relevanz des Mangels zu erfassen. Wie

oben dargelegt, verstösst es gegen Treu und Glauben, zunächst das missliebige Abstimmungsresultat abzuwarten und erst dann den Mangel zu rügen. Zusammenfassend ist festzuhalten: Nachdem die fünftägige Beschwerdefrist am 18. August 2011 geendet und der Beschwerdeführer erst am 12. September 2011 Stimmrechtsrekurs erhoben hatte, ist die Vorinstanz auf das Rechtsmittel zu Recht nicht eingetreten. 2.3 Selbst wenn der Beschwerdeführer den Rekurs fristgerecht erhoben hätte, hülfe ihm dies nicht weiter: Zunächst kann vollumfänglich auf die Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). Ergänzend ist Folgendes festzuhalten: Im Rekursverfahren rügte der Beschwerdeführer, die Beschwerdegegnerin hätte darauf hinweisen müssen, dass die Einführung eines Road Pricings gegen Art. 82 Abs. 3 BV verstosse und die vorgeschlagene Verkehrsdosierung dem übergeordneten Strassenverkehrsrecht des Bundes widerspreche. 2.3.1 Gemäss § 64 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161) wird zu einer Abstimmungsvorlage ein kurzer, sachlich gefasster und gut verständlicher Bericht verfasst. Allein schon aufgrund dieser Gesetzesbestimmung ist offenkundig, dass die behördlichen Erläuterungen nicht auf die formalrechtlichen Einzelheiten und Folgen einer Abstimmungsvorlage einzugehen brauchen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, handelt "es sich bei behördlichen Informationen zum Gegenstand einer Volksabstimmung nicht um juristische Fachexpertisen für ein juristisch geschultes Publikum ". Vielmehr könne den Stimmberechtigten "zugemutet werden, sich nötigenfalls aus anderen geeigneten Quellen näher zu informieren, falls aus ihrer persönlichen Sicht spezifische Fragen (etwa fachjuristischer oder technischer Natur) auftauchen" (BGE 130 I 290 E. 4.1). Nur schwerwiegende behördliche Fehlinformationen, welche nach den konkreten Umständen das Abstimmungsergebnis beeinflusst haben könnten, rechtfertigen die Aufhebung einer ansonsten rechtsgültig zustande gekommenen Volksabstimmung (BGE 130 I 290 E. 4.1). 2.3.2 Der Beschwerdegegner hat in "Zürich stimmt ab" vom 19. Juni 2011 ausdrücklich erklärt, dass die Stadt für die Kapazitätsverminderung des motorisierten Individualverkehrs, die Reduktion bestehender Parkplätze und die Einführung eines lenkungswirksamen Road Pricings nicht alleine zuständig wäre. Mit diesem Hinweis auf die fehlende Kompetenz brachte er genügend deutlich zum Ausdruck, dass die beispielhaft aufgezählten Massnahmen unter Umständen die Anpassung übergeordneter Erlasse, zu denen auch die Bundesverfassung und Bundesgesetze zählen, erforderlich machen würde. 2.3.3 Der Beschwerdeführer ist im Übrigen offenbar selbst der Ansicht, der Mangel sei nicht augenfällig, wenn er schreibt, dessen Relevanz sei ihm erst nach Kenntnisnahme des knappen Abstimmungsresultats bewusst geworden. Auch aus diesem Grund kann keine schwerwiegende behördliche Fehlinformation vorliegen, wie dies für die Aufhebung von Volksabstimmungen erforderlich wäre. 3. Nach dem Gesagten gilt es den vorinstanzliche Nichteintretensentscheid zu bestätigen und die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 4.1**

In Stimmrechtssachen werden keine Kosten erhoben, es sei denn, ein Rechtsmittel erweise sich als offensichtlich aussichtslos (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG). Die Vorinstanz hat darauf verzichtet, Kosten zu erheben, da dem Beschwerdeführer die einschlägige Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts zum Fristenlauf nicht bekannt gewesen sei. Nachdem die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die entsprechende Gerichtspraxis dargelegt hat, war für diesen evident, dass ein Rechtsmittel an das Verwaltungsgericht chancenlos wäre. Entsprechend rechtfertigt es sich, dem Beschwerdeführer dem Ausgang des Verfahrens entsprechend die Gerichtskosten

aufzuerlegen.

#### **E. 4.2**

Der obsiegende Beschwerdegegner beantragt, ihm sei eine allfällige Parteientschädigung zuzusprechen. Das Beantworten von Rechtsmitteln gehört mit zum angestammten Aufgabenbereich des Beschwerdegegners. Dies schliesst eine Parteientschädigung zu seinen Gunsten zwar nicht von vornherein aus, lässt sie jedoch nur dann als gerechtfertigt erscheinen, wenn die Beschwerdeantwort mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden war (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 17 N. 19, mit Hinweisen). Diese Voraussetzung ist hier nicht erfüllt, weshalb keine Entschädigung zuzusprechen ist.

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