Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.113/2004 /gij

Sitzung vom 25. August 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Störi.

Parteien
1. A./B.F._____,
2. G._____,
3. K._____,
4. P._____,
5. S._____,
6. C./D.B._____,
7. E./F.M._____,
8. A._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwältin Olga Gamma Ammann,

gegen

Politische Gemeinde Elsau, 8352 Räterschen,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Müller,
Bezirksrat Winterthur, Lindstrasse 8, 8400 Winterthur,
Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Direktion der Justiz und des Inneren des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, Neumühlequai 10, 8090 Zürich.
Gegenstand
Kauf von Landwirtschaftsland (Gemeindeversammlungsbeschluss vom 11. Dezember 2001),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss
des Regierungsrats des Kantons Zürich vom
21. Januar 2004.

Sachverhalt:
A.
Der Gemeinderat der Politischen Gemeinde Elsau beantragte der Gemeindeversammlung vom 11. Dezember 2001 einen Kredit von 762'723 Franken für den Kauf der 84'447 m2 grossen, in der Landwirtschaftszone gelegenen und als Fruchtfolgefläche ausgeschiedenen Parzelle Nr. 2708 "Chätzenbüel/Wingerten". In der Weisung begründete er seinen Antrag wie folgt:
"(..) Der Gemeinderat ist überzeugt, dass der Kauf dieser Liegenschaft für unsere Gemeinde eine einmalige Gelegenheit darstellt. Mittel- bis längerfristig wäre dieses Grundstück sehr wertvoll, grenzt es doch auf der einen Seite an die Zone für öffentliche Bauten (Badi Niderwis und Sportplatz) und südlich - fast entlang der ganzen Grenze (Im Melcher) - an die Bauzone des nordwestlichsten Teils von Rümikon. Die Gemeinde hätte damit eine grosse Landreserve an einer sehr attraktiven Lage. Eine wichtige Aufgabe des Gemeinderates ist es, in die Zukunft zu schauen und längerfristige Überlegungen anzustellen. In seinem Leitbild hat er formuliert, dass durch geeignete Massnahmen, wie zum Beispiel durch eine weitsichtige Bodenpolitik, versucht werden

soll, die Steuereinnahmen zu verbessern und den Finanzhaushalt auszugleichen. Der Kauf dieses Grundstücks wäre ein Schritt in diese Richtung.

Weil dieses Grundstück, wie erwähnt, im Osten an gemeindeeigenes Land grenzt, könnte auch das Schwimmbadareal, das relativ klein ist, erweitert werden; auch ein Ersatz des Fussballplatzes Heidenbüel wäre dort möglich. Der Gemeinderat betrachtet jedoch den Kauf des Grundstückes und den Ersatz des Fussballplatzes als zwei verschiedene Geschäfte. (..)"
Mit Eingabe vom 6. Dezember 2001 erhoben A./B.F._____, G._____, K._____ und P._____, S._____, C./D.B._____, E./F.M._____ sowie A._____ Stimmrechtsbeschwerde beim Bezirksrat Winterthur.

Mit Verfügung vom 8. Dezember 2001 lehnte es der Bezirksratspräsident von Winterthur ab, der Beschwerde aufschiebende Wirkung zukommen zu lassen und die Abstimmung über den Kauf der Parzelle Nr. 2708 von der Traktandenliste der Gemeindeversammlung vom 11.Dezember 2001 abzusetzen.

An der Gemeindeversammlung vom 11. Dezember 2001 erläuterte Gemeinderat Leutenegger das Geschäft wie folgt:
Man habe vor etwa einem Jahr mit der Suche nach einem Ersatz für den Fussballplatz Heidenbühl begonnen. Beim Sportplatz Niderwis hätte ein solcher zwar knapp Platz, käme aber wegen der dort erforderlichen umfangreichen Landbewegungen sehr teuer zu stehen. Im Chätzenbüel könnte ein Fussballplatz realisiert werden, wobei weniger umfangreiche Landbewegungen nötig seien. Der Gemeinderat hätte den für den Fussballplatz erforderlichen Teil der Parzelle Nr. 2708 in eigener Kompetenz kaufen können, habe aber gefunden, dass auf lange Sicht der Kauf des ganzen Grundstücks wünschenswert sei. Für das Projekt Fussballplatz müsse der dafür benötigte Teil des Grundstücks in die Freihaltezone umgeteilt werden. Die Lage des Grundstücks sei besonders attraktiv, weil es im Osten an Land der Gemeinde, im Süden an die Bauzone und im Westen, nach einem kurzen Unterbruch, ebenfalls an die Bauzone stosse. Das kantonale Landwirtschaftsamt habe den Grundstückerwerb durch die Gemeinde genehmigt. Es sei wertvoll, über eine Landreserve für die künftige Entwicklung der Gemeinde oder die Schaffung von Freizeitanlagen zu verfügen. Ein Teil des Grundstücks, zum Beispiel eine Bautiefe entlang der Strasse im Melcher, könne mittelfristig eingezont werden. Mit dem
Kauf der Parzelle werde nicht über die Erstellung eines Fussballplatzes entschieden. Der Landpreis von 9 Franken pro Quadratmeter folge der Bewertung der kantonalen Schätzer; die Gemeinde zahle langfristig 3.5 % Zins für das Fremdkapital. Unter Berücksichtigung der zu erwartenden Pachtzinseinnahmen ergebe sich daraus für die Gemeinde eine jährliche Belastung von 20'000 Franken. Der Landkauf bewirke eine Verschiebung in der Bilanz unter den Aktiven. Er bilde eine langfristige, werterhaltende Finanzanlage. Das Wort "Spekulation" sei weit hergeholt. Wenn auch mittelfristig nur neun Parzellen Bauland verkauft werden könnten, ergebe sich ein Erlös von 3 Millionen Franken. Falls innert 10 Jahren ein Teil des Grundstücks eingezont werde, habe der Verkäufer Anspruch auf 30 % des Gewinns.

In der Beratung bezeichnete Gemeindepräsident Schwarz den Landkauf als Kapitalanlage. "Wir haben nur hier, an sehr guter Lage, die Möglichkeit, Land zu kaufen. Das Leitbild sieht ein kontinuierliches Wachstum vor, wo dies auch immer sein mag" (Protokoll der Gemeindeversammlung vom 11.Dezember 2001).
Die Gemeindeversammlung genehmigte den Kredit für den Kauf der Parzelle Nr. 2708 mit 149 Ja- zu 109 Nein-Stimmen.

A./B.F._____, G._____, K._____ und P._____, S._____, C./D.B._____, E./F.M._____ sowie A._____ erhoben am 15. Januar 2002 erneut Stimmrechtsbeschwerde mit dem Antrag, den Beschluss der Gemeindeversammlung über den Kauf des Grundstückes Nr. 2708 aufzuheben.

Am 22. März 2002 vereinigte der Bezirksrat die Beschwerden und wies sie ab.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich wies die Beschwerde von A./B.F._____, G._____, K._____ und P._____, S._____, C./D.B._____, E./F.M._____ sowie A._____ gegen diesen Bezirksratsbeschluss am 21. Januar 2004 ab.

B.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 20. Februar 2004 wegen Verletzung des Stimmrechts beantragen A./B.F._____, G._____, K._____ und P._____, S._____, C./D.B._____, E./F.M._____ sowie A._____ diesen Regierungsratsbeschluss aufzuheben bzw. ihn aufzuheben und die Sache dem Regierungsrat zu neuer Beurteilung zurückzuweisen. Ausserdem ersuchen sie, der Beschwerde aufschiebende Wirkung zuzuerkennen.

Mit Eingabe vom 8. März 2004 stellen sie zudem folgenden Antrag:
"Es seien geeignete Vorkehren zu treffen, damit ein allfällig gutheissender Entscheid des Bundesgerichts über die Stimmrechtsbeschwerde vollzogen werden kann, insbesondere sei anzuordnen, dass eine bereits geleistete Kaufpreiszahlung auf einem Sperrkonto sicherzustellen sei."
C.
Mit Verfügung vom 10. März 2004 schrieb der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung als gegenstandslos ab und trat auf das Gesuch um Erlass einer vorsorglichen Massnahme nicht ein.
D.
Die Justizdirektion und die Gemeinde Elsau beantragen in ihren Vernehmlassungen, die Beschwerde abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Auf Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG hin beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger in kantonalen Angelegenheiten. Als kantonal gelten auch Wahlen und Abstimmungen in Gemeinden (BGE 119 Ia 167 E. 1a). Die Beschwerdeführer sind in Elsau stimmberechtigt und daher befugt, die Durchführung der Abstimmung vom 11. Dezember 2001 wegen Verletzung ihres Stimmrechts anzufechten (BGE 121 I 357 E. 2a; 120 Ia 194 E. 1c). Der angefochtene Entscheid des Regierungsrates unterliegt keinem kantonalen Rechtsmittel (Art. 86 Abs. 1 OG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, sodass auf die Beschwerde einzutreten ist.
2.
Die Beschwerdeführer machen geltend, der Gemeinderat habe, was der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid verkannt habe, ihr Stimmrecht verletzt, indem er die Stimmbürger nicht ausreichend und an der Gemeindeversammlung irreführend über die - insbesondere finanzielle - Tragweite des Ankaufs der Parzelle Nr. 2708 informiert.
2.1 Das in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte Stimmrecht gibt dem Bürger allgemein den Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 125 I 441 E. 2a; 124 I 55 E. 2a; 121 I 138 E. 3).

Aus diesem Grundsatz ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass eine Behörde die Stimmbürger in Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften über eine Vorlage informieren darf. Sie ist dabei nicht zur Neutralität verpflichtet - sie darf ihre Vorlage zur Annahme empfehlen -, wohl aber zur Objektivität. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information dann, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert (BGE 119 Ia 271 E. 3b S. 273, ZBl 99/1998 S. 89 E. 4a S. 91, mit Hinweisen). Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und dem Stimmbürger eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind (vgl. die Hinweise bei Gerold Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996 S. 261). Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen; das Gebot der Sachlichkeit verbietet indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken (ZBl 99/1998 S. 89 E. 4b S. 92, mit Hinweisen; Pra 2000 Nr. 23).
2.2 Stellt das Bundesgericht fest, dass eine Abstimmung mangelhaft durchgeführt wurde, so hebt es sie auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Die Auswirkung braucht von den Beschwerdeführern nicht nachgewiesen zu werden; vielmehr genügt es, wenn ei-

ne derartige Beeinflussung im Bereiche des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellung der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist dessen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen. Dabei wird namentlich auf die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschiedes abgestellt. Erscheint die Möglichkeit, dass die 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 ihrer Aufhebung abgesehen werden (vgl. zum Ganzen BGE 129 I 185 E. 8 S. 204; 118 Ia 259 E. 3 S. 263; 117 Ia 452 E. 3b S. 456 und c; 112 Ia 332 E. 5).

3.

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Stimmbürger seien in der Weisung des Gemeinderates nicht über die Finanzierung des Kaufs, die Folgekosten, die bereits erfolgte Anzahlung, das Gewinnanteilsrecht des Verkäufers sowie das weitere Vorgehen und damit ungenügend informiert worden.

3.1 Der Regierungsrat legt im angefochtenen Entscheid dar, nach dem Kreisschreiben der Direktion des Innern über den Gemeindehaushalt vom 10. Oktober 1984 sei bei grösseren Vorhaben nicht nur die Ausgabe selber, sondern auch ihre Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen und allenfalls die wirtschaftliche Situation der Gemeinde zu begründen (§ 30), wobei die Folgekosten in die Erläuterung des Kreditantrages gehörten (§ 36). Dazu seien die Kapitalfolgekosten, namentlich die Verzinsungskosten zu zählen (§ 37). Im vorliegenden Fall führe der Landkauf nach der unbestrittenen Darlegung der Gemeinde zu einer jährlichen Zinsbelastung von 26'000 Franken, was gut einem halben Steuerprozent entspreche. Eine solche finanzielle Belastung falle nicht unter die Kategorie der "grösseren Vorhaben" im Sinne von § 30 des erwähnten Kreisschreibens. Dies wäre vielmehr nur dann der Fall, wenn der Gemeindehaushalt mit einem Investitionsaufwand von mehreren Steuerprozenten belastet würde.

3.2 Die Beschwerdeführer bezeichnen diese Auffassung als unzutreffend. Die Gemeinde Elsau sei eine Gemeinde mit geringer Steuerkraft, in welcher in der nächsten Zeit grössere Investitionen anstünden, weshalb bei Kreditvorlagen sämtliche Folgekosten von erheblicher Bedeutung seien.

3.3 Es ist offensichtlich sachgerecht, von den Gemeinden eine umso umfassendere Information des Stimmbürgers zu verlangen, je höher die zur Abstimmung gebrachte Kreditvorlage ist. Es ist daher nicht grundsätzlich zu beanstanden, dass die Gemeinden bei kleineren Krediten auf einen detaillierten Ausweis der Folgekosten verzichten und diese nur bei erheblichen Investitionen in den Weisungen anführen. Verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden (und von dem Beschwerdeführern zudem nicht in einer den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise kritisiert) ist die Auffassung des Regierungsrates, dies sei - und zwar unabhängig von der Finanzkraft der Gemeinde - jedenfalls bei Investitionen mit jährlichen Folgekosten von deutlich unter einem Steuerprozent nicht erforderlich. Die Rüge, die Stimmbürger seien über die finanzielle Tragweite der Vorlage ungenügend informiert gewesen, ist unbegründet.

4.

4.1 Nach den Ausführungen des Gemeinderates in seiner Weisung und seiner Vertreter an der Gemeindeversammlung sollte die Parzelle Nr. 2'708 als Landreserve erworben werden, deren östlicher Teil für eine allfällige Erweiterung der Badeanstalt oder die Erstellung eines Fussballplatzes genutzt werden könnte und die im Sinne einer weitsichtigen Bodenpolitik einen Beitrag zur Erhöhung der Steuereinnahmen und zur Verbesserung des Finanzhaushaltes leisten würde. Es ist offensichtlich und unbestritten, dass diese Zielsetzungen mit den für die Parzelle Nr. 2'708 heute geltenden zonenrechtlichen Festlegungen - sie liegt in der Landwirtschaftszone und ist als Fruchtfolgefläche ausgeschieden - nicht zu erreichen sind.

4.2 Nach den Ausführungen des Regierungsrates im angefochtenen Entscheid (E. 7c S. 10 f.), der sich auf einen Amtsbericht des Amtes für Raumordnung und Vermessung (ARV) vom 22. Januar 2003 stützt, steht einer (teilweisen) Umzonung der Parzelle Nr. 2708 in eine Freihaltezone rechtlich nichts im Wege, sofern die neue Nutzung rückgängig und das Land der landwirtschaftlichen Produktion wieder zugänglich gemacht werden kann. Er findet die Information der Stimmbürger durch den Gemeinderat als insoweit zutreffend und nicht irreführend, als dieser den Kauf der Parzelle damit begründete, er diene dazu, die allfällige Erweiterung der Liegewiese des Schwimmbades oder die Erstellung eines Fussballplatzes zu sichern.

4.3 Als unzutreffend beurteilt der Regierungsrat indessen die Aussage des Gemeindepräsidenten an der Gemeindeversammlung vom 11. Dezember 2001, wonach die Chance, entlang der Strasse "Im Melcher" eine Bautiefe einzonen zu können, sehr gross sei. Nach dem erwähnten Amtsbericht des ARV, welchen der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid auch in diesem Punkt vorbehaltlos übernommen hat (E. 7c, d S. 10 ff.),

bildet die Strasse "Im Melcher" eine zweckmässige Abgrenzung der Landwirtschafts- von der Bauzone; die Ausdehnung der letzteren über diese Strasse hinaus setze daher entgegen der vom Gemeindepräsidenten an der Gemeindeversammlung geäusserten Vermutung eine Änderung des kantonalen Richtplanes voraus. Die Gemeinde Elsau verfüge über ausgedehnte Reservezonen, die näher zur S-Bahn-Haltestelle gelegen seien als die Parzelle Nr. 2708 und deshalb mittelfristig der Überbauung zugänglich gemacht werden könnten. Die Möglichkeit, das Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan zu erweitern, erscheine zurzeit ausgeschlossen.
4.4 Der Regierungsrat hält die unzutreffende Information der Stimmbürger indessen im Ergebnis für unerheblich. Dass die Einweisung in eine Bauzone erst an der Gemeindeversammlung zur Sprache gekommen sei und während der gesamten Behandlung des Traktandums nicht intensiver als die anderen Verwendungszwecke diskutiert wurde, zeige ihren Stellenwert; sie sei als eine von mehreren Verwendungsmöglichkeiten diskutiert worden, ohne im Vordergrund zu stehen. Dass die Einzonungschance auf einer Einzonungsprognose beruhe, habe der Gemeinderat auch durch die Verwendung des Konjunktivs zum Ausdruck gebracht. Es sei zwar stossend, dass ein Gemeinderat die Rechnung angestellt habe, mittelfristig könnten durch den Verkauf von nur 9 Baulandparzellen 3 Millionen Franken gelöst werden, und fragwürdig, dass der Gemeindepräsident von einer "sehr grossen" Einzonungschance gesprochen habe; allerdings habe er diese Aussage abgeschwächt mit dem Hinweis, dass die Parzelle im Anordnungsspielraum des kantonalen Richtplans liegen "könnte", womit er auf die Unsicherheit hingewiesen habe, ob sich die Einzonungschance angesichts der ungewissen kantonalen Vorgaben überhaupt realisieren liessen.

Insgesamt sei dem Gemeinderat vorzuhalten, dass er, ohne vorgängig die notwendigen Abklärungen getroffen zu haben, zu Unrecht eine positive Prognose für die Einzonung einer Bautiefe entlang der Strasse "Im Melcher" abgegeben habe. Nach der Auffassung des Regierungsrates ist dieser Verfahrensmangel "jedoch im Zusammenhang mit den gesamten Umständen zu würdigen, die an der Gemeindeversammlung und im Vorfeld dazu eine Rolle gespielt haben; dabei ist von entscheidender Bedeutung, dass die Stimmberechtigten die Einzonung einer Bautiefe nur als eine von mehreren möglichen Nutzungen diskutiert und als blosse Prognose bei ihrer Willensbildung berücksichtigt haben dürften. Aus dieser Sicht erscheint es als unwahrscheinlich, dass sich das Fehlverhalten des Gemeinderates entscheidend auf das Abstimmungsverhalten ausgewirkt hat" (angefochtener Entscheid S. 13).
5.
5.1 Unbestritten ist, dass die Parzelle Nr. 2708 aus heutiger Sicht mittelfristig weder ganz noch teilweise einer Bauzone zugeteilt werden kann. Der Regierungsrat geht daher zu Recht davon aus, dass die Stimmbürger an der Gemeindeversammlung vom 11. Dezember 2001 vom zuständigen Gemeinderat und vom Gemeindepräsidenten irreführend informiert wurden, indem diese ihnen darlegten, es bestehe eine sehr grosse Chance, dass die Gemeinde mittelfristig wenigstens eine Bautiefe entlang der Strasse "Im Melcher" in eine Bauzone einteilen und mit dem Verkauf von 9 Bauparzellen 3 Millionen Franken lösen könne.
5.2 Immerhin haben die beiden Behördenvertreter diese Verkaufsmöglichkeit nicht als Gewissheit, sondern als (wenn auch sehr grosse) Chance dargestellt, was bereits begrifflich das Risiko eines Scheiterns dieser Pläne miteinschliesst.
Die Wirkung dieser jedenfalls für eine mittlere Frist fragwürdige Prognose ist indessen unter Berücksichtigung des gesamten Abstimmungsverfahrens zu beurteilen. So wurden im Vorfeld der Abstimmung drei Nutzungsmöglichkeiten für das Grundstück angegeben: es sollte der Gemeinde als Landreserve für allfällige Landabtäusche sowie für die Realisierung eines Fussballplatzes und/oder einer Liegewiese für die Badeanstalt dienen. Es war keine Rede davon, dass ein Teil der Parzelle als Bauland verkauft werden könnte. Diese Möglichkeit wurde erst an der Gemeindeversammlung von den beiden Behördenvertretern ins Feld geführt. Verschiedene Stimmbürger widersprachen dem allerdings und wiesen daraufhin, dass eine Umzonung fraglich oder wenigstens langwierig sein würde. Zudem beantragte die Rechnungsprüfungskommission, den Kauf - vorwiegend aus finanziellen Gründen - abzulehnen. Mit diesem Antrag war für die Stimmbürger deutlich erkennbar, dass die RPK nicht an die Möglichkeit glaubte, einen Teil des Grundstücks umzuzonen und als Bauland zu "versilbern". Angesichts des deutlichen Abstimmungsergebnisses ist daher die Einschätzung des Regierungsrates, es sei unwahrscheinlich, dass sich die unzulässigen, irreführenden Aussagen der beiden Vertreter
des Gemeinderates entscheidend auf das Abstimmungsverhalten ausgewirkt habe, letztlich verfassungsrechtlich doch nicht zu beanstanden. Die Rüge ist unbegründet.
6.

Damit ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind praxisgemäss keine Kosten zu erheben. Hingegen haben die Beschwerdeführer der Gemeinde Elsau eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Die Beschwerdeführer haben unter solidarischer Haftung die Politische Gemeinde Elsau für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Politischen Gemeinde Elsau, dem Bezirksrat Winterthur und dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 25. August 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: