

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. September 2014

1031. Abstimmungszeitung (Verfassen der Beleuchtenden Berichte): Anpassung

I. Ausgangslage

Amtliche Abstimmungserläuterungen liefern wichtige Grundlageninformationen zu den anstehenden politischen Entscheidungen. Sie haben eine wichtige Funktion als Informationsquelle und Referenzpunkt in der öffentlichen Auseinandersetzung vor Abstimmungen, nicht nur für die Stimmberechtigten im Allgemeinen, sondern insbesondere auch für Medienschaffende. Bevölkerungsbefragungen haben gezeigt, dass Abstimmungserläuterungen nach dem redaktionellen Teil der Zeitungen und der Radios die zweitwichtigste Quelle für die Stimmbevölkerung sind (Zeitungen 87%, Abstimmungsbroschüren 75%).

II. Allgemeine Anforderungen von Rechtsprechung und Lehre an behördliche Abstimmungserläuterungen

1. Lehre und Rechtsprechung im Allgemeinen

Nach der Praxis des Bundesgerichts müssen Abstimmungs- und Wahlverfahren so ausgestaltet sein, dass die freie und unbeeinflusste Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist. Geschützt wird 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, ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen zu können. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (Urteil 1C_641/2013 vom 24. März 2014) sind «behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen 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. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. 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 den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer

gewissen Überspitzung nicht unwahr oder unsachlich, sondern lediglich ungenau oder unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, die gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben.» Behördliche Stellungnahmen dürfen durchaus auch wertende Stellungnahmen zu rechtspolitischen Ermessensfragen enthalten, solange diese sachlich vertretbar erscheinen.

2. Sachlichkeit der Information und Wertung der Vorlage

Die Behörde darf also trotz dem Gebot der Sachlichkeit den Inhalt, den Zweck und die Folgen einer Vorlage bewerten. Ihre Bewertung muss jedoch begründet sein. Unter Berücksichtigung des erwähnten Bundesgerichtsentscheids kommen damit folgende Kriterien zum Tragen:

- Inhaltlich korrekt
- Ausgewogen (materielle Ausgewogenheit bezüglich pro und contra und Beteiligung der Minderheitsmeinung)
- Kurz
- Lückenlos (alle für den Entscheid wesentlichen Elemente)
- Klar und verständlich
- Texte im Indikativ (keine indirekte Rede)
- Nüchterne Form (keine tendenziösen Bilder, keine manipulativen Hervorhebungen, Überzeugung statt Überredung)

III. Gesetzliche Grundlagen

1. Bundesverfassung

Die Behörden sind zwar verfassungsrechtlich verpflichtet, über Abstimmungsvorlagen zu informieren. Sie müssen dies aber nicht in Form von Abstimmungserläuterungen tun. Wird indessen diese Form gewählt, folgen die rechtlichen Mindestanforderungen, denen Abstimmungserläuterungen genügen müssen, aus dem in Art. 34 der Bundesverfassung garantierten Recht auf freie Willensbildung und auf unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten. Wie die Information im Einzelnen zu erfolgen hat, ist in erster Linie eine Frage des entsprechenden kantonalen Rechts. Aus der Pflicht zur objektiven Information folgt nicht, dass sich die Behörde in der Abstimmungserläuterung mit jeder Einzelheit der Vorlage zu befassen hätte. Das ist schon deshalb entbehrlich, weil der behördliche Bericht keineswegs das einzige Informationsmittel im demokratischen Meinungsbildungsprozess darstellt.

2. Regelung im Kanton Zürich

Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR) ist seit 1. Januar 2005 in Kraft. Es regelt in § 64 die Grundlagen für das Erstellen der Beleuchtenden Berichte. Mit RRB Nr. 1284/2005 wurde das geänderte verwaltungsinterne Verfahren für die Herstellung der Abstimmungszeitungen festgelegt. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die geltende Regelung:

Beleuchtender Bericht gemäss §64 GPR

Zuständigkeit (Abs. 3)	Form (Abs. 1)	Inhalt (Abs. 1)
In der Regel der Regierungsrat. Der Kantonsrat kann seine Geschäftsleitung beauftragen mit: <ul style="list-style-type: none">– Abfassung des gesamten Beleuchtenden Berichts;– Formulierung der Minderheitsmeinung des Kantonsrates.	Kurz, sachlich, gut verständlich	<ul style="list-style-type: none">– Erläuterung der Vorlage, bzw. der Volksinitiative und eines allfälligen Gegenvorschlags;– Begründung der Mehrheit und von wesentlichen Minderheiten des Kantonsrates sowie, falls inhaltlich abweichend, jene des Regierungsrates;– Stellungnahme des Initiativ- oder Referendumskomitees;– Link auf die Ausgabe des Amtsblatts mit der Publikation der Volksinitiative und des Initiativkomitees;– Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat;– Abstimmungsempfehlung des Kantonsrates und– Abstimmungsempfehlung des Regierungsrates.

Zur Festlegung der Zuständigkeit für das Verfassen des Beleuchtenden Berichts ist es angezeigt, dass die betreffende Direktion bei referendumsfähigen Vorlagen bereits während der Beratung in der Kommission allenfalls Antrag stellt, dass der Kantonsrat den Beleuchtenden Bericht verfasst. Sonst verfasst gemäss § 64 Abs. 3 der Regierungsrat den Beleuchtenden Bericht. Spätestens bei der Behandlung im Rat ist abschliessend festzulegen, ob der Regierungsrat oder der Kantonsrat den Beleuchtenden Bericht verfasst.

IV. Optimierung der Abstimmungsinformation des Regierungsrates

Seit der Neuregelung des Verfahrens zur Erstellung der Abstimmungserläuterungen im Jahre 2005 waren in der Praxis einige Änderungen und Präzisierungen erforderlich. Die Staatskanzlei schlug dem Regierungsrat im Frühjahr 2013 eine Optimierung der Abstimmungsinformation des Regierungsrates vor. Ziel der Überarbeitung war, die Leserführung mit

einem klaren Aufbau und dem Verzicht auf sich wiederholende Textelemente und die Verständlichkeit durch eine bürgernahe Sprache und kürzere Texte zu verbessern. Zudem sollte das Layout in das neue Corporate Design des Kantons übergeführt werden. Mit Beschluss Nr. 264/2013 beauftragte der Regierungsrat die Staatskanzlei, die vorgeschlagenen Optimierungsmassnahmen umzusetzen, und ergänzte das Legislaturziel 18 um die Massnahme 18d «Optimierung der Abstimmungsinformation des Regierungsrates».

Mit dem vorliegenden Beschluss werden die geänderten Massnahmen nachgeführt und die Verfahren neu geregelt.

V. Elemente der Abstimmungserläuterungen

In den Abstimmungserläuterungen ist folgender Inhalt erforderlich:

Elemente und Aufbau der Abstimmungserläuterungen	Bemerkungen
Nummer der Vorlage (Reihenfolge der Abstimmungsvorlagen)	Die Nummer der Vorlage soll mit jener auf dem Stimmzettel übereinstimmen.
Titel der Vorlage	Der Titel im Inhaltsverzeichnis entspricht dem Titel, den der Kantonsrat einer Vorlage gegeben hat, z. B. «Änderung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (Abschaffung Mietzinsformulare)».
Kurztitel	Der Regierungsrat setzt mit dem Beschluss über den Beleuchtenden Bericht einen griffigen, sachlichen Kurztitel fest. Bei Kreditvorlagen wird der zu bewilligende Betrag im Kurztitel genannt.
Kurz und bündig	Auf einer oder zwei Übersichtsseiten wird das Wichtigste der Vorlage(n) kurz zusammengefasst.
Erläuterung der Vorlage	Nach einem kurzen Lead folgen die Ausgangslage/Problemstellung, Zielsetzung, zentraler Inhalt, Auswirkungen einschliesslich der finanziellen Konsequenzen. Bei einer Volksinitiative wird mit einem Link auf das Amtsblatt mit der Publikation der Volksinitiative und des Initiativkomitees verwiesen.
Diskussion der Argumente und der Gegenargumente	Argumente und Gegenargumente ausgewogen darstellen. Abschliessend wertende Stellungnahme: die Verfasserin oder der Verfasser kann Inhalt, Zweck und Folgen einer Vorlage bewerten.

Elemente und Aufbau der Abstimmungserläuterungen	Bemerkungen
Gegenvorschlag	Selbstständiger Text zum Gegenvorschlag, Darstellung der Unterschiede zur Volksinitiative und der Argumente der Kantonsratsmehrheit bzw. des Regierungsrates für den Gegenvorschlag.
Marginalien	Erklärung u. a. von komplizierten Sachverhalten oder Fachausdrücken.
Minderheitsmeinung des Kantonsrates	Bei einer relevanten Minderheit des Kantonsrates wird durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates eine Stellungnahme verfasst und in den Abstimmungserläuterungen veröffentlicht.
Stellungnahme des Initiativ- oder Referendumskomitees	Die Stellungnahme des Initiativ- oder Referendumskomitees wird im Wortlaut übernommen. Wenn es sich um ein Kantonsratsreferendum handelt, wird nur die Minderheitsmeinung des Kantonsrates aufgenommen, fehlt doch in diesen Fällen ein Referendumskomitee. Die Abfassung der Minderheitsmeinung obliegt auch hier der Geschäftsleitung des Kantonsrates (§ 64 Abs. 3 GPR).
Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat – Präferenz des Kantonsrates in den Fällen von § 132 Abs. 2 und § 133 Abs. 4 GPR	
Abstimmungsempfehlung des Kantonsrates und des Regierungsrates	
Stimmzettel	Frage an die Stimmberechtigten / gegebenenfalls Hinweis auf Stichfrage.
Gesetzestext / Originaltext der Volksinitiative	Publikation anschliessend an Beleuchtenden Bericht und Minderheitsmeinung bzw. Stellungnahme Initiativkomitee. Bei umfangreichen Gesetzesvorlagen wird weiterhin ein Separatdruck hergestellt.

Der Umfang des Beleuchtenden Berichts zu einer Vorlage beträgt in der Regel rund 4700 Zeichen, die Minderheitsmeinung und/oder die Stellungnahme des Initiativ- oder Referendumskomitees höchstens je 2500 Zeichen. Bei umfangreichen Gesetzesvorlagen können diese Vorgaben ausnahmsweise überschritten werden. Die Staatskanzlei stellt den Direktionen eine Unterlage mit Hinweisen zum Layout und den Textumfängen zur Verfügung.

VI. Erstellung der Abstimmungszeitung

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung über eine Vorlage, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht, kann der Kantonsrat auf Antrag der vorberatenden Kommission oder eines seiner Mitglieder beschliessen, dass der Beleuchtende Bericht durch seine Geschäftsleitung zu formulieren ist. Falls der Regierungsrat die Ausarbeitung des Beleuchtenden Berichts der Geschäftsleitung des Kantonsrates übertragen will, stellt er mit einem separaten Dispositivpunkt entsprechend Antrag an den Kantonsrat.

Fasst der Kantonsrat keinen entsprechenden Beschluss, ist der Regierungsrat für das Verfassen des Beleuchtenden Berichts zuständig (§ 64 Abs. 3 GPR). Soll der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung erstellt werden, so stehen die zuständige Direktion und die Kommunikationsabteilung des Regierungsrates zur Unterstützung zur Verfügung. Bei einer relevanten Minderheit des Kantonsrates wird durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates eine Stellungnahme verfasst und in den Abstimmungserläuterungen publiziert.

Das weitere Verfahren zur Erstellung der Abstimmungszeitung gliedert sich wie folgt:

Woche vor Abstimmungs-termin (WvA)	Aufgabe und Zuständigkeit
18. Woche	<i>Letzter Termin für</i> die Verabschiedung einer dem obligatorischen Referendum unterstehenden Vorlage durch den Kantonsrat oder die Feststellung der Direktion der Justiz und des Innern über das Zustandekommen des fakultativen Referendums. Die Direktion teilt der Staatskanzlei die Feststellung umgehend mit.
17. Woche	<i>Letzter Termin für Auftragserteilung:</i> Ist der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat zu verfassen, so erteilt der Staatsschreiber der zuständigen Direktion den Auftrag zu dessen Ausarbeitung und teilt ihr die in der Kommunikationsabteilung zuständige Person mit. Die Kommunikationsabteilung nimmt mit der Direktion Kontakt auf zur Vorbesprechung der Einzelheiten. <i>Terminplan:</i> Die Staatskanzlei teilt der Geschäftsleitung des Kantonsrates oder der zuständigen Direktion den Terminplan für die Erstellung der Abstimmungszeitung mit und gibt ihnen die zuständige Person namentlich bekannt. <i>Stellungnahme Initiativ- oder Referendumskomitee:</i> Die Staatskanzlei fordert die Vertreterin oder den Vertreter des Initiativ- oder des Referendumskomitees auf, eine Stellungnahme einzureichen (§ 64 Abs. 1 lit. c GPR). Sie

Woche vor Abstimmungs-termin (WvA)	Aufgabe und Zuständigkeit
	<p>teilt dem Komitee den zur Verfügung stehenden Raum mit (siehe Abschnitt 4) und weist sie auf die Rechtsfolgen von ehrverletzenden, offensichtlich wahrheitswidrigen oder zu langen Äusserungen hin. Die Stellungnahme ist in der Regel spätestens 13 Wochen vor der Abstimmung einzureichen. Bei Säumnis wird eine kurze Nachfrist unter der Androhung angesetzt, dass bei weiterer Säumnis keine Stellungnahme des Komitees veröffentlicht wird. Die Staatskanzlei übermittelt die Stellungnahme der zuständigen Direktion zur Prüfung einer offensichtlichen Wahrheitswidrigkeit. Ist der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates abzufassen, so übermittelt sie ihr die Stellungnahme zur Kenntnisnahme.</p> <p><i>Minderheitsmeinung des Kantonsrates:</i> Hat der Kantonsrat beschlossen, die Minderheitsmeinung des Kantonsrates durch seine Geschäftsleitung formulieren zu lassen, so holt die Staatskanzlei den betreffenden Text ein und stellt ihn der zuständigen Direktion zur Verfügung.</p>
16. Woche	<p><i>Begutachtung:</i> Spätestens am Freitag der 16. WvA übermittelt die zuständige Direktion der Kommunikationsabteilung des Regierungsrates den Beleuchtenden Bericht zur Begutachtung und Redaktion. Innert Wochenfrist wird der Beleuchtende Bericht der Direktion wieder übergeben zur Antragstellung. Gleichzeitig wird der Text der Geschäftsleitung des Kantonsrates zur Information zugestellt.</p>
15. Woche	<p><i>Stellungnahme des Regierungsrates:</i> Wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates erstellt, so beschliesst der Regierungsrat auf Antrag der zuständigen Direktion, ob er eine Stellungnahme in Ergänzung zum Text der Geschäftsleitung verfassen will. Die Staatskanzlei übermittelt die Stellungnahme der Geschäftsleitung des Kantonsrates.</p> <p><i>Antrag:</i> Die zuständige Direktion lässt den Beleuchtenden Bericht als Antrag den andern Direktionen und der Staatskanzlei zukommen. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates übermittelt die Minderheitsmeinung des Kantonsrates der Staatskanzlei zuhanden des Regierungsrates.</p>
14. Woche	<p><i>Beschluss:</i> Der Regierungsrat oder die Geschäftsleitung des Kantonsrates beschliesst spätestens über den Beleuchtenden Bericht.</p>

Woche vor Abstimmungs-termin (WvA)	Aufgabe und Zuständigkeit
12. Woche	<i>Entwurf Abstimmungszeitung / Beschluss:</i> Gestützt auf die Beleuchtenden Berichte zu den kantonalen Vorlagen, über die am betreffenden Sonntag abgestimmt wird, erstellt die Staatskanzlei einen Entwurf der Abstimmungszeitung und lässt ihn als Antrag den Direktionen zukommen. Der Regierungsrat fasst einen Beschluss zur gelayouteten Abstimmungszeitung und zur Titel-Kurzversion.
12. Woche	<i>Datenübergabe/Fristenlauf:</i> Die Staatskanzlei bereinigt den Satz endgültig. Sie übergibt die Datei der von der KDMZ bestimmten Druckerei für die Produktion der Abstimmungszeitung. <i>Publikation im Amtsblatt</i> Mit der Publikation der Abstimmungserläuterungen im Amtsblatt beginnt die Frist für Rechtsmittel zu laufen. Zeitlich koordiniert mit der Publikation im Amtsblatt werden die Abstimmungserläuterungen im Internet aufgeschaltet.
7. Woche	<i>Auslieferung:</i> Die Druckerei liefert die Abstimmungszeitung den Gemeinden, Versandzentren und weiteren Adressaten aus.
4. Woche	<i>Zustellung:</i> Die Gemeinden verpacken die Unterlagen von Bund, Kanton und Gemeinde und stellen den Stimmberechtigten die Abstimmungsunterlagen frühestens vier und spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zu (§ 62 GPR).

VII. Verantwortlichkeiten für Beleuchtenden Bericht und Minderheitenstandpunkt

1. Die politische Verantwortung und die Gewährleistung der formellen Richtigkeit trägt dasjenige Organ, das den Beleuchtenden Bericht oder die Minderheitsmeinung verfasst hat.
2. Das Referendums- oder das Initiativkomitee trägt die Verantwortung für seine Stellungnahme. Ehrverletzende, offensichtlich wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen in der Stellungnahme kann die wahlleitende Behörde gestützt auf § 64 Abs. 4 GPR ändern oder zurückweisen.
3. Die Staatskanzlei überprüft insbesondere das Layout, die Vollständigkeit des Textes, die Titel, die Seitennummerierung und die Richtigkeit der aufgeführten Ergebnisse der Schlussabstimmung im Kantonsrat. Sie nimmt die notwendigen Korrekturen vor.

VIII. Anpassung des Layouts der Abstimmungszeitung

Die Einführung des neuen Corporate Designs hat zu einigen Anpassungen des Erscheinungsbilds der Abstimmungszeitung geführt. Das Layout ist überarbeitet worden. Die Inhalte werden in übersichtlicherer Form publiziert. Mit kürzeren Texten, einer klaren Gliederung und anschaulichen Grafiken werden die Stimmberechtigten sich weiterhin umfassend über die kantonalen Abstimmungsvorlagen informieren können.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei erstellen die Beleuchtenden Berichte und die Abstimmungszeitung für die kantonalen Volksabstimmungen gemäss den Erwägungen.

II. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates wird eingeladen, diese Vorgaben zu übernehmen.

III. Dieser Beschluss gilt erstmals für die Herstellung der kantonalen Abstimmungszeitung für die Volksabstimmung am 30. November 2014.

IV. RRB Nr. 1284/2005 wird aufgehoben.

V. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates sowie an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi