

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00762 vom 21. März 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-03-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00762

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00762 du 21 mars 2024

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00762 del 21 marzo 2024

Regeste

Urnenabstimmung über die Teilrevision der Nutzungsplanung «Weierächer-Grabmatten» | Abstimmungserläuterungen müssen sachlich sein und dürfen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente nicht unterdrücken oder für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten verschweigen (E. 3.2). Der Beleuchtende Bericht zur streitigen Abstimmung äusserte sich nicht zum im Quartierplanverfahren geplanten Erschliessungskonzept, das der beantragten Anpassung des Nutzungsplans zugrunde liegt (E. 4.1). Die Stimmberechtigten konnten sich damit kein genügendes Bild über die Hintergründe der Vorlage machen, womit der Beleuchtende Bericht rechtswidrig war (E. 4.2). Die Wiederholung einer Volksabstimmung wird nur angeordnet, wenn die Annahme besteht, dass die Unregelmässigkeit den Ausgang der Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat (E. 5.1). Das ist hier der Fall, da das Resultat bereits anders ausgefallen wäre, wenn bei korrekter Information 23 Stimmberechtigte die Vorlage abgelehnt statt angenommen hätten (E. 5.2). Guttheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2023.00762 Urteil der 4. Kammer vom 21. März 2024 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Dumenig Stiffler. In Sachen 1. A, 2. B, beide vertreten durch RA C und/oder RA D, Beschwerdeführer, gegen Gemeinderat Wettswil am Albis, vertreten durch RA E, Beschwerdegegner, betreffend Urnenabstimmung über die Teilrevision der Nutzungsplanung "Weierächer-Grabmatten", hat sich ergeben: I. Der Gemeinderat der Gemeinde Wettswil am Albis publizierte im Anzeiger aus dem Bezirk Affoltern (Affoltemer Anzeiger) am 29. September 2023, dass an der Urnenabstimmung vom 19. November 2023 unter anderem über die Teilrevision der Nutzungsplanung "Weierächer-Grabmatten" sowie über die Totalrevision der kommunalen Richtplanung – Teilrichtplan Verkehr (Verkehrsrichtplan) – abgestimmt werde. II. A und B gelangten am 3. Oktober 2023 mit Stimmrechtsrekurs an den Bezirksrat Affoltern und beantragten, unter Entschädigungsfolge sei die Abstimmung vom 19. November 2023 "auszusetzen" und der Gemeinderat Wettswil am Albis anzuweisen, den Beleuchtenden Bericht zu überarbeiten bzw. zu ergänzen, eventualiter sei die Abstimmung nicht durchzuführen bzw. eine allfällig schon erfolgte Abstimmung aufzuheben. Am 19. November 2023 nahmen die Stimmberechtigten der Gemeinde Wettswil am Albis die Vorlage betreffend Teilrevision der Nutzungsplanung mit 768 Ja-Stimmen gegen 722 Nein-Stimmen (Ja-Stimmen-Anteil: 51,5 %) und die Vorlage betreffend Totalrevision des Verkehrsrichtplans mit 992 Ja-Stimmen gegen 501 Nein-Stimmen (Ja-Stimmen-Anteil:

66,4 %) an. Daraufhin änderten A und B ihren Antrag dahingehend ab, dass sie nur noch die Aufhebung und Wiederholung der Abstimmung betreffend Teilrevision der Nutzungsplanung verlangten. Der Bezirksrat Affoltern wies den Rekurs mit Beschluss vom 19. Dezember 2023 ab (Dispositiv-Ziff. I), soweit er ihn nicht als durch Rückzug erledigt abschrieb (Dispositiv-Ziff. II), und sprach keine Parteientschädigungen zu (Dispositiv-Ziff. V). III. A und B führten am 27. Dezember 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragten, unter Entschädigungsfolge seien Dispositiv-Ziff. I des Rekursentscheids sowie die Abstimmung betreffend Teilrevision der Nutzungsplanung aufzuheben und die Abstimmung sei zu wiederholen. Der Gemeinderat Wettswil am Albis beantragte am 8. Januar 2024, unter Entschädigungsfolge sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Mit weiteren Eingaben von A und B vom 15. und 29. Januar 2024 und des Gemeinderats Wettswil am Albis vom 22. Januar 2024 wurde an den jeweiligen Anträgen festgehalten. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirkrats über einen Stimmrechtsrekurs gegen eine kommunale Urnenabstimmung nach §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. 1.2 Die Beschwerdeführer sind als Stimmberechtigte der Gemeinde Wettswil am Albis gestützt auf § 49 in Verbindung mit § 21a Abs. 2 lit. a VRG zur Beschwerde legitimiert. 1.3 Der Beschwerdegegner macht geltend, der Beschwerde fehle es an einer hinreichenden Begründung im Sinn von § 54 Abs. 1 VRG, weshalb sich darauf nicht eintreten lasse. Die Rüge ist offenkundig unbegründet: Aus den Vorbringen in der Beschwerdeschrift ergibt sich ohne Weiteres, inwiefern die Beschwerdeführer den vorinstanzlichen Entscheid für falsch bzw. den Beleuchtenden Bericht für mangelhaft halten. Damit liegt eine hinreichende Begründung vor. Unbegründet ist sodann auch der Vorwurf des Beschwerdegegners, die Beschwerdeführer hätten ihre Begründung im Rahmen der Replik unzulässig erweitert. Die Beschwerdeführer replizierten darin auf die Vorbringen des Beschwerdegegners, was selbstredend zulässig ist. Diese Eingabe ist deshalb nicht aus dem Recht zu weisen, wie dies der Beschwerdegegner beantragt. Weil auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Streitgegenstand bildet (nur noch) die Vorlage betreffend Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung. Diese sieht verschiedene kleinere Anpassungen der Nutzungsplanung des in der Bauzone liegenden Gebiets Weierächer-Grabmatten vor, die – so der Beleuchtende Bericht – Voraussetzung für die Genehmigung eines Quartierplans für dieses Gebiet und der damit verbundenen Feinerschliessung zur Erlangung der Baureife sind. Die Beschwerdeführer machen geltend, für den Bau der Quartierstrassen bzw. deren Anschluss an die kommunale Groberschliessung bestünden drei Varianten. Die den Stimmberechtigten vorgelegte Teilrevision der Nutzungsplanung präjudiziere die Erschliessungsvariante 3 (Erschliessung über die Breitenmattstrasse) und schliesse die Erschliessungsvariante 1 (Erschliessung über den Lenggenweg mit Verlängerung der Hofächerstrasse) aus. Der Beleuchtende Bericht mache diesen Umstand nicht hinreichend transparent; für die Stimmberechtigten sei die Vorlage insgesamt nicht verständlich gewesen. Der Beschwerdegegner hält dem entgegen, im Beleuchtenden Bericht sei auf das Quartierplanverfahren hingewiesen und ein Zusammenhang zur Teilrevision der Nutzungsplanung hergestellt worden. Die Stimmberechtigten seien damit "genügend über die Sachlage ins Bild gesetzt" worden. Es sei zu betonen, dass die Abstimmungserläuterungen nur die wesentlichen Gesichtspunkte von Abstimmungsvorlagen erläutern müssten. Wenn der Beschwerdegegner im Beleuchtenden Bericht "nicht in aller Deutlichkeit hervorgehoben" habe, dass die

Teilrevision der Nutzungsplanung eine bestimmte Erschliessungsvariante ausschliessen könnte, habe er den Stimmberechtigten keine wesentlichen Informationen vorenthalten. Zudem sei der Beleuchtende Bericht nicht die einzige Informationsquelle gewesen, sondern habe es darüber hinaus im März 2023 eine Informationsveranstaltung gegeben und seien im Affoltemer Anzeiger vom 10. November 2023 Anzeigen publiziert worden. Schliesslich habe über die verschiedenen Erschliessungsvarianten im Quartierplanverfahren nicht informiert werden müssen, weil nicht über den Quartierplan, sondern über die Änderung der Nutzungsplanung abzustimmen gewesen sei.

3. 3.1 Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). 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 (BGE 130 I 290 E. 3.1 mit Hinweisen; VGr, 7. Dezember 2023, VB.2023.00508, E. 2.1). In diesem Sinn gewährleisten die staatlichen Organe gemäss § 6 Abs. 1 des (kantonalen) Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161), 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.

3.2 Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich eine Verpflichtung der Behörden zu korrekter und zurückhaltender Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet. 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 erklärt wird, unter dem Blickwinkel 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). Diesem Erfordernis genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen darin wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe für diese sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen erwähnen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können. Im Sinn einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit aber, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken oder für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen (BGE 139 I 2 E. 6.2, 138 I 61 E. 6.2; zum Ganzen auch VGr, 22. Juli 2021, VB.2021.00382, E. 4.2).

3.3 Gemäss § 64a in Verbindung mit § 64 Abs. 1 lit. a GPR ist in diesem Sinn für Urnenabstimmungen in einer Versammlungsgemeinde zu jeder Abstimmungsvorlage ein kurzer, sachlich gefasster und gut verständlicher Beleuchtender Bericht (auch Abstimmungszeitung oder Abstimmungsbüchlein genannt) zu verfassen, in dem die Vorlage erläutert wird und die wesentlichen Vor- und Nachteile der Vorlage (lit. a), die Anträge der Exekutivorgane und der Rechnungsprüfungskommission (lit. b) und die Abstimmungsempfehlung der vorberatenden Gemeindeversammlung (lit. c) genannt werden.

E. 4.1

Dem Beleuchtenden Bericht zur hier strittigen Vorlage sind "Gemeinsame Erläuterungen zu den nachfolgenden Vorlagen" vorangestellt, die neben der Teilrevision der Nutzungsplanung auch die Totalrevision des kommunalen Verkehrsrichtplans betreffen. Ausgeführt wird hierzu, dass "Hauptanlass für die beiden Abstimmungsvorlagen [...] das laufende Quartierplanverfahren Weierächer-Grabmatten" sei. Nach einem historischen Abriss wird das Quartierplanverfahren dargestellt und insbesondere darauf hingewiesen, dass daran nur die betroffenen Grundeigentümer beteiligt seien. Anschliessend wird ausgeführt, inwiefern das Quartierplanverfahren und die Vorlagen in einem Zusammenhang stehen. Hierzu wird erläutert, dass (kleinere) Korrekturen des Nutzungsplans nötig seien, um sowohl eine ausreichende Erschliessung zu erreichen als auch private Baugrundstücke "nicht übermässig anzutasten". Wie das Quartierplangebiet konkret erschlossen werden soll, lässt sich diesen Ausführungen nicht entnehmen. Unter dem Titel "Folgen einer Ablehnung der Vorlagen" wird weiter ausgeführt, Gegner machten geltend, dass mit der Annahme beider Vorlagen "bereits konkrete Weichen für eine spätere Erschliessungsvariante [...] gestellt und somit eine Erschliessungsvariante präjudiziert würde. Dies sei die 'unsichere Variante' mit der Ausfahrt von der Breitenmattstrasse in die Ettenbergstrasse auf der Höhe der Hausnummern 13a und 15". Die Genehmigung des Quartierplans setze die Rechtskraft beider Abstimmungsvorlagen voraus. Lehnten die Stimmberechtigten "eine oder beide der Abstimmungsvorlagen [...] ab" bedeute dies nicht, dass sie damit "das Quartierplanverfahren oder eine spätere Überbauung verhindern, eine bestimmte Erschliessungsvariante priorisieren und grundsätzliche Weichenstellungen beeinflussen." Das Quartierplanverfahren werde auch bei einer Ablehnung fortgesetzt und die zeitnahe Erschliessung weiterhin angestrebt. Werde die Teilrevision der Nutzungsplanung abgelehnt, beeinträchtige dies "eine optimale Strassen- und Wegführung am Rande des Quartierplangebiets", da sämtliche Verkehrswege innerhalb der Bauzone realisiert werden müssten, wodurch "private Baugrundstücke vermehrt in Anspruch genommen werden müssten". Im Teil, in dem die Vorlage zur Teilrevision der Nutzungsplanung im Detail vorgestellt wird, wird erneut ausgeführt, die Anpassungen seien nötig, weil die Erschliessung innerhalb der Bauzone realisiert werden müsse; zudem werde die Gestaltungsplanpflicht durch eine Zweckbestimmung ergänzt. Unter dem Titel "Folgen einer Ablehnung" findet sich wiederum der Hinweis, eine Ablehnung beeinträchtige eine optimale Strassen- und Wegführung "am Rande des Quartierplangebiets". Es folgt eine detaillierte Darstellung der einzelnen Anpassungen sowie ein Argumentarium für eine Zustimmung zur Vorlage. Weder in den einführenden Erläuterungen für beide Vorlagen noch in den Erläuterungen zur Anpassung der Nutzungsplanung finden sich konkrete Hinweise zum im Quartierplanverfahren vorgesehenen Erschliessungskonzept, das der beantragten Anpassung des Nutzungsplans zugrunde liegt.

E. 4.2

Ein Beleuchtender Bericht ist so abzufassen, dass die Stimmberechtigten sich ein umfassendes Bild von einer Vorlage machen können. Verschweigt der Gemeinderat wesentliche Aspekte einer Vorlage, können die Stimmberechtigten sich kein genügendes Bild über eine Vorlage machen und damit ihre Meinung nicht frei bilden. Steht die Teilrevision einer Nutzungsplanung in engem Zusammenhang mit konkreten Projekten tieferer Planungsstufe, müssen die Stimmberechtigten deshalb auch hinreichend über diesen Hintergrund orientiert werden. Die strittige Teilrevision des Nutzungsplans hat – was auch

aus dem Beleuchtenden Bericht hervorgeht – einzig Anpassungen zum Gegenstand, die aufgrund des Quartierplanverfahrens notwendig werden. Dem Beleuchtenden Bericht lässt sich indes an keiner Stelle entnehmen, welche konkreten Erschliessungsmassnahmen die beantragten Anpassungen notwendig machen. Der Beschwerdegegner beschränkte sich in seinen Ausführungen auf den Hinweis, die Anpassungen seien notwendig, damit alle Erschliessungsanlagen innerhalb der Bauzone erstellt werden könnten. Diese Darstellung ist stark verkürzt. Tatsächlich sind diese Anpassungen gemäss übereinstimmender Darstellung der Parteien für eine konkrete Erschliessungsvariante notwendig und wäre auch eine andere Erschliessungsvariante denkbar, die andere Anpassungen an der Nutzungsplanung erforderlich machten. Macht ein konkretes Erschliessungsprojekt im Rahmen eines Quartierplanverfahrens die beantragten Anpassungen der Nutzungsplanung notwendig, müssen die Stimmberechtigten Kenntnis vom Erschliessungsprojekt haben, damit sie sich eine freie Meinung darüber bilden können, ob sie für diesen Zweck die Nutzungsplanung anpassen wollen. Das grundsätzlich zutreffende Argument des Beschwerdegegners, am Quartierplanverfahren seien (im Wesentlichen) nur die betroffenen Grundeigentümer zu beteiligen und der Entscheid über die Erschliessung obliege nicht den Stimmberechtigten, greift in der vorliegenden Konstellation zu kurz: Macht ein Quartierplanverfahren Anpassungen an der Nutzungsplanung notwendig, sind die Stimmberechtigten in diesem Rahmen am Quartierplanverfahren beteiligt, weshalb ihnen insoweit auch Kenntnis von der Planung zu geben ist. Weil vorliegend die konkret geplante Erschliessungsvariante weder im Erläuterungstext noch mit einem Planauszug dargestellt wurde, konnten sich die Stimmberechtigten auf der Grundlage der Abstimmungsunterlagen kein genügendes Bild über die Hintergründe der Vorlage machen. Einzig bei den Erläuterungen zu beiden Vorlagen findet sich unter dem Titel "Folgen einer Ablehnung der Vorlagen" ein Hinweis zum geplanten Anschluss der Fein- an die Groberschliessung. Damit fehlten den Stimmberechtigten wesentliche Informationen, die notwendig gewesen wären, um sich eine freie Meinung über den Inhalt der Vorlage zu bilden. Es kommt hinzu, dass der Beschwerdegegner die Ausgangslage im Beleuchtenden Bericht in weiten Teilen so darstellt, dass unbefangene Leser davon ausgehen müssen, die fraglichen Anpassungen seien für das Quartierplanverfahren generell notwendig und nicht nur, um eine bestimmte Erschliessungsvariante zu ermöglichen. Dies wird dadurch noch verstärkt, dass an verschiedenen Stellen behauptet wird, eine Ablehnung habe keine präjudizierende Wirkung, jedoch an keiner Stelle darauf hingewiesen wird, dass die Zustimmung zur Teilrevision der Nutzungsplanung eine bestimmte Erschliessungsvariante präjudiziert. Damit verletzt der Beleuchtende Bericht Art. 32 Abs. 2 BV sowie § 6 und § 64a in Verbindung mit § 64 Abs. 1 lit. a GPR.

E. 5.1

Die Wiederholung einer Volkswahl oder Volksabstimmung wird nach § 27b (in Verbindung mit §§ 63 und 70) VRG nur dann angeordnet, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass die Unregelmässigkeit den Ausgang der Wahl oder Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat. Das kantonale Recht knüpft damit an die Praxis des Bundesgerichts an. Im Fall von Mängeln mit nicht bezifferbaren Auswirkungen berücksichtigt dieses bei der Prüfung, ob der gerügte Mangel das Abstimmungsergebnis beeinflussen haben könnte, insbesondere die Grösse des Stimmenunterschieds, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung (BGE 143 I 78 E. 7.1). Der Urnengang wird aufgrund einer gesamthaften Betrachtung nur dann aufgehoben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis

beeinflusst haben können. Erscheint die Möglichkeit, dass die Wahl oder Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung des Urnengangs abgesehen werden (BGE 145 I 282 E. 4.2 mit zahlreichen Hinweisen).

E. 5.2

Vorliegend wiegt der Mangel schwer. Der Beleuchtende Bericht legt die Hintergründe der beantragten Teilrevision der Nutzungsplanung nicht verständlich dar, weshalb den Stimmberechtigten nicht möglich war, sich allein auf der Grundlage des Beleuchtenden Berichts eine Meinung zu bilden. Dass die Vorlage Gegenstand von Meinungsäusserungen im Affoltemer Anzeiger war und die Gemeinde acht Monate vor der Abstimmung eine Informationsveranstaltung durchgeführt hatte – deren Inhalt im vorliegenden Verfahren jedoch unklar blieb –, vermag die ungenügende Informationslage nicht aufzuwiegen. Den Stimmberechtigten muss möglich sein, sich auf der Grundlage der ihnen zugestellten Abstimmungsunterlagen ein genügendes Bild von einer Vorlage zu machen, was hier nicht der Fall war. Es kommt hinzu, dass das Abstimmungsergebnis relativ knapp war: Hätten 23 Stimmberechtigte bei korrekter Information die Vorlage abgelehnt, statt dieser zuzustimmen, hätte die Vorlage das notwendige Mehr verfehlt. Die Abstimmung ist deshalb aufzuheben. Da es sich bei der Stimmrechtsbeschwerde um ein kassatorisches Rechtsmittel handelt, kann das Verwaltungsgericht den Beschwerdegegner nicht anweisen, die Abstimmung zu wiederholen. Es obliegt deshalb dem Beschwerdegegner, zu entscheiden, ob und in welcher Form er die Teilrevision der Nutzungsplanung den Stimmberechtigten erneut unterbreiten will.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Dispositiv-Ziff. I und V des Beschlusses des Bezirksrats Affoltern vom 19. Dezember 2023 sowie die Abstimmung über die Teilrevision der Nutzungsplanung "Weierächer-Grabmatten" (Bauordnung, Zonenplan und Kernzonenplan) sind aufzuheben.

E. 7

In Stimmrechtssachen werden in der Regel keine Verfahrenskosten erhoben (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG), weshalb die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen sind. Der unterliegende Beschwerdegegner ist zu verpflichten, den Beschwerdeführern für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren insgesamt eine Parteientschädigung von Fr. 4'000.- (inklusive Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

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