

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00846 vom 30. November 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-11-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00846

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00846 du 30 novembre 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00846 del 30 novembre 2017

Regeste

Stimmrechtsrekurs/Gemeindebeschwerde vom 30. November 2017 | [Die Beschwerdeführer gelangten am 30. November 2017 und am 6. Dezember 2017 je mit Stimmrechtsrekurs und Gemeindebeschwerde gegen die Abstimmung der Stimmberechtigten der Stadt Dübendorf vom 26. November 2017 über das Geschäft "Flugplatzrad Nord: Teilrevision Nutzungsplanung und Teilrevision kommunaler Richtplan" an den Bezirksrat.] Vereinigung der Verfahren VB.2017.846 und VB.17.847 (E. 1.2). Ist ein kommunaler Akt (Erlass, Anordnung, Realakt) unter dem Geltungsbereich des früheren Gemeindegesetzes – also bis Ende 2017 – ergangen, richtet sich der Rechtsschutz vor erster und zweiter kantonaler Rechtsmittelinstanz (Bezirksrat und Verwaltungsgericht) grundsätzlich noch nach der Verfahrensordnung gemäss Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 in der zuletzt geltenden Fassung (E. 1.3). Soweit sich die Beschwerde gegen die prozessleitende Anordnung der Vorinstanz richtet, den Beschwerdeführern Frist für die Verbesserung der Gemeindebeschwerde vom 6. Dezember 2017 anzusetzen, ist darauf nicht einzutreten (E. 1.4). Das Vorgehen der Vorinstanz, auf die Gemeindebeschwerde vom 30. November 2017 mit der Begründung nicht einzutreten, diese sei verfrüht erhoben worden, erscheint überspitzt formalistisch; aus dem (kostenlosen) Nichteintreten erwuchs den Beschwerdeführern jedoch kein Rechtsnachteil, weshalb auf ihre Beschwerde auch in diesem Punkt nicht einzutreten ist (E. 2.1 ff.). Was die noch ausstehende Behandlung der Gemeindebeschwerde vom 6. Dezember 2017 anbelangt, ist die Vorinstanz sodann insbesondere darauf hinzuweisen, dass es grundsätzlich an einem Anfechtungsobjekt für die Ergreifung dieses Rechtsmittels fehlen würde, sollte der Beschluss der zuständigen Direktion über die Genehmigung der Planfestsetzung (§ 89 Abs. 1 PBG) noch nicht vorliegen (E. 2.4). Mit ihren Stimmrechtsrekursen machen die Beschwerdeführer verschiedene Mängel in den behördlichen Abstimmungserläuterungen geltend; die erst gegen die Abstimmung bzw. die Publikation des Resultats erhobenen Rechtsmittel wurden somit offensichtlich verspätet erhoben (E. 3). Abweisung der Beschwerden, soweit auf sie einzutreten ist.

Erwägungen

E. 4

Der Stimmrechtsrekurs sei wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht, Überschreitung der Gemeindegzwecke oder Unbilligkeit auch als Gemeinderekurs zu behandeln.

E. 5

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Stadt Dübendorf bzw. des Staates." C. Mit Präsidialverfügung vom 14. Dezember 2017 trat der Bezirksrat Uster im

Verfahren GE.2017.35 auf das am 30. November 2017 eingelegte Rechtsmittel (oben II.A) weder als Rekurs in Stimmrechtssachen noch als Gemeindebeschwerde ein (Dispositiv-Ziff. I f.). Ersteren erachtete der Bezirksrat – weil gegen eine Vorbereitungshandlung zur Volksabstimmung gerichtet – als verspätet, Letztere – da vor amtlicher Publikation der Abstimmungsergebnisse eingereicht – demgegenüber als (in unzulässiger Weise) verfrüht angestrengt. Verfahrenskosten wurden nicht erhoben (Dispositiv-Ziff. III). D. Mit zweiter Präsidialverfügung gleichen Datums trat der Bezirksrat Uster im Verfahren GE.2017.36 auf das Rechtsmittel vom 6. Dezember 2017 (oben II.B) als Rekurs in Stimmrechtssachen unter Verweis auf die Begründung in der Präsidialverfügung GE.2017.35 nicht ein (Dispositiv-Ziff. I). Im Übrigen setzte er den Rekurrenten Frist, um ihre Begründung betreffend Gemeindebeschwerde zu verbessern und insbesondere darzulegen, inwiefern der Urnenentscheid gegen übergeordnetes Recht verstosse bzw. offenbar über die Gemeindezwecke hinausgehe (Dispositiv-Ziff. II). Verfahrenskosten wurden auch hier ebenso wenig erhoben. III. Mit zugleich gegen beide bezirksrätlichen Präsidialverfügungen vom 14. Dezember 2017 (GE.2017.35 und GE.2017.36) erhobener Beschwerde vom 16. Dezember 2017 ersuchten A und B beim Verwaltungsgericht im Wesentlichen um Aufhebung der beiden Nichteintretensentscheide. Das Verwaltungsgericht hat in der Folge die beiden Verfahren VB.2017.00846 (betreffend die Präsidialverfügung in GE.2017.35) und VB.2017.00847 (betreffend die Präsidialverfügung in GE.2017.36) angelegt. Der Bezirksrat Uster gab am 4. Januar 2018 unter Verweis auf die Begründung der angefochtenen Verfügungen je Verzicht auf Vernehmlassung in den beiden Verfahren bekannt. Die Stadt Dübendorf liess mit Eingaben vom 8. Januar 2017 beantragen, unter Entschädigungsfolgen seien die Beschwerden in beiden Verfahren abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. A und B nahmen hierzu je mit Eingaben vom 15. Januar 2018 Stellung, wobei sie um Vereinigung der beiden Verfahren, soweit die Stimmrechtsrekurse betreffend, und um Sistierung der vereinigten Verfahren bis zum Entscheid "über die Gemeindebeschwerde vom 6. Dezember 2017 bzw. vom 14. Dezember 2017" ersuchten. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide sowohl über Gemeindebeschwerden als auch über Stimmrechtsrekurse nach §§ 41–44 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) sowie §§ 19 Abs. 1 lit. a und c sowie Abs. 3 Satz 1, 19b Abs. 1 und Abs. 2 lit. c VRG zuständig. 1.2 Die Vereinigung von Verfahren ist aus prozessökonomischen Gründen zulässig, wenn mehrere Begehren den gleichen Sachverhalt betreffen und dieselben Rechtsfragen aufwerfen (§ 71 VRG in Verbindung mit Art. 125 lit. c der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [SR 272]). Eine Vereinigung ist insbesondere dann angezeigt, wenn sich zwei oder mehrere Rechtsmittelbegehren von Privaten oder eines Gemeinwesens gegen denselben Entscheid richten (Martin Bertschi/Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [VRG-Kommentar], Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 50–60). Vorliegend stehen sich in beiden Verfahren die gleichen Parteien gegenüber und geht es im Hintergrund immer um die am 26. November 2017 an der Urne beschlossene Vorlage "Flugplatzrand Nord: Teilrevision Nutzungsplanung und Teilrevision kommunaler Richtplan". Es rechtfertigt sich deshalb, die Verfahren VB.2017.00846 und VB.2017.00847 (sowohl was die Stimmrechtsrekurse wie auch die Gemeindebeschwerden betrifft) zu vereinigen. Für die von den Beschwerdeführern beantragte Sistierung der Beschwerdeverfahren hinsichtlich der Stimmrechtsrekurse besteht kein Anlass, ebenso wenig für weitere prozessuale

Vorkehren. Nicht beizuziehen sind Akten von bereits früher anhängig gemachten Verfahren vor Baurekursgericht (vgl. VGr, 25. Oktober 2017, VB.2017.00527, sowie 6. Dezember 2017, VB.2017.00556), sind diese doch für das vorliegende Verfahren irrelevant. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer trifft es nicht zu, dass das Baurekursgericht vom Verwaltungsgericht auch als Stimmrechtsrekursinstanz betrachtet worden wäre; die Kammer hielt im letztgenannten Entscheid gerade fest, dass Stimmrechtsrekluse auch in Planungssachen nicht vom Baurekursgericht, sondern stets von den zuständigen ordentlichen Stimmrechtsrekursinstanzen zu beurteilen seien (E. 3.2). Dies ist vorliegend der Bezirksrat. 1.3 Am 1. Januar 2018 trat das neue Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) in Kraft und ersetzte – vorbehaltlich der Bestimmungen über das Bürgerrecht (vgl. nunmehr das Gesetz über das Bürgerrecht vom 6. Juni 1926 [LS 141.1]; OS 72, 183 ff., 223, Ziff. I im Anhang) – das Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (aGG, GS I 40 und nachmalige Änderungen). 1.3.1 Im Gegensatz zum bisherigen verzichtet das aktuelle Gemeindegesetz auf Bestimmungen über den Weiterzug kommunaler Akte an (gemeindeexterne) Rechtsmittelinstanzen und auf eine Umschreibung der zur Verfügung stehenden Rechtsmittelarten (vgl. §§ 170–172 GG im Gegensatz noch zu §§ 151–153 aGG [OS 48, 785 ff., 812 f.; OS 58, 289 ff., 332; OS 60, 71 f.; OS 65, 390]; diesbezügliche Normen wurden vielmehr in das Verwaltungsrechtspflegegesetz integriert (vgl. OS 72, 183 ff., 231, Ziff. 7 im Anhang). Wesentliche inhaltliche Änderung gegenüber dem bisherigen Rechtsschutz in Gemeindeangelegenheiten ist der Verzicht auf die Gemeindebeschwerde nach § 151 aGG (vgl. dazu und auch zum Folgenden die Weisung zum neuen Gemeindegesetz, ABl 2013-04-19, Ziff. 6.2 [S. 100]). An deren Stelle tritt – auch wenn es um Beschlüsse der Stimmberechtigten an der Urne oder in der Gemeindeversammlung bzw. um solche eines Gemeindeparlaments geht – nunmehr der ordentliche Rekurs. Vorbehalten als Spezialrechtsmittel bleibt einzig bzw. weiterhin der Rekurs in Stimmrechtssachen (vgl. § 19 Abs. 1 lit. c und § 21a VRG, vormals auch § 151a aGG [OS 65, 390]), soweit es um die Verletzung politischer Rechte geht (vgl. VGr, 20. Dezember 2017, VB.2017.00266, E. 2.2). Die Abschaffung der Gemeindebeschwerde hat zur Konsequenz, dass kein allgemeines Popularrechtsmittel gegen Beschlüsse der Legislativorgane der Gemeinde mehr besteht (vgl. zur Problematik im Allgemeinen Christoph Errass, Zur Notwendigkeit der Einführung einer Popularbeschwerde im Verwaltungsrecht, AJP 2010, S. 1351 ff.). Eine Anfechtung von Beschlüssen der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments setzt damit neurechtlich voraus, dass Rekurrierende nach Massgabe der allgemeinen Legitimationsgrundsätze im Sinn von § 21 Abs. 1 VRG durch den in Frage stehenden Beschluss berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung haben bzw. – im Fall von Beschlüssen generell-abstrakten Inhalts – durch eine Norm in schutzwürdigen Interessen berührt sein könnten (§ 21b Abs. 1 VRG). Demgegenüber genügt die blosse Stimmberechtigung im Gegensatz zur früheren Gemeindebeschwerde (§ 151 Abs. 1 Ingress aGG) fortan nicht mehr. Legitimationsbegründend bleibt diese einzig im Anwendungsbereich des Rekurses in Stimmrechtssachen (inhaltlich unverändert § 21a Abs. 1 lit. aVRG). 1.3.2 Damit stellt sich vorliegend, wo auch eine Gemeindebeschwerde Streitgegenstand bildet, die intertemporalrechtliche Frage nach dem anwendbaren Verfahrensrecht. Nach einer allgemeinen Regel ist neues Prozessrecht sofort anzuwenden, sofern die Übergangsbestimmungen nicht etwas anderes vorsehen und die Kontinuität des bisherigen materiellen Rechts dadurch nicht in Frage gestellt wird (BGE 126 III 431 E. 2b; VGr, 11. November 2010, VB.2010.00311, E. 1.1). Das neue Gemeindegesetz (bzw. die

betreffende Novelle OS 72, 183 ff.) enthält zwar eine Übergangsbestimmung zur Fortgeltung des unter altem Gemeindegesetz erlassenen materiellen kommunalen Rechts (§ 175 GG), nicht jedoch eine solche zum anwendbaren Verfahrensrecht. Gemäss § 101 VRG, welche Übergangsbestimmung auch bei späteren Gesetzesrevisionen heranzuziehen ist (Tobias Jaag, VRG-Kommentar, § 101 N. 1), sind die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes (unter anderem) bei einer Rekursbehörde anhängigen Streitigkeiten ungeachtet dadurch geänderter Zuständigkeit aufgrund der bisherigen Vorschriften zu beurteilen und weiterzuziehen. Wohl erfährt die Zuständigkeitsordnung des nunmehr nur noch offenstehenden ordentlichen Rekursverfahrens gegenüber dem einstigen Gemeindebeschwerdeverfahren in Bezug auf die berufenen Rechtsmittelinstanzen grundsätzlich keine Veränderung (womit § 101 VRG an sich nicht greift [vgl. Jaag, § 101 N. 2 f.]); jedoch unterscheiden sich die beiden Verfahren – wie erwähnt – grundlegend in der Rechtsmittellegitimation. Es ist damit von einer Konstellation auszugehen, in welcher keine Kontinuität zwischen altem und neuem verfahrensrechtlichem System besteht, weil eine grundlegend neue Verfahrensordnung geschaffen worden ist (vgl. zu den genannten Kriterien Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., Zürich etc. 2013, N. 131 mit Hinweisen). Dies spricht gegen eine sofortige Anwendung des neuen Rechts auf Verfahren, welche noch unter altem Recht bei einer Rekursbehörde anhängig gemacht worden sind. Als allgemeiner Grundsatz hat vielmehr zu gelten, dass kommunale Akte (Anordnungen, Erlasse oder Realhandlungen in Stimmrechtssachen), welche noch unter dem Geltungsbereich des alten Gemeindegesetzes erfolgt sind, im erstinstanzlichen Rechtsmittelverfahren (Rekurs, Gemeindebeschwerde, Rekurs in Stimmrechtssachen) noch der Rechtsmittelordnung des bisherigen Gemeindegesetzes unterstehen. Dies hat aus Praktikabilitätsüberlegungen selbst dann zu gelten, wenn die Rechtsmittelfrist – wie etwa bei Beschlüssen einer Mitte Dezember 2017 abgehaltenen Gemeindeversammlung – erst unter dem Geltungsbereich des neuen Gemeindegesetzes endet, unabhängig davon, wann das erstinstanzliche Rechtsmittel eingereicht und damit rechtshängig gemacht wurde.

1.3.3 Bei einer Gesamtbetrachtung des Rechtsmittelwegs (vgl. zu diesem Kriterium Kölz/Häner/Bertschi, N. 133) muss die bisherige Verfahrensordnung auf Rekursstufe sodann auch für das zweitinstanzliche Rechtsmittelverfahren (Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht) unabhängig davon weitergelten, ob die Rekursinstanz über das altrechtliche Rechtsmittel zu einem Zeitpunkt entschieden hat, als die alte Ordnung noch in Kraft war oder nicht. Andernfalls bliebe vor Bezirksrat mit einem übergangsrechtlich noch als Gemeindebeschwerde zu behandelnden Rechtsmittel unterliegenden, ansonsten aber nicht selber berührten Stimmberechtigten der Weiterzug an das Verwaltungsgericht (in der Sache) verwehrt, für welchen nach bisheriger ständiger Praxis ebenfalls die erweiterte Beschwerdelegitimation von § 151 Abs. 1 aGG zum Tragen kam (statt vieler VGr, 6. Dezember 2017, VB.2017.00530, E. 1.1 Abs. 2; Martin Bertschi, VRG-Kommentar, § 21 N. 92 in Fn. 309). Gleiches gälte spiegelbildlich für die Gemeindebehörden, welchen § 151 Abs. 1 aGG ebenfalls ein besonderes (Behörden-)Beschwerderecht einräumte (vgl. VGr, 20. Dezember 2017, VB.2017.00266, E. 1.2 Abs. 1). Eine solche Einschränkung der innerkantonalen Weiterzugsmöglichkeiten gilt es zu vermeiden.

1.3.4 Nach dem Gesagten gestaltet sich die intertemporale Regel im Übergang von der Rechtsmittelordnung des alten Gemeindegesetzes zum neuen wie folgt: Ist ein kommunaler Akt (Erlass, Anordnung, Realakt) unter dem Geltungsbereich des früheren Gemeindegesetzes – also bis Ende 2017 – ergangen, richtet sich der Rechtsschutz vor erster und zweiter kantonalen Rechtsmittelinstanz (Bezirksrat und Verwaltungsgericht)

grundsätzlich noch nach der Verfahrensordnung gemäss Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 in der zuletzt geltenden Fassung (§§ 151 ff. aGG, mitsamt den bis Ende 2017 geltenden Normen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, auf welche das alte Gemeindegesetz verwies). Dies hat im Anwendungsbereich der altrechtlichen Gemeindebeschwerde folgende Konsequenz: Gegen vor dem 1. Januar 2018 getroffene Beschlüsse kommunaler Legislativorgane steht übergangsrechtlich auch nach Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes die altrechtliche Gemeindebeschwerde mit ihrer erweiterten Legitimation gemäss § 151 Abs. 1 aGG – und damit insbesondere auch den Stimmberechtigten ohne besondere individuelle Betroffenheit – offen, und es lassen sich die in der Folge ergehenden erstinstanzlichen Gemeindebeschwerdeentscheide nach Massgabe ebendieser erweiterten Legitimation mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weiterziehen. 1.3.5 Damit kommt auch im vorliegenden Fall noch die Rechtsmittelordnung des früheren Gemeindegesetzes zur Anwendung. Als Stimmberechtigte sind die am vorinstanzlichen Verfahren beteiligten Beschwerdeführer somit legitimiert, die angefochtenen Entscheide des Bezirksrats – unter Vorbehalt des nachstehend Ausgeführten – sowohl im Stimmrechtsrekurs- wie auch im Gemeindebeschwerdeteil an das Verwaltungsgericht weiterzuziehen, um sich gegen die vorinstanzlichen Nichteintretensentscheide zu wehren. 1.4 Mit Beschwerde anfechtbar sind grundsätzlich nur Anordnungen, welche das Verfahren vor der betreffenden Instanz abschliessen (§ 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 1 VRG). Als Endentscheid im genannten Sinn ist vorliegend die im Verfahren VB.2017.00846 streitgegenständliche Präsidialverfügung GE.2017.35 zu betrachten, mit welcher der Bezirksrat weder auf den Stimmrechtsrekurs noch auf die Gemeindebeschwerde eintrat (Dispositiv-Ziff. I bzw. II). Demgegenüber erscheint die Präsidialverfügung GE.2017.36 (im Verfahren VB.2017.00847) nur in Bezug auf den Nichteintretensentscheid im Rekurs in Stimmrechtssachen (Dispositiv-Ziff. I) als instanzabschliessend, wogegen als Teilentscheid die Beschwerde offensteht (§ 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 91 lit. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Kein solcher Entscheid liegt demgegenüber bezüglich der Gemeindebeschwerde im Verfahren GE.2017.36 vor, setzte doch der Bezirksrat den Beschwerdeführern lediglich Frist für die Verbesserung ihrer Eingabe (Dispositiv-Ziff. II). Als Zwischenentscheid liesse sich die Präsidialverfügung GE.2017.36 im letztgenannten Punkt somit nur unter den Voraussetzungen von (§ 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 BGG anfechten. Dass diese vorliegend erfüllt wären, ist weder von den Beschwerdeführern dargetan noch ersichtlich. Damit lässt sich auf die Beschwerde – soweit sie sich auch gegen die (prozessleitende) Anordnung bezüglich der Gemeindebeschwerde in der Präsidialverfügung GE.2017.36 richtet – nicht eintreten. 2. Zur Gemeindebeschwerde 2.1 Die Vorinstanz begründet ihr Nichteintreten auf die Gemeindebeschwerde im Verfahren GE.2017.35 damit, dass die Beschwerdeführer dieses Rechtsmittel (mit Eingabe vom 30. November 2017) zu einem Zeitpunkt erhoben hätten, als die amtliche Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses (Publikation im "Glattaler" am 1. Dezember 2017) noch gar nicht erfolgt sei und ihnen deshalb im Zeitpunkt der Rechtsmittelerhebung ein schutzwürdiges Interesse gefehlt habe. Die vom Bezirksrat vertretene Auffassung wirft Fragen auf. 2.2 Einem allgemeinen Grundsatz folgend ist der früheste Zeitpunkt, zu dem eine fristgebundene Handlung vorgenommen werden kann, das fristauslösende Ereignis. Rechtsmittel gegen Anordnungen können infolgedessen in der Regel nicht vorsorglich, das heisst, bevor der anzufechtende Entscheid eröffnet wurde, erhoben werden (Kaspar Plüss, VRG-Kommentar, § 11 N. 39). Demgegenüber schadet eine zu frühe Einreichung bei einer

Beschwerde gegen einen Erlass nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung grundsätzlich nicht und führt nicht zum Nichteintreten auf die (vor Bundesgericht erhobene) Beschwerde, sondern lediglich zu einer Sistierung des Verfahrens (vgl. in ständiger Rechtsprechung etwa BGE 136 I 17 E. 1.2 mit weiteren Hinweisen). Steht die Anfechtung eines im Rahmen eines Volkssentscheids beschlossenen Akts zur Diskussion, ist den Stimmberechtigten das Ergebnis der Abstimmung in aller Regel bereits vor der amtlichen Publikation bekannt (bei Urnenabstimmungen aus den Medien, bei Gemeindeversammlungsbeschlüssen sogar aus eigener Wahrnehmung). Zwar geht die Rechtsprechung der Kammer aufgrund der Kaskadenordnung von § 22 Abs. 2 VRG auch in solchen Fällen grundsätzlich davon aus, dass fristauslösend (erst) die amtliche Publikation und nicht das einem Stimmberechtigten bereits informell bekannte Ergebnis ist (vgl. VGr, 20. Dezember 2017, VB.2017.00266, E. 4.2, sowie 21. Oktober 2015, VB.2015.00356, E. 2.2 f.). Daraus darf indes nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass auf ein im Anschluss an eine Volksabstimmung in Kenntnis ihres Ausgangs erhobenes Rechtsmittel einzig mit Blick auf die noch ausstehende (regelmässig bloss kurze Zeit später erfolgende) amtliche Publikation nicht einzutreten sei. Ein solches Vorgehen, wie es die Vorinstanz offenbar in Betracht zog, erscheint vielmehr überspitzt formalistisch.

2.3 Vorliegend erwuchs den Beschwerdeführern aus dem (kostenlosen) Nichteintreten auf ihre am 30. November 2017 erhobene Gemeindebeschwerde (Verfahren GE.2017.35) jedoch insofern kein Rechtsnachteil, als sie im Nachgang zur amtlichen Publikation vom 1. Dezember 2017 mit – was die materiell-rechtlichen Einwände betrifft – weitgehend identischen Rügen nochmals Gemeindebeschwerde einreichten (Verfahren GE.2017.36), dieses Verfahren vor Vorinstanz noch pendent ist und die Eingabe von den Beschwerdeführern diesbezüglich noch verbessert werden konnte (vorn 1.4). Selbst im Anschluss an den vorinstanzlichen Nichteintretensentscheid im Verfahren GE.2017.35 wäre es den Beschwerdeführern mit Blick auf die bis dahin noch nicht verstrichene 30-tägige Rechtsmittelfrist der Gemeindebeschwerde noch möglich gewesen, allfällige Vorbringen nachzuholen, welche bloss in der ersten, nicht jedoch in der zweiten Rechtsmitteleingabe im Gemeindebeschwerdeteil enthalten waren. Damit gebricht es den Beschwerdeführern am schutzwürdigen Interesse an der Aufhebung des vorinstanzlichen Nichteintretensentscheids in Bezug auf die Gemeindebeschwerde. Dieser bleibt für sie unter den gegebenen Umständen folgenlos und insbesondere ohne Rechtsverlust. Auf ihre Beschwerde ist insofern nicht einzutreten.

2.4 Hingegen ist die Vorinstanz im Hinblick auf die Behandlung der Gemeindebeschwerde auf Folgendes hinzuweisen: Gegenstand des angefochtenen Beschlusses an der Urne bildet eine Teilrevision der Nutzungsplanung und eine solche des kommunalen Richtplans. Die rechtsmittelweise Beurteilung raumplanungsrechtlicher Festlegungen der in Frage stehenden Art fällt an sich nicht in die Zuständigkeit des Bezirksrats, sondern gemäss § 329 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) in diejenige des Baurekursgerichts. Dies gilt im Grundsatz auch für Gemeindebeschwerden in diesem Bereich (VGr, 25. Oktober 2017, VB.2017.00527, E. 2). Der Bezirksrat wird demzufolge vorab zu prüfen haben, inwieweit er überhaupt zuständig ist zur Beurteilung dieses Rechtsmittels, und die Sache gegebenenfalls ans Baurekursgericht weiterleiten müssen. Im Weiteren wird es Sache der zuständigen Gemeindebeschwerdeinstanz sein zu prüfen, inwieweit die am 1. Dezember 2017 erfolgte amtliche Publikation des Ergebnisses der Abstimmung überhaupt fristauslösend für eine inhaltliche Anfechtung des in Frage stehenden Beschlusses sein kann. Nach Art. 26 Abs. 1 und 3 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) bedürfen

Nutzungspläne und ihre Anpassungen für deren Verbindlichkeit der Genehmigung durch eine kantonale Behörde. Auf welche Weise die – bundesrechtlich verlangte – Koordination zwischen Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren hergestellt wird, bleibt grundsätzlich den Kantonen überlassen (vgl. zu den verschiedenen Funktionen der beiden Verfahren und ihrer Koordination BGE 135 II 22 E. 1.2.3 f. mit weiteren Hinweisen). Gemäss § 89 Abs. 1 PBG sind Bau- und Zonenordnungen der zuständigen Direktion zur Genehmigung einzureichen. Deren Entscheid ist nach § 5 Abs. 3 PBG (in der Fassung vom 28. Oktober 2013) zusammen mit dem geprüften Akt zu veröffentlichen und aufzulegen, sodass Planfestsetzung und Genehmigung gleichzeitig angefochten werden können (Jürg Bosshart/Martin Bertschi, VRG-Kommentar, § 19 N. 39; Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3. A., Zürich/St. Gallen 2017, S. 84 f. und 270). Damit soll insbesondere gewährleistet werden, dass die Rekursinstanz in Kenntnis der Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung entscheiden kann (Weisung zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes betreffend Verfahren und Rechtsschutz, AB1 2011, 1119 ff., 1133). Zwar stellte vorliegend die amtliche Veröffentlichung vom 1. Dezember 2017 im Publikationsorgan der Gemeinde eine Publikation im Sinn von § 81 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) dar, nicht jedoch erkennbar auch eine – koordinierte – solche im Sinn von § 5 Abs. 3 PBG. Es wird somit zu prüfen sein, ob eine Gemeindebeschwerde – soweit damit (auch) raumplanungsrechtliche Mängel der Planfestsetzung gerügt werden – bereits unmittelbar im Anschluss an die Publikation der Abstimmungsergebnisse und damit allein schon gegen den Festsetzungsbeschluss bei noch ausstehendem Genehmigungsbeschluss erhoben werden kann (ablehnend offenbar das Baurekursgericht, 19. März 2015, BRGE IV Nr. 0041/2015 = BEZ 2016 Nr. 17). Steht die Genehmigung nach § 89 Abs. 1 PBG noch aus, geht es jedenfalls nicht an, den Festsetzungsbeschluss just unter Hinweis darauf anzufechten, dieser sei nicht genehmigungsfähig. Vielmehr darf und soll mit Blick auf die Konzeption von § 5 Abs. 3 PBG dem noch ausstehenden Genehmigungsentscheid der zuständigen Direktion durch die Rechtsmittelbehörde nicht vorgegriffen werden. Vor jenem Entscheid steht nämlich noch nicht fest, ob die beschlossene Planfestsetzung überhaupt vorbehaltlos und in allen Teilen genehmigt wird, womit sich die Rechtsmittelbehörde unter Umständen mit rein theoretischen Fragestellungen auseinandersetzen müsste. Entsprechend würde es grundsätzlich an einer Prozessvoraussetzung in Form eines Anfechtungsobjekts für die Ergreifung dieses Rechtsmittels fehlen, sollte der Genehmigungsbeschluss noch nicht vorliegen und die Planfestsetzung mit raumplanungsrechtlichen Rügen angefochten worden sein. 3. Zur Stimmrechtsbeschwerde 3.1 In Stimmrechtssachen gilt eine auf fünf Tage verkürzte Rekursfrist (§ 22 Abs. 1 Satz 2 VRG). Richtet sich der Stimmrechtsrekurs gegen eine Vorbereitungshandlung für eine Wahl oder Abstimmung, müssen die Mängel nach der Rechtsprechung sofort gerügt werden; es darf nicht bis zur Auswertung der Wahl- oder Abstimmungsergebnisse zugewartet werden (zum Ganzen BGr, 20. Dezember 2010, 1C_127/2010, 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 und mit ihrer Wiederholung an Akzeptanz in der Bevölkerung einbüsst (vgl. BGr, 22. März 2004, 1P.476/2003, E. 2.4; BGE 118 Ia 271 E. 1d mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Stattdessen sollen allfällige Mängel tunlichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden. Vom Grundsatz, dass gegen Vorbereitungshandlungen sofort innert der Rechtsmittelfrist Stimmrechtsrekurs 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, 18. Dezember 2013, VB.2013.00731, E. 2.1, und 10. Februar 2010, VB.2009.00590, E. 3.2). Versäumt es die stimmberechtigte Person aber, einen Mangel unverzüglich zu rügen, obschon ein sofortiges Handeln zumutbar und nach den Verhältnissen geboten war, so verwirkt sie ihr Recht auf Anfechtung des Abstimmungsergebnisses.

3.2 Die Beschwerdeführer wandten sich mit ihren Rechtsmitteleingaben an die Vorinstanz vom 30. November 2017 (Verfahren GE.2017.35) und vom 6. Dezember 2017 (Verfahren GE.2017.36) gegen verschiedene, im Einzelnen bezeichnete Passagen der kommunalen Abstimmungserläuterungen (von den Beschwerdeführern als "Abstimmungsvorlage" bezeichnet) und machten im Wesentlichen geltend, es seien darin den Stimmberechtigten wesentliche Informationen verschwiegen und täuschende Aussagen gemacht worden (Abstimmungserläuterungen unter www.duebendorf.ch/dl.php/de/59ede3c2a808f/20171126-WG-Weisungsbroschure_Gemeindeabstimmungen.pdf, abgerufen am 20. Februar 2018). Behördliche Erläuterungen in den Abstimmungsunterlagen zählen zu den Vorbereitungshandlungen (vgl. BGr, 18. April 2012, 1C_62/2012, E. 3, und 1. Dezember 2009, 1C_392/2009, E. 1), weshalb sie sofort angefochten werden müssen. Für den Beginn des Fristenlaufs ist dabei auf den Zeitpunkt abzustellen, zu dem den Stimmberechtigten die Kenntnisnahme der Abstimmungsunterlagen möglich gewesen wäre, das heisst auf den Zeitpunkt des Eintreffens der Mitteilung bei ihrem Adressaten (BGE 121 I 1 E. 4a/cc; VGr, 11. April 2017, VB.2017.00192, E. 4.2). Nach den Abklärungen der Vorinstanz wurden die in Frage stehenden Abstimmungsunterlagen am 25. Oktober 2017 der Post übergeben, wobei der Sammelversand per B-Post ungefähr vier bis sechs Tage daure. Die Beschwerdeführer bemängeln, dass die Vorinstanz diesbezüglich allein auf eine telefonische Auskunft der Stadt Dübendorf abstellte. Von einer Gehörsverletzung kann in diesem Zusammenhang aber schon deshalb keine Rede sein, weil der Bezirksrat den Beschwerdeführern mit Präsidualverfügung vom 6. Dezember 2017 unter Hinweis auf besagte Auskunft Gelegenheit gab, zur Rechtzeitigkeit des Stimmrechtsrekurses Stellung zu nehmen, was sie in der Folge mit Eingabe vom 10. Dezember 2017 auch taten. Für das Einholen einer schriftlichen Stellungnahme beim Stadtrat Dübendorf zum Versand der Abstimmungsunterlagen bestand für die Vorinstanz kein Anlass, zumal die Beschwerdeführer solches in der vorgenannten Eingabe auch nicht verlangten. Die Beschwerdeführer machten weder in der erwähnten Eingabe noch in ihrer Beschwerde ans Verwaltungsgericht substantiiert unter Angabe von Daten geltend, die Abstimmungsunterlagen, zu denen die Abstimmungsvorlage mit dem beleuchtenden Bericht (Abstimmungserläuterungen) gehören (vgl. § 60 Abs. 1 GPR), nicht innerhalb der vermuteten Zustellfrist von maximal sechs Tagen, das heisst erst (erheblich) nach dem 1. November 2017 erhalten zu haben. Hinzu kommt, dass die Abstimmungsunterlagen mindestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zugestellt sein müssen (§ 62 Abs. 1 GPR), weshalb die Beschwerdeführer grundsätzlich auch selber gehalten gewesen wären, sich im Fall einer fehlenden ordnungsgemässen Zustellung bei der Gemeinde nach dem Verbleib zu erkundigen, was ihnen umso mehr zumutbar gewesen wäre, als sie sich für die erwähnte Vorlage besonders interessieren. Im Übrigen kommt es für den Beginn des Fristenlaufs nicht auf den Zeitpunkt der individuellen Kenntnisnahme des Inhalts der Abstimmungsvorlage und -erläuterungen an, sondern auf das Eintreffen der Unterlagen beim Adressaten. Dass sofortiges Handeln im Anschluss daran etwa nicht zumutbar gewesen wäre, weil die behaupteten Mängel aus den Abstimmungsunterlagen nicht ohne

Weiteres erkennbar gewesen wären, wird von den Beschwerdeführern nicht behauptet. 3.3 Die Beschwerdeführer weisen sodann darauf hin, dass sie die mit den streitgegenständlichen Stimmrechtsrekursen gerügten Mängel der Abstimmungserläuterungen bereits mit Schreiben an den Stadtrat Dübendorf vom 22. November 2017 mit Kopie (unter anderem) an die Vorinstanz moniert hätten; die "angeschriebenen Institutionen" hätten indessen nicht in geeigneter Weise auf die vorgebrachten Mängelrügen reagiert. Wie erwähnt durfte mangels nachvollziehbaren abweichenden Darlegungen seitens der Beschwerdeführer davon ausgegangen werden, dass sie bereits seit (spätestens) dem 1. November 2017 im Besitz der Abstimmungsunterlagen waren. Die erst mit Eingaben vom 15. Januar 2018 vor Verwaltungsgericht erhobene Behauptung, wonach die "Abstimmungsvorlage erst 4/5 Tage vor dem 22. November 2017 in den Machtbereich der Unterzeichnenden" gelangt sein soll, erscheint – erst in diesem späten Verfahrensstadium vorgebracht – nachgeschoben und unglaublich, die gleichzeitig beantragte Fristwiederherstellung nach § 12 Abs. 2 VRG offensichtlich verspätet; zudem lassen die Vorbringen nicht auf eine unverschuldete Fristsäumnis schliessen. Nach dem Gesagten endete die Frist für den Rekurs in Stimmrechtssachen am 6. November 2017; auch eine Rechtsmitteleingabe am 22. November 2017 wäre somit offenkundig verspätet gewesen. Der Bezirksrat verhielt sich folglich nicht rechtsverletzend, wenn er eine nicht als solche erkennbare Eingabe an den Stadtrat Dübendorf, welche ihm zudem lediglich in Kopie zugestellt wurde, nicht als (allfälliges) Stimmrechtsrekursverfahren anlegte und instruierte. Auch lässt sich darin keine Gehörsverletzung erblicken. Ob er aufsichtsrechtlich auf das Schreiben hätte reagieren müssen, ist vom Verwaltungsgericht nicht zu entscheiden und ändert insbesondere nichts daran, dass der Rekurs der Beschwerdeführer in Stimmrechtssachen gegen behauptete inhaltliche Mängel der Abstimmungserläuterungen so oder so verspätet erhoben wurde. 3.4 Nach dem Gesagten ist das vorinstanzliche Nichteintreten auf den Rekurs in Stimmrechtssachen vom 30. November 2017 im Verfahren GE.2017.35 nicht zu beanstanden. Selbiges gilt für den Nichteintretensentscheid im Verfahren GE.2017.36, mit welchem die Vorinstanz das am 6. Dezember 2017 erneut erhobene Rechtsmittel als Rekurs in Stimmrechtssachen nicht an die Hand nahm. Dass mit jenem zweiten Rechtsmittel auch die Aufhebung des "Abstimmungsprotokolls" verlangt wurde, ändert nichts. Im Protokoll werden die Ergebnisse der Wahl oder Abstimmung von der wahlleitenden Behörde festgehalten (§ 80 GPR). Dass dieses falsch ermittelt worden sei oder auf einer unrichtigen Auswertung der Stimmzettel beruhe, wird nicht geltend gemacht. Damit kam dem Antrag auf Aufhebung des Protokolls neben jenem auf Aufhebung der Gemeindeabstimmung keine selbständige Bedeutung zu. 4. Dies führt zum Ergebnis, dass auf die Beschwerden – soweit sie sich gegen die angefochtenen Entscheide bezüglich Gemeindebeschwerde richten – nicht einzutreten ist, nämlich hinsichtlich Verfügung GE.2017.35 mangels Betroffenheit der Beschwerdeführer in schutzwürdigen Interessen, hinsichtlich (Zwischen-)Verfügung GE.2017.36 mangels nicht wiedergutzumachenden Nachteils. Die Beschwerden in Bezug auf die angefochtenen Nichteintretensentscheide in Stimmrechtssachen (Verfahren GE.2017.35 und GE.2017.36) sind abzuweisen, weil die Vorinstanz zu Recht darauf schloss, die Rekurse seien bei ihr verspätet eingereicht worden.

E. 5.1

Die Beschwerdeführer unterliegen damit mit ihren Beschwerden in allen Teilen. Soweit die Gemeindebeschwerde Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildete, ist dieses kostenpflichtig (VGr, 6. Dezember 2017, VB.2017.00530, E. 6.1, sowie 23. Januar 2013, VB.2012.00665, E. 3 mit Hinweisen). In Stimmrechtsbeschwerdeverfahren werden

demgegenüber Gerichtskosten nur dann erhoben, wenn das Rechtsmittel offensichtlich aussichtslos erscheint (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG). Auf Letzteres lässt sich vorliegend gerade noch nicht schliessen. Insgesamt rechtfertigt sich, die Gerichtskosten den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung füreinander je zu 1/3 aufzuerlegen und zu 1/3 auf die Gerichtskasse zu nehmen.

E. 5.2

Ausgangsgemäss steht den Beschwerdeführern keine Parteientschädigung zu. Die Beschwerdegegnerin ersucht ihrerseits um eine Parteientschädigung. Dem Gemeinwesen steht in der Regel keine Parteientschädigung zu, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört und die Behörden gegenüber den Privaten meist einen Wissensvorsprung aufweisen (RB 2008 Nr. 18 E. 2.3.1 Abs. 2). Entsprechend ist der Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung zuzusprechen.

E. 6

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Beim vorliegenden Urteil handelt es sich hinsichtlich der Stimmrechtsmittel um einen Endentscheid. Soweit die Gemeindebeschwerde betreffend, liegt nur im Verfahren VB.2017.00846 betreffend die vorinstanzliche Verfügung GE.2017.35 ein Endentscheid vor, nicht dagegen im Verfahren VB.2017.00847 (Verfügung GE.2017.36), in welchem ein Zwischenentscheid Streitgegenstand bildete (vorn 1.4). Der vorliegende Beschwerdeentscheid ist damit jedenfalls in Teilen als Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG zu betrachten. Insofern liesse er sich bloss weiterziehen, wenn er einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder 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).

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