



Merkblatt zur Intervention von Gemeinden bei kantona- len Volksabstimmungen

V1.1, Februar 2020

1 Ausgangslage

Bei kantonalen Volksabstimmungen ist es im Kanton Zürich in der Vergangenheit wiederholt zu Interventionen von Gemeinden gekommen. Gemeindevorstände haben z.B. Abstimmungsempfehlungen beschlossen und diese den Abstimmungsunterlagen als Beiblatt beigelegt. Auch traten Gemeindevertreterinnen und -vertreter den Abstimmungskomitees bei oder Gemeinden unterstützten diese Komitees mit finanziellen oder anderen Beiträgen.

Dieses Merkblatt weist auf die wichtigsten Rahmenbedingungen für Interventionen von Gemeinden bei kantonalen Volksabstimmungen hin. Sie sind sinngemäss auch auf eidgenössische Volksabstimmungen anwendbar.

2 Rahmenbedingungen für Interventionen von Gemeinden

a) Beteiligung am Gemeindereferendum:

Voraussetzung für eine Intervention von Gemeinden bei kantonalen Volksabstimmungen ist zunächst, dass die Gemeinden gegen eine kantonale Gesetzesvorlage das Gemeindereferendum (Art. 33 Abs. 2 lit. b der Kantonsverfassung) ergriffen haben.

Gemeinden, die das Gemeindereferendum nicht unterstützt haben, dürfen sich nicht an einer Intervention beteiligen, da sie – im Gegensatz zu den Referendumsgemeinden – mangels besonderer Betroffenheit keine "Parteistellung" einnehmen.

b) Beachtung der Rechtsprechung des Bundesgerichts:

Weiter haben die Gemeinden die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Interventionen von Gemeinwesen in Abstimmungen auf übergeordneter Ebene zu beachten: Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Er soll gewährleisten, dass die Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Meinungsbildungs-



prozess treffen können (BGE 119 Ia 271, E. 2). Daraus folgt eine Verpflichtung der Behörden auf eine korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen (BGE 130 I 290, E. 3a).

Die Teilnahme einer Gemeinde an einem kantonalen Abstimmungskampf wird gemäss steter Rechtsprechung des Bundesgerichts als zulässig erachtet, wenn die Gemeinde unmittelbar und im Vergleich zu anderen Gemeinden besonders stark betroffen ist. Diese besondere Betroffenheit kann zu einem Bedürfnis der Stimmberechtigten führen, von der Gemeinde über deren Standpunkt informiert zu werden. Gemäss Bundesgericht rechtfertigt dies eine Intervention der betroffenen Gemeinde, zumal diese zur kantonalen Abstimmung keine Abstimmungserläuterungen verfassen kann.

Eine besonders betroffene Gemeinde ist bei der Wahl und Ausgestaltung der Werbemittel nicht völlig frei. Die Stimmberechtigten dürfen nicht in unzulässiger Weise beeinflusst werden. Die Gemeinde darf zwar jene Mittel der Meinungsbildung einsetzen, die in einem Abstimmungskampf von den Befürwortern und Gegnern der Vorlage üblicherweise verwendet werden. Sie hat dabei jedoch die kommunalen Interessen objektiv und sachlich zu vertreten, wobei an Objektivität und Sachlichkeit höhere Anforderungen gestellt werden als bei privaten politischen Gruppierungen. Die Gemeinde kann zu diesem Zweck finanzielle Mittel einsetzen, die allerdings nicht unverhältnismässig sein dürfen (BGE 108 Ia 155 ff.). Auch dürfen Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde grundsätzlich einem Abstimmungskomitee beitreten.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts deckt sich weiter mit § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR), wonach sich staatliche Organe sachlich und mit verhältnismässigem Einsatz von Mitteln an der Meinungsbildung beteiligen können, soweit sie vom Thema direkt betroffen sind. Solche Interventionen sind nach Praxis der Direktion der Justiz und des Innern somit zulässig, wenn die Gemeinde die kommunalen Interessen in objektiver und sachlicher Weise vertritt und keine unverhältnismässigen finanziellen Mittel einsetzt.

Beschliesst das zuständige Organ in diesem Zusammenhang eine Ausgabe, muss sie im Rahmen seiner Kompetenzen liegen.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts gilt sowohl für Gemeinden als auch Kantone bei Interventionen in Abstimmungen auf übergeordneter Ebene. Kantone, die ein Referendum ergriffen haben, dürfen im Hinblick auf die von ihnen ausgelöste Abstimmung ihren Standpunkt darstellen (BGE 143 I 78, E. 4.6).

c) Kein Einsatz eines Beiblatts

Es ist auf keinen Fall zulässig, wenn eine Gemeinde den Abstimmungsunterlagen ein vom Gemeindevorstand verfasstes Beiblatt an die Stimmberechtigten beilegt, mit welchem den Stimmberechtigten dringend die Ablehnung oder Annahme der Vorlage empfohlen wird. Solche Beiblätter sind gesetzlich nicht vorgesehen und stellen deshalb eine unzulässige Intervention dar. Sie widersprechen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und halten die obengenannten Gebote der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit und der Transparenz im Sinne von § 6 Abs. 3 GPR nicht ein.

3 Anwendbarkeit auf Gemeindeparlamente

Nach den obengenannten Rahmenbedingungen beurteilen sich auch Abstimmungsempfehlungen von Gemeindeparlamenten zu kantonalen Abstimmungsvorlagen.