Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich

4. Abteilung

VB.2018.00284

Urteil

der 4. Kammer

vom 25. Mai 2018

Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer.

In Sachen

A,

Beschwerdeführer,

gegen

Stadtrat von Zürich,

Beschwerdegegner,

betreffend Stimmrechtsrekurs,

hat sich ergeben:

I.

Der Stadtrat von Zürich beschloss am 21. März 2018, die Volksabstimmung über insgesamt zehn Vorlagen am 10. Juni 2018 stattfinden zu lassen; bereits zu einem früheren Zeitpunkt hatte er beschlossen, die Erneuerungswahlen der Kreisschulbehörden an diesem Datum durchzuführen. Je am 7. März 2018 hatten der Bundesrat und der Regierungsrat des Kantons Zürich beschlossen, am 10. Juni 2018 die Volkabstimmung über zwei eidgenössische bzw. zwei kantonale Vorlagen stattfinden zu lassen (BBl 2018, 1221; ABl-2018-16-03 [Nr. 11]).

II.

A rekurrierte am 26. März 2018 beim Bezirksrat Zürich und beantragte, der "gesamte KOMMUNALE Urnengang vom 10. Juni ist abzusagen und neu zu planen", "[e]ventualiter sollen sachlich und terminlich dringliche Vorlagen (Fristen) aus dem jetzigen 10er-Paket herausgebrochen und am 10. Juni zur Abstimmung gebracht werden. Die restlichen sind später zur Abstimmung zu bringen". Der Bezirksrat wies den Rekurs mit Beschluss vom 3. Mai 2018 ab.

III.

A führte dagegen am 7. Mai 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, es sei die kommunale Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 "abzusagen und neu zu planen", eventualiter seien "nur dringliche Vorlagen am 10. Juni 2018 zur Abstimmung zu bringen". Der Bezirksrat verzichtete am 14. Mai 2018 unter Verweis auf die Begründung seines Entscheids auf eine Vernehmlassung; der Stadtrat von Zürich schloss mit Beschwerdeantwort vom 17. Mai 2018 auf Abweisung des Rechtsmittels. A äusserte sich hierzu am 22. und 23. Mai 2018.

Die Kammer erwägt:

1.

Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide eines Bezirksrats über Anordnungen einer Gemeinde etwa betreffend eine Volksabstimmung nach § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 Satz 1, 19a, 19b Abs. 1 und Abs. 2 lit. c Ziff. 1 sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig.

Als Stimmberechtigter der Stadt Zürich ist der Beschwerdeführer zur Beschwerde legitimiert (§ 49 in Verbindung mit § 21a Abs. 1 lit. a VRG).

Weil auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Sofern der Beschwerdeführer um Erteilung der aufschiebenden Wirkung – welche der Beschwerde nicht von Gesetzes wegen zukommt (§ 55 in Verbindung mit § 25 Abs. 2 lit. b VRG) – hätte ersuchen wollen, würde dieses Gesuch mit dem heutigen Endentscheid gegenstandslos.

3.

3.1 Gemäss Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind die politischen Rechte gewährleistet. Die Garantie der politischen Rechte schützt nach Art. 34 Abs. 2 BV die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es ist sicherzustellen, dass alle Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können. Damit wird die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung gewährleistet (BGE 143 I 211 E. 3.1, 140 I 394 E. 8.2 mit zahlreichen Hinweisen).

3.2 Der Beschwerdeführer sieht die freie Willensbildung dadurch bedroht, dass die Stimmberechtigten der Stadt Zürich am 10. Juni 2018 über insgesamt 14 Sachvorlagen abstimmen und zudem die Mitglieder der Kreisschulpflegen wählen sollen. Eine derart grosse Zahl von Vorlagen überfordere die Stimmberechtigten und sei diesen nicht zumutbar. Der Stadtrat hätte stattdessen von einem der Daten Gebrauch machen müssen, die der Kanton für kommunale Abstimmungen zusätzlich zu den Daten für eidgenössische und kantonale Vorlagen zur Verfügung stelle.

3.3 Der Beschwerdegegner legte im Rekursverfahren nachvollziehbar dar, welche Gründe dazu führten, dass eine so grosse Zahl kommunaler Vorlagen am gleichen Abstimmungstermin vorgelegt werden: Der Gemeinderat beschloss über die dem obligatorischen Referendum unterliegenden Vorlagen zwischen dem 15. November 2017 und dem 7. März 2018; am 13. November 2017 kam für eine weitere Vorlage das Behördenreferendum zustande. Die Abstimmung über diese Vorlagen muss gestützt auf § 59 Abs. 1 des (kantonalen) Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) innert sieben Monaten und damit – mit einer Ausnahme – vor dem nächsten eidgenössischen Abstimmungstermin vom 23. September 2018 stattfinden. Das Gleiche gilt für die Volksinitiative "Freier Sechseläutenplatz" (§ 132 lit. b GPR), während die Volksinitiative "Wohnen und Leben auf dem Koch-Areal" gleichzeitig mit dem vom Gemeinderat am 10. Januar 2018 verabschiedeten Gegenvorschlag zur Abstimmung zu bringen ist. Anderseits stand der Abstimmungstermin vom 4. März 2018 für Sachabstimmungen nicht zur Verfügung, weil an diesem Datum die Wahlen der Mitglieder des Stadt- und des Gemeinderats stattfanden. Der Beschwerdeführer behauptet denn auch zu Recht nicht, dass den Stimmberechtigten bewusst eine grosse Zahl von Vorlagen unterbreitet würde, um damit eine eingehende Auseinandersetzung mit den fraglichen Geschäften zu verhindern. Es scheint sich vielmehr um eine zufällige Häufung zu handeln, wie es dies auch bei Abstimmungen auf Bundesebene schon gab, etwa am 18. Mai 2003, als an der Urne über neun eidgenössische Vorlagen befunden wurde (vgl. BBl 2003, 1944 f.).

Sodann ist zwar nicht ausgeschlossen, dass die freie Willensbildung bei einer zu grossen Zahl von Vorlagen am gleichen Abstimmungsdatum nicht mehr gewährleistet wäre. Unter

den vorliegenden Umständen ist dies indes nicht der Fall. So müssen die Wahl- und Abstimmungsunterlagen nach § 62 Abs. 1 GPR sowie Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1) den Stimmberechtigten mindestens drei Wochen vor der Wahl bzw. Abstimmung zugestellt werden. Nach unbestritten gebliebener Darstellung des Beschwerdegegners erfolgte die Zustellung "in der Woche vom 14. Mai 2018" und damit genügend früh. Die Stimmberechtigten haben demnach mindestens drei Wochen Zeit, um sich mit dem Inhalt der Vorlagen bzw. den Kandidierenden für die Kreisschulpflege vertraut zu machen; es darf ihnen zugetraut werden, dass sie in der Lage sind, sich während dieser Zeit eine Meinung zu den insgesamt 14 Vorlagen sowie den Kandidierenden für die Kreisschulpflegen zu bilden. Im Übrigen sind die kommunalen Vorlagen nicht sehr komplex, weshalb sich darüber relativ schnell eine Meinung bilden lässt. Es kommt hinzu, dass verschiedene Vorlagen bereits lange vor dem Abstimmungstermin Gegenstand der politischen Diskussion waren und in zahlreichen Zeitungsartikeln bzw. Meinungsäusserungen behandelt wurden. Demnach wird die freie Willensbildung der Stimmberechtigten allein dadurch, dass sie in der Stadt Zürich über 14 Sachvorlagen abzustimmen und die Mitglieder der Kreisschulpflege zu wählen haben, nicht verletzt. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

4.

Die Gerichtskosten sind nach § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG auf die Gerichtskasse zu nehmen.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
   Fr. 2'000.--; die übrigen Kosten betragen:
   Fr. 100.-- Zustellkosten,
   Fr. 2'100.-- Total der Kosten.

3. Die Gerichtskosten werden auf die Gerichtskasse genommen.

4. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) erhoben werden. Sie ist binnen 30 Tagen ab Zustellung einzureichen beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14.

5. Mitteilung an …