

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00771 vom 6. Februar 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-02-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00771

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00771 du 6 février 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00771 del 6 febbraio 2019

Regeste

Stimmrechtsrekurs | [Stimmrechtsbeschwerde; Irreführung der Stimmbevölkerung] Gegen Vorbereitungshandlungen für eine Wahl oder Abstimmung muss sofort bzw. innert der Rechtsmittelfrist Rekurs erhoben werden (E. 3.2.1). Als Vorbereitungshandlung angefochten werden kann und muss unter anderem die Formulierung der Abstimmungsfrage (E. 3.2.2). Soweit sich der Stimmrechtsrekurs gegen die Festsetzung der Abstimmungsvorlage richtete bzw. geltend gemacht wurde, Letztere verletze das Prinzip der Einheit der Materie, wurde der Stimmrechtsrekurs zu spät erhoben; überdies ist der Vorwurf unberechtigt (E. 3.3). Die Kritik der Beschwerdeführer an der Medienmitteilung des Stadtrats von Zürich ist mit Bezug auf den von der Abstimmungsvorlage tangierten gemeinnützigen Wohnungsbau teilweise berechtigt und die Medienmitteilung an sich insoweit mit nicht unerheblichen Fehlern behaftet (E. 4.2.1–5). Dass die Medienmitteilung zu fehlerhafter Medienberichterstattung geführt hätte, ist jedoch weder dargetan noch ersichtlich; auch wurden die zu beanstandenden Aussagen der Medienmitteilung vorliegend durch die erst später versandte (korrekte) Abstimmungszeitung quasi korrigiert (E. 4.2.6). Es ist deshalb nicht anzunehmen, dass die Mängel der Medienmitteilung die Meinungsbildung der Stimmberechtigten tatsächlich beeinträchtigt hätten (E. 4.2.7). Erhebliche Unregelmässigkeiten in der Abstimmungsvorbereitung, welche eine entscheidende Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses als möglich erscheinen lassen, liegen (auch sonst) weder im Einzelnen noch insgesamt vor (E. 4.3–8). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2018.00771 Urteil der 4. Kammer vom 6. Februar 2019 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen 1. A, 2. B, 3. C, alle vertreten durch RA D, Beschwerdeführer, gegen Stadtrat von Zürich, vertreten durch RA E, Beschwerdegegner, betreffend Stimmrechtsrekurs, hat sich ergeben: I. Am 29. August 2018 setzte der Stadtrat von Zürich die kommunale Abstimmung über die Vorlage "Gewährung von Baurechten für die Realisierung eines Fussballstadions, von gemeinnützigem Wohnungsbau und zwei Hochhäusern auf dem Areal Hardturm, Übertragung von zwei Grundstücken ins Verwaltungsvermögen, Objektkredit von 50,15823 Millionen Franken und Einnahmeverzicht von jährlich 1,72666 Millionen Franken" auf den 25. November 2018 an (Stadtratsbeschluss Nr. 730/2018, einsehbar unter www.stadt-zuerich.ch/strb). II. A, B, C, F, G, H, I und J erhoben am 9. Oktober 2018 Stimmrechtsrekurs beim Bezirksrat Zürich und beantragten, unter Entschädigungsfolge sei das Verfahren zur Vorbereitung bzw. Durchführung der Abstimmung vom 25. November

2018 über diese Vorlage einzustellen und der Stadtrat von Zürich einzuladen, einen neuen Abstimmungstermin festzusetzen. Mit Beschluss vom 20. November 2018 wies der Bezirksrat Zürich den Stimmrechtsrekurs ab. Am 25. November 2018 wurde die Abstimmungsvorlage vom Stimmvolk der Stadt Zürich mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 53,8 % angenommen (67'590 Ja-Stimmen gegenüber 58'078 Nein-Stimmen). III. Am 28. November 2018 liessen A, B und C Stimmrechtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei die Abstimmung vom 25. November 2018 über die "Gewährung von Baurechten für die Realisierung eines Fussballstadions, von gemeinnützigem Wohnungsbau und zwei Hochhäusern auf dem Areal Hardturm, Übertragung von zwei Grundstücken ins Verwaltungsvermögen, Objektkredit von 50,15823 Millionen Franken und Einnahmeverzicht von jährlich 1,72666 Millionen Franken" aufzuheben, eventualiter die Sache zur Neubeurteilung an den Bezirksrat Zürich zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht verlangten sie, es sei dem Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung zu erteilen und der Stadtrat von Zürich "aufzufordern, die Grundbuchbelege für die Stadionbaupflicht und das Rückkaufsrecht der Credit Suisse und die weiteren einschlägigen Verträge zwischen der Stadt Zürich, der Credit Suisse und der Familie Schoeller herauszugeben". Der Bezirksrat Zürich verzichtete am 5. Dezember 2018 auf Vernehmlassung. Der Stadtrat von Zürich liess mit Beschwerdeantwort vom 10. Dezember 2018 darauf schliessen, unter Entschädigungsfolge sei das Rechtsmittel abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei; in prozessualer Hinsicht ersuchte er darum, der Stimmrechtsbeschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen und das Einsichtsbegehren abzuweisen. A, B und C hielten am 17. Dezember 2018 an ihren Begehren ausdrücklich fest. Mit Präsidialverfügung vom 20. Dezember 2018 wurde das Gesuch von A, B und C um Erteilung aufschiebender Wirkung als gegenstandslos abgeschrieben und jenes des Stadtrats von Zürich um Entzug der aufschiebenden Wirkung abgewiesen. Der Stadtrat von Zürich verzichtete am 21. Dezember 2018 auf weitere Äusserung. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amts wegen (§ 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Nach § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 Satz 1, 19a, 19b Abs. 1 und 2 lit. c sowie §§ 42–44 e contrario VRG ist es für die Beurteilung von Beschwerden unter anderem gegen erstinstanzliche bezirksrätliche Rekursentscheide in Stimmrechtssachen zuständig. 1.2 Die Beschwerdeführenden beanstanden im vorliegenden Verfahren erstmals, dass sich Mitglieder des Beschwerdegegners "schamlos" im Abstimmungskampf engagiert hätten, indem sie in zu nicht genannten Zeitpunkten in der Tagespresse erschienenen Inseraten des Ja-Komitees als Befürworter der Abstimmungsvorlage aufgetreten seien; im Rekursverfahren hatten sie solche Handlungen nicht – oder zumindest nicht substantiiert – beanstandet. Auf die Beschwerde ist insoweit nicht einzutreten. 1.3 Da die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde mit den genannten Einschränkungen einzutreten. 2. 2.1 Die Beschwerdeführer werfen der Vorinstanz in formeller Hinsicht vor, den Rekursentscheid ungenügend begründet und damit ihren (der Beschwerdeführer) Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt zu haben. Sodann rügen sie, die Vorinstanz habe von ihnen gestellte Beweis- bzw. Editionsanträge unzulässigerweise abgewiesen und auch insofern ihren Gehörsanspruch verletzt. Angesichts der massiven Gehörsverletzungen sei eine Heilung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ausgeschlossen und die Sache zur Neubeurteilung an den Bezirksrat Zürich zurückzuweisen. 2.2 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV,

SR 101) fliesst das Recht der von einem Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person, dass die Behörde deren Vorbringen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Entsprechend ist die Behörde verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Dabei muss sie sich indes nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes Vorbringen ausdrücklich widerlegen, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Der Begründungspflicht ist Genüge getan, wenn sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. zum Ganzen BGE 138 I 232 E. 5.1, 136 I 229 E. 5.2, 134 I 83 E. 4.1; ausführlich zur Begründungspflicht Michele Albertini, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, Bern 2000, S. 402 ff. mit zahlreichen Hinweisen). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich sodann ein Anspruch auf Abnahme der von den Beteiligten angebotenen Beweismittel über erhebliche Tatsachen (Alain Griffel in: derselbe [Hrsg.], *Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG]*, 3. A., Zürich etc. 2014 [VRG-Kommentar], § 8 N. 34). Der Anspruch auf Beweisabnahme gilt jedoch nicht absolut: Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann eine Behörde von der Abnahme offerierter Beweismittel insbesondere dann absehen, wenn der Sachverhalt, den eine Partei beweisen will, nicht rechtserheblich ist (Unerheblichkeit des Beweismittels), wenn durch den angebotenen Beweis bereits Feststehendes bewiesen werden soll (Überflüssigkeit des Beweismittels) oder wenn von vornherein gewiss ist, dass der angebotene Beweis keine Klärung herbeizuführen vermag (mangelnde Tauglichkeit des Beweismittels, was mittels antizipierter Beweiswürdigung festgestellt werden kann; vgl. BGr, 21. August 2014, 5A_282/2014, E. 3.2; BGE 117 Ia 262 E. 4b; Kaspar Plüss, *VRG-Kommentar*, § 7 N. 18; zum Ganzen VGr, 9. April 2015, VB.2014.00510, E. 4.1, ferner Albertini, S. 372 ff.).

2.3 Entgegen der Beschwerde setzt sich die Vorinstanz sowohl mit den Vorbringen der Beschwerdeführer in der Rekurschrift, der Beschwerdegegner habe im Rahmen der Abstimmungsvorbereitung widersprüchliche und irreführende Angaben über das der Vorlage zugrunde liegende Projekt namentlich betreffend die Anzahl darin enthaltener gemeinnütziger Wohnungen, die Mietpreise der in den Hochhäusern zu erstellenden Wohnungen sowie den reduzierten Baurechtszins auf den Teilgebieten zur Erstellung der Hochhäuser gemacht, als auch mit den am 15. Oktober 2018 ergänzend vorgetragenen Argumenten der falschen Darstellung des von den Hochhäusern verursachten Schattenwurfs, der Beurteilung des Projekts Ensemble durch die Jury und der Folgekosten des Stadionbaus durch den Beschwerdegegner ausführlich auseinander. Auch befasst sich die Vorinstanz mit dem in der Rekurschrift erhobenen Vorwurf, die Abstimmungsvorlage verletze den Grundsatz der Einheit der Materie. Anzumerken ist freilich, dass der Stimmrechtsrekurs der Beschwerdeführer insoweit ohnehin nicht rechtzeitig erhoben wurde (vgl. unten 3.3). Eine Verletzung der Begründungspflicht liegt nach dem Gesagten nicht vor. Vielmehr setzte sich der Rekursentscheid mit der Sache in einem Ausmass auseinander, das den Beschwerdeführern ohne Weiteres erlaubt hat, sich der Tragweite des Entscheids bewusst zu werden und ihn in voller Kenntnis der Sache an eine höhere Instanz zu ziehen.

2.4 Die Beschwerdeführer brachten im Rekursverfahren vor, der Beschwerdegegner erwähne in der Abstimmungsvorlage verschiedentlich, es bestehe eine Pflicht zur Erstellung eines Fussballstadions, ohne sich dazu zu äussern, wie diese Pflicht umschrieben sei, welche Fläche sie betreffe und ob diese Pflicht auch den Bau von

Wohnungen zulasse. Er sei deshalb aufzufordern, "die entsprechenden Unterlagen (Verträge etc.)" einzureichen. Aus den Vorbringen der Beschwerdeführer erhellt freilich nicht, inwiefern dem Beschwerdegegner in Zusammenhang mit dem Hinweis auf die Pflicht zur Erstellung eines Stadions eine Irreführung der Stimmberechtigten vorgeworfen wird oder welche wesentlichen Aspekte der Abstimmungsvorlage er hier unterdrückt haben soll (vgl. dazu auch unten 4.5). Es ist schon deshalb nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz dem schon bei ihr gestellten Editionsbegehren keine Folge leistete. Ohnehin liegt der für die Beurteilung der Erstellungspflicht massgebliche Vertrag in den Akten und erweist sich der Sachverhalt für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache als genügend erstellt (vgl. unten 4.2 ff.). Es kann somit auch vor Verwaltungsgericht auf weitere Beweiserhebungen verzichtet werden und ebenso auf eine Rückweisung an die Vorinstanz zur ergänzenden Sachverhaltsermittlung. 2.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Rügen von Gehörsverletzungen unbegründet sind. 3. 3.1 Das Verwaltungsgericht prüft von Amts wegen, ob die Prozessvoraussetzungen bei der Vorinstanz wirklich gegeben waren (Martin Bertschi, VRG-Kommentar, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 57). Näherer Prüfung bedarf vorliegend zunächst die Frage, ob die Rüge, dass die Abstimmungsvorlage den Grundsatz der Einheit der Materie verletze, rechtzeitig erhoben wurde. 3.2 3.2.1 In Stimmrechtssachen gilt eine auf fünf Tage verkürzte Rekursfrist (§ 22 Abs. 1 Satz 2 VRG). Die Frist beginnt am Tag nach der Mitteilung des angefochtenen Akts zu laufen, bei Fehlen einer solchen Mitteilung am Tag nach der amtlichen Veröffentlichung; fehlt es auch an einer amtlichen Veröffentlichung, beginnt der Fristenlauf nach der Kenntnisnahme der angefochtenen Handlung oder Unterlassung (§ 22 Abs. 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 (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, 20. Dezember 2017, VB.2017.00266, E. 3.1; Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, S. 322 ff.). 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. Eine Pflicht zur sofortigen Anfechtung der beanstandeten Vorbereitungshandlung ergibt sich 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. Die Stimmberechtigten dürfen vor einem Rechtsmittel gegen eine Unregelmässigkeit nicht zuerst den Ausgang der Abstimmung abwarten, wenn der Fehler bei früherem Handeln hätte behoben werden können. Es wäre stossend, könnte ein Mangel erst widerspruchslos hingenommen und nachher die Abstimmung trotzdem angefochten werden, wenn deren Resultat nicht den eigenen Erwartungen entspricht (zum Ganzen BGE 118 Ia 271 E. 1d; Hiller, S. 324, mit Hinweisen auf ältere Literatur und langjährige bundesgerichtliche Rechtsprechung). Vom Grundsatz, dass gegen Vorbereitungshandlungen sofort bzw. 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, verwirkt sie ihr Recht auf Anfechtung des Abstimmungsergebnisses. 3.2.2 Der Begriff der Vorbereitungshandlungen darf nicht eng verstanden werden; vielmehr sind darunter sämtliche Mängel zu verstehen, die bereits vor dem Urnengang erkennbar sind (Hiller, S. 325 f., auch zum Nachstehenden). Als Vorbereitungshandlung angefochten werden kann (und muss) deshalb unter anderem die Formulierung der Abstimmungsfrage (vgl. VGr, 14. Februar 2018, VB.2017.00517, E. 4.2); insofern hat namentlich der Vorwurf, das Prinzip der Einheit der Materie sei verletzt worden, sofort erhoben zu werden. 3.3 3.3.1 Die Beschwerdeführer machten in Zusammenhang mit der gerügten Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie geltend, bei der Abstimmungsvorlage liessen sich vereinfacht ausgedrückt zwei Teilfragen unterscheiden; es gehe einerseits um das Stadion, und andererseits stellten sich Wohnbaufragen. Ob für die Realisierung eines Stadions und zweier Hochhäuser oder für den gemeinnützigen Wohnungsbau Baurechte gewährt würden, beschlagent zwei unterschiedliche Themen. Diese Fragestellungen würden zusammengefasst, obwohl sie keinen hinreichenden inneren Zusammenhang aufwiesen. Ausgangspunkt des Stimmrechtsrekurses der Beschwerdeführer bildete insofern die Formulierung der Abstimmungsfrage. 3.3.2 Die Festsetzung der Abstimmungsvorlage erfolgte vorliegend durch Beschluss des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 11. Juli 2018; dieser Beschluss wurde am 18. Juli 2018 amtlich publiziert. Er lautet wie folgt: "1. Folgende Baurechtsverträge vom 31. August 2017 bezüglich dem Grundstück Kat.-Nr. IQ 6994 (Areal Hardturm) werden genehmigt: a) Mit der Bauberechtigten Stadion Züri AG über eine Fläche von 29 580 m² (Teilgebiet B), mit einer Dauer von 92 Jahren und einem Baurechtszins von Fr. 30 000.- pro Jahr für den Bau eines Fussballstadions; b) Mit der Bauberechtigten Allgemeine Baugenossenschaft Zürich (ABZ) über eine Fläche von 10 120 m² (Teilgebiet A), mit einer Dauer von 62 Jahren, mit Option zur zweimaligen Verlängerung um je 15 Jahre, und einem provisorischen Baurechtszins von Fr. 181 268.- pro Jahr für den gemeinnützigen Wohnungsbau; c) Mit den Bauberechtigten Credit Suisse Funds AG, SIAT Immobilien AG und INTERSWISS Immobilien AG, im Mit-eigentum, über eine Fläche von 6165 m² (Teilgebiet C1), mit einer Dauer von 92 Jahren und einem Baurechtszins von Fr. 494 274.- pro Jahr für den Bau eines Hochhauses; d) Mit der Bauberechtigten Credit Suisse Anlagestiftung über eine Fläche von 8750 m² (Teilgebiet C2), mit einer Dauer von 92 Jahren und einem Baurechtszins von Fr. 505 726.- pro Jahr für den Bau eines Hochhauses. 2. Für die Übertragung einer Teilfläche von 39 700 m² des Grundstücks Kat.-Nr. IQ 6994 (Teilgebiete A und B) vom Finanzvermögen der Liegenschaftenverwaltung ins Verwaltungsvermögen der Liegenschaftenverwaltung wird ein Objektkredit von Fr. 50 158 230.- bewilligt 3. Für den auf einem reduzierten Landwert von Fr 44 444 444.- basierenden Baurechtszins für die Teilfläche von 14 919 m² des Grundstücks Kat.-Nr. IQ 6994 (Teilgebiete C1 und C2) wird ein jährlich wiederkehrender Einnahmeverzicht von maximal Fr. 1 726 660.- bewilligt. Unter Ausschluss des Referendums: 4. Die Zusage der Credit Suisse Asset Management (Schweiz) AG vom 21. Juni 2018, der Stadt Zürich Liegenschaften mit total 125 Wohneinheiten zum Verkauf anzubieten, wird zur Kenntnis genommen." Die Publikation weist darauf hin, dass die Vorlage mit Ausnahme von Dispositiv-Ziffer 4 dem obligatorischen Referendum unterstehe und der Termin für die Volksabstimmung durch den Stadtrat festgesetzt und im Amtsblatt publiziert werde. Sodann enthält sie eine Rechtsmittelbelehrung. 3.3.3 Mit

Veröffentlichung des soeben wiedergegebenen Beschlusses war erkennbar, dass die Genehmigung von vier Baurechtsverträgen sowie weiteren damit in Zusammenhang stehenden Geschäften Gegenstand einer einzigen Abstimmungsvorlage sein werde. Ebenso war erkennbar, dass die Baurechte einerseits zum Bau eines Stadions, andererseits zum Wohnungsbau eingeräumt werden sollten, wobei auch offengelegt war, dass der Wohnungsbau auf einem Teilgebiet des Hardturmareals als gemeinnütziger erfolgen, während in zwei weiteren Teilgebieten je ein Hochhaus erstellt werden solle. Die Beschwerdeführer hätten daher bereits früher tätig werden und die Festsetzung der strittigen Abstimmungsvorlage durch den Gemeinderat der Stadt Zürich anfechten müssen, nachdem jene am 18. Juli 2018 durch Publikation insbesondere im amtlichen Publikationsorgan der Stadt Zürich öffentlich bekannt gemacht worden war (vgl. Hiller, S. 328 mit Hinweis auf BGE 99 Ia 177 E. 1; ferner VGr, 14. Februar 2018, VB.2017.00517, E. 4.2).

3.3.4 Die Vorinstanz ist mithin auf den Stimmrechtsrekurs der Beschwerdeführer insoweit zu Unrecht eingetreten, als er sich gegen die Festsetzung der Abstimmungsvorlage richtete.

3.3.5 Überdies vermag der Einwand, die Abstimmungsvorlage verletze den Grundsatz der Einheit der Materie, vorliegend nicht zu überzeugen: Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben die Stimmberechtigten keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung einer ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind oder einzelne Bestimmungen ablehnen (BGE 129 I 366 E. 2.3). Hintergrund der hier umstrittenen Abstimmungsvorlage ist ein Gesamtprojekt zur Neugestaltung bzw. Überbauung des stadteigenen Grundstücks Kat.-Nr. IQ 6994 (Hardturmareal), welches aus einem von der Stadt Zürich durchgeführten Investorenwettbewerb hervorging (das Projekt "Ensemble"). Die einzelnen Teilprojekte, namentlich die Erstellung des Stadions, der beiden Hochhäuser und der genossenschaftlichen Wohnsiedlung sind in dem Sinn unselbständig, dass sie nur im Rahmen des Gesamtprojekts realisiert werden; es besteht damit ein hinreichender innerer Zusammenhang zwischen den einzelnen Baurechtsverträgen. Ebenso besteht ein solcher zwischen den Baurechtsverträgen gemäss Ziff. 1 lit. a und b sowie der Übertragung des betreffenden Teilgebiets des Hardturmareals vom Finanz- in das Verwaltungsvermögen gemäss Ziff. 2 bzw. zwischen den Baurechtsverträgen gemäss Ziff. 1 lit. c und d sowie der Bewilligung des Einnahmeverzichts gemäss Ziff. 3 der Abstimmungsvorlage. Eine Verletzung des Einheitsgrundsatzes ist deshalb zu verneinen.

3.4 3.4.1 Fraglich erscheint sodann, ob die Rekurshebung rechtzeitig erfolgte, soweit damit die Medienmitteilung des Beschwerdegegners vom 26. September 2018 (nachfolgend "Medienmitteilung") beanstandet wurde. Die Beschwerdeführer hatten im Rekursverfahren zunächst ausgeführt, sie hätten die Abstimmungszeitung vom 26. September 2018 (nachfolgend "Abstimmungszeitung") am 8. Oktober 2018 zur Kenntnis genommen, und erst aus dieser habe sich ergeben, dass die Medienmitteilung und "andere behördliche Handlungen" ein widersprüchliches und teilweise falsches Bild vermittelt hätten. Später machten sie geltend, sie hätten die Medienmitteilung (erst) am 8. Oktober 2018 zur Kenntnis genommen, nachdem sie die Abstimmungszeitung konsultiert und in der Folge weitere Onlinerecherchen angestellt hätten.

3.4.2 Wird die das Anfechtungsobjekt bildende Vorbereitungshandlung nicht offiziell publiziert, sondern die Öffentlichkeit durch eine Pressemitteilung informiert, so gilt als Tag der Kenntnisnahme grundsätzlich das Datum der Veröffentlichung in den Medien (Hiller, mit Verweis auf BGE 113 Ia 394 [E. 2a]). Die

umstrittene Medienmitteilung datiert wie erwähnt vom 26. September 2018; gleichentags führte der Beschwerdegegner eine Medienkonferenz durch. In den Printmedien wurde am Folgetag über die Medienkonferenz berichtet. Folglich wäre nach der zitierten Lehrmeinung von einer Kenntnisnahme am 27. September 2018 auszugehen. Auch erscheint das sinngemässe Vorbringen der seit Langem im Abstimmungskampf engagierten Beschwerdeführer unglaubhaft bzw. aktenwidrig, dass sie in den Wochen vor der Abstimmung die Tagespresse nicht verfolgt und erst mittels nach Erhalt der Abstimmungszeitung durchgeführter Recherchen von der Medienkonferenz bzw. Medienmitteilung erfahren hätten. Nicht ausgeschlossen werden kann hingegen, dass sich erst aus der Gegenüberstellung gewisser Passagen der Medienmitteilung mit den Informationen in der Abstimmungszeitung genügend Material zur Geltendmachung der beanstandeten Darstellung vom 26. September 2018 ergab (vgl. auch unten 4.2). Die Vorinstanz hat sich aus diesem Grund zu Recht mit den gegen die Medienmitteilung vorgebrachten Rügen befasst.

E. 4.1

Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Gemäss dem ergänzenden kantonalen Recht gewährleisten die staatlichen Organe, dass die Meinung der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht werden kann, indem sie insbesondere einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung fördern und eine von Zwang und unzulässigem Druck freie Stimmabgabe ermöglichen (§ 6 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161]). Nach der Praxis des Bundesgerichts müssen Abstimmungs- und Wahlverfahren so ausgestaltet sein, dass die freie und unbeeinflusste Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist. Geschützt wird durch Art. 34 Abs. 2 BV namentlich das Recht der 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 und möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (BGE 130 I 290 E. 3.1 mit Hinweisen; VGr, 7. März 2018, VB.2017.00547, E. 3.1.1). Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (zum Ganzen BGE 140 I 338 E. 5 Ingress mit Hinweisen). Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich eine Verpflichtung der Behörden zu korrekter und zurückhaltender Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Informationen bzw. Interventionen der Behörden bei Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen und bei solchen in einem anderen. In Bezug auf Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu. Diese nehmen sie mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen, aber auch in anderer Form wahr. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage erläutert wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet – und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben –, wohl aber zur Sachlichkeit (zum Ganzen BGE 143 I 78 E. 4.4 mit Hinweisen). Nach § 6 Abs. 3 GPR können sich staatliche Organe, staatlich beherrschte Unternehmen und Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, sachlich und mit

verhältnismässigem Einsatz von Mitteln an der Meinungsbildung beteiligen, soweit sie vom Thema direkt betroffen sind.

E. 4.2.1

Die Beschwerdeführer machen sinngemäss geltend, der Beschwerdegegner habe in unzulässiger Weise Einfluss auf das Abstimmungsergebnis nehmen wollen bzw. genommen, indem er hinsichtlich des der Abstimmungsvorlage zugrunde liegenden Teilprojekts des gemeinnützigen Wohnungsbaus falsche bzw. irreführende Angaben gemacht habe.

E. 4.2.2

Hinsichtlich der Medienmitteilung des Beschwerdegegners ist in diesem Zusammenhang Folgendes festzuhalten: Die Medienmitteilung trägt den Titel "Für ein neues Fussballstadion und 299 gemeinnützige Wohnungen". Der Lead lautet: "Am 25. November 2018 stimmen die Zürcherinnen und Zürcher über die Zukunft des Areals Hardturm ab. Geplant sind ein neues Fussballstadion für 18 000 Fans, insgesamt 299 gemeinnützige Wohnungen sowie zwei Hochhäuser mit 570 Wohnungen und vielfältigen Gewerberäumen. Der Bau des Stadions sowie der Wohnungen wird privat finanziert, ein städtischer Betriebsbeitrag an das Stadion ist nicht vorgesehen. Zudem erhält die Stadt Zürich jährliche Baurechtszinsen in der Höhe von 1,2 Millionen Franken. Ab der Saison 2022/23 soll der Ball im neuen Stadion rollen." Im Erläuterungsteil wird sodann Folgendes zum gemeinnützigen Wohnungsbau festgehalten: "In der Wohnsiedlung, in der die Allgemeine Baugenossenschaft Zürich ABZ 174 Wohnungen erstellen wird, sollen die Mieten der 2.5- bis 6.5-Zimmer-Wohnungen zwischen rund 1150 und 1850 Franken liegen. [...] Zusätzlich hat die Credit Suisse der Stadt Zürich im Rahmen des Projekts Ensemble verbindlich weitere 125 Wohnungen in fünf Liegenschaften angeboten, die für den gemeinnützigen Wohnungsbau genutzt werden können. Bei einem Ja am 25. November 2018 könnten somit insgesamt 299 Wohnungen für den gemeinnützigen Wohnungsbau realisiert werden. Der Anteil gemeinnütziger Wohnungen an allen im Projekt realisierten Wohnungen liegt bei 34 Prozent, was gleichzeitig auch der Vorgabe in der Gemeindeordnung entspricht, wonach bis 2050 ein Drittel aller Mietwohnungen gemeinnützig sein soll."

E. 4.2.3

Von der Abstimmungsvorlage umfasst wurde nur das Teilprojekt der von der ABZ zu erstellenden Genossenschaftssiedlung mit 174 Wohnungen. Im Rahmen der Erarbeitung der Abstimmungsvorlage zugrunde liegenden Projekts Ensemble hatte die Credit Suisse Asset Management (Schweiz) AG der Stadt Zürich am 21. Juni 2018 zusätzlich den Verkauf von fünf Liegenschaften mit total 125 Wohneinheiten angeboten (vgl. oben 3.3.2). Der Kauf dieser Liegenschaften und eine daraus allenfalls folgende Überführung der zugehörigen Wohnungen in den gemeinnützigen Wohnungsbau bildete indes nicht Gegenstand der Abstimmungsvorlage. Insofern ist die Aussage in der Medienmitteilung, bei einem Ja zur Abstimmungsvorlage könnten 299 gemeinnützige Wohnungen gebaut werden, zumindest irreführend, wird durch diese Formulierung doch unterdrückt, dass das Projekt Ensemble nur die Erstellung der auf dem Hardturmareal geplanten Genossenschaftssiedlung mit 174 Wohnungen beinhaltet, bzw. suggeriert, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger könnten durch ihren Entscheid an der Urne (auch) über die Überführung weiterer 125 Wohnungen in gemeinnützigen Wohnraum befinden. Auch lässt diese Formulierung den Eindruck entstehen, der Kauf weiterer Liegenschaften

und die Überführung der darin befindlichen oder realisierbaren Wohnungen in gemeinnützigen Wohnungsbau stehe faktisch fest; dem ist freilich nicht so (vgl. unten 4.2.4, insbesondere Abs. 2). Als falsch erweist sich sodann die Aussage in der Medienmitteilung, wonach der Anteil gemeinnütziger Wohnungen "an allen im Projekt realisierten Wohnungen" bei 34 Prozent liege, lässt sich ein solcher Anteil angesichts der in den Hochhäusern geplanten 570 Wohnungen doch nur errechnen, wenn man von 299 (statt 174) gemeinnützigen Wohnungen ausgeht ($[570+299] \times 0.34 = 295.46$); der Anteil gemeinnütziger Wohnungen im Projekt Ensemble beträgt korrekterweise rund 23 % ($[174 \times 100 : [570+174]]$).

E. 4.2.4

Die Abstimmungszeitung hält unter dem Titel "Das Wichtigste in Kürze" zunächst fest, das Gesamtprojekt für das insgesamt rund 55 000 m² grosse Areal Hardturm beinhalte neben dem Fussballstadion einen Wohnungsbau mit 174 gemeinnützigen Wohnungen und zwei Hochhäuser mit 570 Wohnungen sowie Gewerberäumlichkeiten. Im Erläuterungsteil wird sodann ausgeführt, zusätzlich zu den 174 von der ABZ im Projekt geplanten Wohnungen habe die Credit Suisse der Stadt Zürich die Zusage gemacht, dass sie ihr 125 Wohnungen in fünf weiteren Liegenschaften in der Stadt Zürich zum Kauf anbieten werde. Diese könnten dann dem gemeinnützigen Wohnungsbau zugeführt werden. Der Erwerb dieser Liegenschaften wäre Gegenstand von separaten Vorlagen. Die in der Abstimmungszeitung enthaltenen Informationen zum der Vorlage zugrunde liegenden Teilprojekt des gemeinnützigen Wohnungsbaus sind als sachlich und korrekt zu beurteilen. Entgegen der Beschwerde ist auch nicht zu beanstanden, dass die Abstimmungszeitung ausführt, die Credit Suisse habe der Stadt Zürich die "Zusage" gemacht, ihr weitere 125 Wohnungen bzw. fünf Liegenschaften zum Kauf anzubieten. Diese Formulierung suggeriert nicht, dass entsprechende (Vor-)Verträge bereits geschlossen worden seien bzw. der (künftige) Kauf dieser Liegenschaften durch die Stadt Zürich und die Überführung der darin befindlichen oder realisierbaren Wohnungen in den gemeinnützigen Wohnungsbau als gesichert angesehen werden könne, sondern zeigt auf, dass die Credit Suisse lediglich zugesichert habe, ein Verkaufsangebot betreffend fünf Liegenschaften mit insgesamt 125 Wohnungen abzugeben. Auch weist die Abstimmungszeitung ausdrücklich darauf hin, dass diese Wohnungen nicht Gegenstand der Abstimmungsvorlage bilden. Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, diese 125 Wohnungen hätten – weil sie nicht Gegenstand der Abstimmungsvorlage bilden – in der Abstimmungszeitung nicht erwähnt werden dürfen, kann ihnen nicht gefolgt werden: Die Abstimmungsvorlage bzw. das dieser zugrunde liegende Projekt ist von einer gewissen Komplexität, und die Ausgestaltung der Vorlage erklärt sich wesentlich auch aus früheren gescheiterten Projekten zum Bau eines neuen Fussballstadions und dem anschliessenden politischen Ringen um eine breit akzeptierte Neugestaltung des Hardturmareals. Dass der Beschwerdegegner sowohl den Hintergrund der Abstimmungsvorlage erläuterte als auch auf das mögliche Folgeprojekt der Stadt Zürich mit der als privater Investorin am Projekt Ensemble beteiligten Credit Suisse hinwies, führt nicht zu einer unzulässigen Beeinträchtigung der Meinungsbildung der Stimmberechtigten. Vorliegend waren die entsprechenden Informationen vielmehr geeignet, einen positiven Einfluss auf die sachlich korrekte Information und damit unverfälschte Meinungsbildung der Stimmbevölkerung zu nehmen (dazu unten 4.2.6).

E. 4.2.5

Aus dem Ausgeführten erhellt, dass die Kritik der Beschwerdeführer an der Medienmitteilung des Beschwerdegegners mit Bezug auf den von der Abstimmungsvorlage tangierten gemeinnützigen Wohnungsbau teilweise berechtigt ist. Problematisch erscheint sodann, dass eine Medienmitteilung einer zuständigen Behörde grundsätzlich geeignet ist, die Berichterstattung in den Medien zu beeinflussen, welche wiederum auf die Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ohne Zweifel Einfluss nimmt, worüber sich auch der Beschwerdegegner im Klaren sein musste. Das Teilprojekt des gemeinnützigen Wohnungsbaus dürfte sodann für die Annahme oder Ablehnung des Gesamtprojekts bzw. der Abstimmungsvorlage durch die Stimmberechtigten vorliegend keine nur marginale Bedeutung gehabt haben. Die irreführenden bzw. falschen Aussagen betrafen mithin nicht bloss untergeordnete Punkte der Abstimmungsvorlage. Entsprechend ist die Medienmitteilung an sich mit nicht unerheblichen Fehlern behaftet.

E. 4.2.6

Demgegenüber erweisen sich die in der Abstimmungszeitung enthaltenen Informationen zum gemeinnützigen Wohnungsbau als korrekt. Die Abstimmungszeitung ist als offizielle Publikation, welche Teil der Abstimmungsunterlagen bildet (vgl. § 60 Abs. 1 lit. a GPR), für die Meinungsbildung der Stimmbevölkerung die weitaus wichtigere Informationsquelle als die Medienmitteilung, welche nur ein geringer Teil der Stimmberechtigten überhaupt gelesen haben dürfte. Zwar mag die Berichterstattung der Medien selbst im Nachgang zur Medienmitteilung von vielen Stimmberechtigten zur Kenntnis genommen worden sein. Nicht dargetan ist vorliegend freilich, dass die entsprechende Medienberichterstattung die Mängel der Medienmitteilung übernahm bzw. dadurch verfälscht wurde. Die Beschwerde macht hierzu sinngemäss geltend, in der NZZ und im Tagesanzeiger seien Artikel erschienen, welche den Sachverhalt falsch dargestellt hätten, "nämlich so wie im Lead und im Titel der Medienmitteilung". Die entsprechenden Artikel wurden indes am 18. Mai bzw. 3. September 2018 publiziert, was eine Beeinflussung durch die erst am 26. September 2018 veröffentlichte Medienmitteilung von vornherein ausschliesst. Sodann ist zu berücksichtigen, dass der Beschwerdegegner am 26. September 2018 auch eine Medienkonferenz durchführte, an welcher das Teilprojekt des gemeinnützigen Wohnungsbaus korrekt aufgezeigt wurde (vgl. die Präsentationsunterlagen zur Medienkonferenz vom 26. September 2018, insbesondere Folie 7, einsehbar unter www.stadt-zuerich.ch > Medien > Medienmitteilungen > Suche/Archiv [besucht am 30. Januar 2019]). Dass die Medienmitteilung (oder die Medienkonferenz vom 26. September 2018) tatsächlich zu falscher Berichterstattung geführt hätte, ist nicht ersichtlich. Daran ändert auch der im Blick am 10. Oktober 2018 erschiene Artikel nichts, auf den die Beschwerdeführer verweisen: Zwar trägt er den Titel "Das Projekt 'Ensemble' Darum geht's! 1 Stadion, 2 Hochhäuser, 299 Sozialwohnungen" sowie den Untertitel "Mit dem Projekt 'Ensemble' soll Zürich ein echtes Fussball-Stadion und dazu 299 Sozialwohnungen erhalten. Die wichtigsten Fakten zur Abstimmung vom 25. November 2018". Unter Ziffer 1 wird dann aber zur Frage "Was beinhaltet das Projekt 'Ensemble'?" ausgeführt, das Projekt bestehe aus drei Elementen, einem Fussballstadion, einer Genossenschaftssiedlung und zwei Hochhäusern mit Wohnungen und Gewerbeflächen, und unter Ziffer 3 wird die Frage "Wie viele Wohnungen gibt's in der Genossenschaftsüberbauung?" dahingehend beantwortet, dass 174 Wohnungen gebaut würden, und auf die der Stadt Zürich zum Kauf angebotenen weiteren 125 Wohnungen hingewiesen. Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass die Abstimmungszeitung erst nach der fehlerhaften Medienmitteilung versandt wurde. Dieser Umstand führte vorliegend dazu,

dass die offizielle Publikation die zu beanstandenden Aussagen der Medienmitteilung quasi korrigieren konnte, was die Mängel der Medienmitteilung bzw. die Gefahr einer daraus resultierenden Beeinflussung der Meinungsbildung erheblich relativierte.

E. 4.2.7

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass vorliegend nicht angenommen werden kann, die aufgezeigten Mängel der Medienmitteilung hätten die Meinungsbildung der Stimmberechtigten tatsächlich beeinträchtigt.

E. 4.3.1

Die Beschwerdeführer beanstanden sodann, die Abstimmungszeitung spreche fälschlicherweise von "durchschnittlichen" Mietpreisen der geplanten Neubauwohnungen bzw. von Wohnungen "im mittleren Preissegment" und suggeriere eine "Verbindlichkeit der Mietzinsbildung". Auch kritisieren sie sinngemäss, dass der Beschwerdegegner die Angaben zu den Anfangsmietzinsen "blind" übernommen habe.

E. 4.3.2

Die damit angesprochene Passage der Abstimmungszeitung lautet: "In den beiden je 137 Meter hohen Hochhäusern sind 570 2,5- bis 4,5-Zimmer-Wohnungen und Gemeinschaftswohnungen im mittleren Preissegment (durchschnittlich Fr. 3'200.– für eine 4,5-Zimmer-Wohnung) geplant." Zu den zu erwartenden Mietzinsen der Genossenschaftswohnungen äussert sich die Abstimmungszeitung nicht. Der Beschwerdegegner erläuterte in seiner Rekursantwort vom 22. Oktober 2018, dass auf der Projektwebsite die Anfangsmietzinsen sowie die durchschnittlichen Mietzinsen transparent ausgewiesen würden. Von dort wurden die in der Abstimmungszeitung verwendeten Angaben denn offensichtlich auch übernommen (vgl. www.projekt-ensemble.ch [besucht am 30. Januar 2019]). Es erscheint vorliegend zulässig, dass der Beschwerdegegner in der Abstimmungszeitung die projektierten Mietzinse wiedergibt, zumal nicht ersichtlich ist, weshalb die mit der Planung der Hochhäuser befassten Personen bewusst mit falschen Zahlen operieren sollten. Es geht aus dem Wortlaut der Abstimmungszeitung weiter deutlich hervor, dass Wohnungen im mittleren Preissegment "geplant" sind, woraus sich auch ergibt, dass die genannten Mietzinse noch nicht definitiv feststehen. Nicht nachvollziehbar ist deshalb auch, weshalb die beanstandete Information in der Abstimmungszeitung bei den Stimmberechtigten den Eindruck erwecken sollte, die Mietpreise stünden verbindlich fest bzw. es könnten der Bauberechtigten in Zusammenhang mit der endgültigen Festsetzung der Mietpreise Vorgaben gemacht werden. Weiter bezieht sich der genannte durchschnittliche Mietpreis klar erkennbar auf Wohnungen gleicher Zimmerzahl in den beiden Hochhäusern (und lässt sich nicht etwa als durchschnittlicher Mietpreis für eine 4,5-Zimmer-Wohnung im Quartier oder Stadtkreis – ohne Berücksichtigung der Lage und des Ausbaustandards – missverstehen). Soweit die Beschwerdeführer vorbringen, die Wohnungen seien nicht dem mittleren, sondern dem oberen Preissegment zuzurechnen, kann ihnen nicht gefolgt werden. Sie räumen selbst ein, dass die geplanten Mietzinse nahe den jeweiligen Durchschnittspreisen für Mietwohnungen in den Zürcher Stadtkreisen 5 und 9 lägen. Zu berücksichtigen ist sodann, dass es sich um Neubauwohnungen in Hochhäusern handeln wird. Dass für die günstigsten der in den genannten Stadtkreisen liegenden Wohnungen Mietpreise bezahlt werden mögen, welche nur knapp die Hälfte der projektierten Mietzinse betragen mögen, führt nicht dazu, dass die geplanten Wohnungen als zum oberen Preissegment zugehörig betrachtet werden müssten,

zumal der Begriff des Preis segments nicht so zu verstehen ist, dass die Grenze zwischen den Segmenten exakt bzw. entsprechend einer Drittelung der Wohnungsgesamtzahl gezogen werden könnte.

E. 4.3.3

In Zusammenhang mit den Informationen zu den geplanten Mietpreisen der Neubauwohnungen ist dem Beschwerdegegner nach dem Gesagten keine unzulässige Beeinflussung der Meinungsbildung der Stimmberechtigten vorzuwerfen.

E. 4.4.1

Die Beschwerde macht sodann sinngemäss geltend, entgegen den Informationen der Abstimmungszeitung liege nicht nur der Baurechtszins für das Teilgebiet C, sondern auch jener für die Teilgebiete A und B weit unter dem Marktwert. Der damit verbundene Einkommensverzicht sei zu Unrecht nicht als Ausgabe qualifiziert worden bzw. hätte den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt werden müssen.

E. 4.4.2

Diese Kritik richtet sich gegen die Festsetzung der Abstimmungsvorlage und ist deshalb verspätet (vgl. oben 3.2 f.). Soweit die Beschwerdeführer sinngemäss rügen, in der Abstimmungszeitung hätte nicht bloss auf den hypothetischen Baurechtszinsverzicht hingewiesen werden müssen, sondern auch darauf, dass damit ein Verzicht auch auf (hypothetische) Erträge dieses Zinses einhergehe, kann ihnen nicht gefolgt werden. Es versteht sich von selbst, dass bei Verzicht auf einen (hypothetischen) zusätzlichen bzw. höheren Zinsertrag auch keine Zinseszinsen anfallen.

E. 4.5.1

Weiter kritisieren die Beschwerdeführer, im Rekursentscheid werde wiederholt die "Erstellungspflicht des Stadions" erwähnt. Es gebe zwar eine "obligatorische 'Erstellungspflicht' des Stadions", aber eine Frist sei nicht vereinbart. Die Bauberechtigte müsse für die Gestaltungsplanung und das Baugesuch bestimmte Fristen einhalten, und sie müsse innert einer bestimmten Frist mit dem Bau beginnen. Tue sie das nicht, sei die einzig mögliche Folge, dass der Baurechtsvertrag dahinfalle oder allenfalls der vorzeitige Heimfall herbeigeführt werden könne. Die Erstellung des Stadions sei jedoch rechtlich nicht erzwingbar. Wer nun also davon ausgehe, dass die privaten Investoren verpflichtet seien, ein Stadion zu bauen, irre.

E. 4.5.2

Soweit die Beschwerdeführer geltend machen wollten, der Begriff der Erstellungspflicht suggeriere, dass die Bauberechtigte – im Sinn eines Realvollzugs – gezwungen werden könne, ein Fussballstadion zu erstellen, kann ihr nicht gefolgt werden. Unklar bleibt auch, wie eine solche Verpflichtung überhaupt geschaffen werden könnte. Wie die Beschwerdeführer selbst aufzeigen (oben 4.5.1), stellt der Baurechtsvertrag (auch) durch vertragliche Verpflichtungen sicher, dass die Bauberechtigte die Erstellung eines Fussballstadions entsprechend dem projektierten innert gewisser Fristen vorantreiben muss und einschlägige (Vertrags-)Verletzungen zum vorzeitigen Heimfall führen können.

E. 4.6

Zum Vorwurf im Rekursverfahren, die Abstimmungszeitung suggeriere, die Zulässigkeit des von den Hochhäusern verursachten Schattenwurfs sei bereits rechtlich geprüft worden,

hält die Vorinstanz fest, der Beschwerdegegner habe in der Rekursvernehmlassung ausgeführt, dass der Schattenwurf im Vorfeld der Projektplanung mit den zuständigen Behörden der Stadt Zürich abgeklärt worden sei, weshalb die Aussagen in der Abstimmungszeitung (das Projekt halte die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf den Schattenwurf ein, die Wohnzonen in der Nachbarschaft würden durch den Schattenwurf der beiden Hochhäuser nicht wesentlich beeinträchtigt) nicht als falsch bezeichnet werden könne. Die Vorbringen in der Beschwerde sind nicht geeignet, eine Beeinträchtigung der politischen Willensbildung der Stimmberechtigten darzulegen. Hinsichtlich der wenig substantiiert vorgetragenen Kritik an der Projektvisualisierung in der Abstimmungszeitung bzw. der in diesem Zusammenhang gerügten Irreführung der Stimmberechtigten ist festzuhalten, dass für die Stimmberechtigten ohne Weiteres erkennbar war, dass lediglich eine Projektvisualisierung abgedruckt war: Gegenstand der Abstimmung war die Genehmigung von Geschäften, welche notwendige Bedingung für die (in der Zukunft liegende) Umsetzung des Projekts sind; ohnehin befindet sich unter der Abbildung ein Hinweis darauf, dass es sich um eine Visualisierung handle. Die Darstellung dient sodann offensichtlich lediglich dazu, einen Eindruck vom Gesamtbild der zu erstellenden Bauten zu vermitteln, und nicht zur Veranschaulichung des Schattenwurfs der Hochhäuser. Es ist folglich nicht davon auszugehen, dass die Stimmberechtigten dazu verleitet wurden, sich aufgrund der in der Abbildungszeitung enthaltenen Darstellung ein (falsches) Bild von einzelnen Aspekten des Gesamtprojekts bzw. dem Schattenwurf der Hochhäuser zu machen und insofern in ihrer politischen Willensbildung beeinträchtigt wurden.

E. 4.7

Die Beschwerdeführer beanstandeten im Rekursverfahren, in der Abstimmungszeitung werde erwidert, dass die Jury das Projekt Ensemble einstimmig als beste Lösung beurteilt habe, aber unzulässigerweise nicht darauf hingewiesen, dass die Jury die Hochhäuser scharf kritisiert habe. Die Vorinstanz erwägt hierzu im Wesentlichen, die Aussage in der Abstimmungszeitung sei nicht falsch; es sei nicht ersichtlich, inwiefern die Tatsache, dass das Beurteilungsgremium auch kritische Punkte zum Siegerprojekt geäußert habe, für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten relevant sein solle. Angesprochen sind in diesem Zusammenhang die Erläuterungen unter Ziff. II der Abstimmungszeitung. Darin wird erklärt, dass der Beschwerdegegner nach dem Scheitern des früheren Fussballstadionprojekts bzw. der Ablehnung der städtischen Finanzierung desselben durch die Stimmbevölkerung im Jahr 2015 einen Investorenwettbewerb mit dem Ziel durchgeführt habe, auf dem Hardturmareal ein privat finanziertes Fussballstadion, 150 gemeinnützige Wohnungen und ein Investorenprojekt zu realisieren. Aus den eingegangenen Vorschlägen sei das Projekt Ensemble "von der Jury einstimmig als beste Lösung beurteilt" worden. Diese Aussage beinhaltet freilich lediglich die Information, dass das Siegerprojekt einstimmig erkoren wurde, und impliziert nicht, dass es nach Ansicht der Jury frei von Schwachstellen gewesen sei. Nach der allgemeinen Lebenserfahrung ist sodann damit zu rechnen, dass Grossprojekte wie das hier in Frage stehende stets mit Vor- und Nachteilen behaftet sind. Entgegen der Beschwerde kann dem Beschwerdegegner folglich nicht vorgeworfen werden, er hätte die von der Jury angebrachten Kritikpunkte im Rahmen seiner kurzen Erläuterungen in der Abstimmungszeitung darlegen müssen. Inwiefern die beanstandete Passage der Abstimmungszeitung den Prozess der freien Meinungsbildung hätte verfälschen sollen, ist nicht ersichtlich.

E. 4.8.1

Schliesslich monieren die Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe zwar anerkannt, dass die Folgekosten des umstrittenen Grossprojekts ein nicht ausser Acht zu lassendes Element für die Meinungsbildung der Stimmbevölkerung darstellten und in der Abstimmungszeitung nicht dargestellt worden seien. Sie erkläre aber nicht, weshalb Informationen über den höheren Aufwand der Polizei und dadurch entstehende Mehrkosten in der Abstimmungszeitung nur wünschenswert, nicht aber – wie von ihnen gefordert – unabdingbar gewesen sein sollten oder weshalb sie die "die Kosten der Altlastenbereinigung" für nicht entscheidend gehalten habe.

E. 4.8.2

Die Vorinstanz erwägt, im Grundsatz könne gesagt werden, dass Folgekosten einer Vorlage ein nicht ausser Acht zu lassendes Element für die Meinungsbildung seien, und prüft in der Folge, ob die fehlende Erwähnung der konkret angesprochenen Folgekosten (nämlich jener zufolge einer allfälligen Altlastensanierung des Hardturmareals und zu erwartender Mindereinnahmen im Stadion Letzigrund sowie zusätzlich anfallende Sicherheitskosten) ein wichtiges Element für die Meinungsbildung darstellten. Hinsichtlich der fehlenden Erwähnung der Kosten einer möglichen Altlastensanierung verneint sie dies, weil diese Kosten grundsätzlich von der privaten Bauherrschaft zu tragen seien und es sich bei den Mehrkosten, welche gemäss dem Baurechtsvertrag mit der Allgemeinen Baugenossenschaft Zürich ABZ von der Grundeigentümerin bzw. der Stadt Zürich zu tragen seien, bloss um geringfügige handle. Entgegen der Beschwerde lässt sich mithin dem vorinstanzlichen Entscheid entnehmen, weshalb die Rekursinstanz die fehlende Erwähnung dieser Kosten nicht beanstandet. Auch führt der Umstand, dass weder der Beschwerdegegner noch die Vorinstanz die zu erwartenden Mehrkosten zu beziffern vermochten, nicht dazu, dass diese in der Abstimmungszeitung hätten erwähnt werden müssen bzw. als wichtiges Element für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu beurteilen wären, zumal die Beschwerdeführer nicht oder zumindest nicht substantiiert in Abrede stellen, dass nur mit geringen Kosten zu rechnen ist. Was die fehlende Erwähnung der zusätzlichen Sicherheitskosten angeht, ist zunächst festzuhalten, dass nicht beanstandet werden kann, wenn der Beschwerdegegner in der Abstimmungszeitung keine konkreten Angaben machte, zumal diese Kosten nicht zuverlässig abschätzbar (gewesen) sein dürften. Sodann kann als allgemein bekannt erachtet werden, dass die Durchführung von Grossveranstaltungen, namentlich Fussballspielen, Sicherheitskosten verursacht. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Stimmberechtigten auch ohne ausdrückliche Erwähnung dieser Kosten in der Abstimmungszeitung darum wussten, dass der Stadionbetrieb entsprechende Kosten verursachen werde. Die Vorinstanz durfte deshalb darauf schliessen, dass eine Erwähnung der Sicherheitskosten zwar wünschenswert, aber für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten nicht wesentlich gewesen wäre. Zu den Erwägungen der Vorinstanz betreffend die zu erwartenden Mindereinnahmen des Stadions Letzigrund erheben die Beschwerdeführer keine Einwände; es kann insoweit auf den vorinstanzlichen Entscheid verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG).

E. 4.8.3

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die fehlende Erwähnung möglicher Folgekosten des Hintergrund der Abstimmungsvorlage bildenden Grossprojekts die Meinungsbildung der Stimmberechtigten nicht beeinträchtigte.

E. 4.9

Selbst wenn Mängel vor einer Abstimmung oder bei deren Durchführung festzustellen sind, ist die Abstimmung nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur dann aufzuheben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflussen haben können. Dabei muss nicht nachgewiesen werden, dass sich der Mangel entscheidend auf das Ergebnis der Abstimmung ausgewirkt hat; es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt (zum Ganzen BGr, 29. Oktober 2018, 1C_163/2018, E. 4.2 mit Hinweisen [zur Publikation vorgesehen]). Erhebliche Unregelmässigkeiten, welche eine entscheidende Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses als möglich erscheinen lassen, liegen hier nach dem oben 4.2–8 Gesagten weder im Einzelnen noch insgesamt vor.

E. 5

Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 6.1

Gestützt auf § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG sind die Kosten des vorliegenden Verfahrens auf die Gerichtskasse zu nehmen.

E. 6.2

Nach § 17 Abs. 2 VRG kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden, namentlich wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistands rechtfertigte (lit. a) oder wenn ihre Rechtsbegehren oder die angefochtene Anordnung offensichtlich unbegründet waren (lit. b). Den unterliegenden Beschwerdeführern bleibt eine Parteientschädigung versagt. (Auch) der Beschwerdegegner hat die Zuspreehung einer Parteientschädigung beantragt; das Verfahren sei für ihn von ausserordentlicher Bedeutung, weshalb sich ausnahmsweise eine anwaltliche Vertretung rechtfertige. Gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG hat das Gemeinwesen in der Regel keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört und die Behörden gegenüber den Privaten meist über einen Wissensvorsprung verfügen (RB 2008 Nr. 18 E. 2.3.1; Plüss, § 17 N. 51). Das vorliegende Verfahren weist weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht besondere Schwierigkeiten auf, weshalb vorliegend an diesem Grundsatz festzuhalten ist. Nach § 17 Abs. 2 lit. b VRG kann einem Gemeinwesen sodann eine Entschädigung bei offensichtlich unbegründeten Rechtsbegehren zugesprochen werden. Auch dies rechtfertigt sich jedoch hier nicht, weil die Begehren nicht als offensichtlich unbegründet bzw. mutwillig erscheinen; (auch) dem Beschwerdegegner bleibt eine Parteientschädigung verwehrt (vgl. Plüss, § 17 N. 60).

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