



Entscheidinstanz:	Direktion der Justiz und des Innern
Geschäftsnummer:	JI-13 140
Datum des Entscheids:	3. April 2013
Rechtsgebiet:	Politische Rechte
Stichwort:	Finanzierung von Abstimmungskampagnen
verwendete Erlasse:	Art. 34 Abs.1 und 2 BV

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Die Teilnahme einer politischen Gemeinde an einem kantonalen Abstimmungskampf wird als zulässig erachtet, wenn diese unmittelbar und im Vergleich zu andern besonders stark berührt ist. Das Bedürfnis, die Stimmberechtigten darüber zu informieren, vermag eine entsprechende Intervention des Gemeinweizens zu rechtfertigen.

Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Eine Abstimmung ist nur aufzuheben, wenn ein festgestellter Mangel das Abstimmungsergebnis mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat. Dies ist bei einem Unterschied von knapp 12% der gültigen Stimmen nicht der Fall.

Die Zahlung einer politischen Gemeinde von Fr. 3000 an ein Abstimmungskomitee ist zulässig und hat das (kantonale) Abstimmungsergebnis nicht beeinflusst.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt

Am 3. März 2013 fand im Kanton Zürich eine Volksabstimmung über mehrere Vorlagen statt, darunter auch über eine Änderung des Steuergesetzes zur Senkung der Steuersätze der Grundstückgewinnsteuer. Mehrere Stadt- und Gemeindepräsidenten aus dem Kanton gründeten im Vorfeld der Abstimmung das «Komitee Zürcher Gemeinden» und warben unter diesem Namen für die Ablehnung der Vorlage. Das Komitee Zürcher Gemeinden finanzierte sich nach eigenen Angaben vorwiegend durch Zuwendungen von Privaten und geringen Gemeindebeiträgen. Mittels Medienmitteilung vom 29. Januar 2013 legte das Komitee Zürcher Gemeinden die finanzielle Unterstützung durch die Gemeinden offen. Die Rekursgegnerin [Politische Gemeinde X.] beteiligte sich demnach mit einem Betrag von Fr. 3000.

Mit Eingabe vom 4. Februar 2013 erhoben A. und B. [Rekurrenten] in diesem Zusammenhang Rekurs in Stimmrechtsachen beim Bezirksrat Y. Sie beantragten, die Exekutive der Gemeinde X. sei anzuweisen, die an das Komitee Zürcher Gemeinden gesprochenen Gelder zurückzufordern, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin. Als Begründung bringen die Rekurrenten die Verletzung der freien Meinungsbildung nach Art. 34



Abs. 2 BV durch die Rekursgegnerin durch Zuwendung öffentlicher Mittel an ein privates Abstimmungskomitee vor. Eventualiter sei auch eine Rechtsverletzung in Form mangelnder Objektivität der Kommunikation durch die Rekursgegnerin im Rahmen des Komitees zu beanstanden.

Mit Präsidialverfügung überwies der Bezirksrat Y. den Rekurs zuständigkeithalber an die Direktion der Justiz und des Innern.

Die Rekursgegnerin beantragte, den Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung führte sie aus, im Hauptantrag sei auf den Rekurs nicht einzutreten, da sich für die beantragte Rückforderung der Gelder keine gesetzliche Grundlage finden lasse und diese nicht Streitgegenstand eines Stimmrechtsrekurses sein könne. Es werde zudem zu Recht nicht geltend gemacht, dass der Ausgabenbeschluss der Rekursgegnerin gegen die kommunale Zuständigkeitsordnung verstossen würde. Sollte wider erwarten auf den Rekurs eingetreten werden, sei dieser vollumfänglich abzuweisen. Die getätigte Zuwendung an das Komitee Zürcher Gemeinden sei auf Basis des Ausgabenbeschlusses des Gemeinderats vom ** Dezember 2012 rechtmässig erfolgt. Bei Annahme der Abstimmungsvorlage erwarte die Rekursgegnerin zudem einen Einnahmeausfall von 2,3 Mio. Franken pro Jahr. Die Intervention der Gemeinde sei somit aufgrund der besonderen Betroffenheit nicht nur erlaubt, sondern geradezu geboten und mit Fr. 3000 verhältnismässig. [...]

Erwägungen

1.

- 1.1 Gemäss § 19 Abs. 1 lit. c Verwaltungsrechtspflege (VRG) können Handlungen staatlicher Organe, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen (Stimmrechtssachen) mit Rekurs angefochten werden. Handelt es sich um die Anordnung einer Gemeinde in Stimmrechtssachen des Kantons, ist die Direktion der Justiz und des Innern zuständige Rekursinstanz (§ 19 b Abs. 2 lit. b Ziff. 2 VRG). Die Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises sind ohne weiteres rekursberechtigt (§ 21 a lit. a VRG). Die Rekursfrist beträgt in Stimmrechtssachen fünf Tage und beginnt am Tag nach der Mitteilung des angefochtenen Aktes, ohne solche am Tag nach seiner amtlichen Veröffentlichung und ohne solche am Tag nach seiner Kenntnisnahme zu laufen (§ 22 VRG).
- 1.2 Anfechtungsobjekt des vorliegenden Rekurses ist der Beschluss des Gemeinderates vom 4. Dezember 2012, sich mit einem pauschalen Betrag von Fr. 3000 am Abstimmungskampf eines Komitees zu einer kantonalen Vorlage zu beteiligen. Es handelt sich dabei um den Akt einer Gemeinde in einer kantonalen Stimmrechtssache, bei welchem die Direktion der Justiz und des Innern zur Behandlung eines dagegen erhobenen Rekurses zuständig ist. Gemäss den Akten erhielten die Rekurrenten erstmals durch die Medienmitteilung vom 29. Januar 2013 vom Beschluss des Gemeinderates Kenntnis. Ihre gemeinsame Rekurseingabe vom 4. Februar 2013 erfolgte somit fristgerecht. Sie sind in der Gemeinde X. und damit auch im Kanton Zürich stimmberechtigt und somit ohne weiteres zum Rekurs legitimiert.



- 1.3 Die Rekurrenten rügen, der Beschluss des Gemeinderates stelle eine unzulässige Intervention in einen kantonalen Abstimmungskampf dar, welche die durch Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) geschützte freie Willensbildung verletze. Dies ist eine im Rahmen eines Stimmrechtsrekurses zulässige Rüge. Somit ist grundsätzlich auf den Rekurs einzutreten, nachdem auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen gegeben sind.

Es ist daher zu prüfen, ob die gesprochenen Beiträge an das Abstimmungskomitee eine unzulässige Beeinträchtigung der freien Willensbildung darstellen, welche die Wahl- und Abstimmungsfreiheit verletzt und welche Rechtsfolgen daraus abzuleiten sind.

2.

- 2.1 Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen kann (BGE 119 Ia 271, E.2). Aus Art. 34 Abs. 2 BV folgt namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen (BGE 130 I 290, E.3.a). Bis vor kurzem ging die bundesgerichtliche Rechtsprechung davon aus, dass behördliche Informationen die Ausnahme bleiben müssen sowie besonderer Rechtfertigung und triftiger Gründe bedürfen (119 Ia 271, E.3.b). In der Lehre wird die Zulässigkeit von behördlichen Informationen in neuster Zeit hingegen vermehrt bejaht (vgl. JÖRG PAUL MÜLLER / MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S.632 ff.; ANDREA TÖNDURY, Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, ZBI 2011, S.128 ff. mit Hinweisen). Die Abkehr vom Grundsatz des Interventionsverbots wird dabei insbesondere damit begründet, dass dem Dialog zwischen Behörden und Stimmberechtigten im Hinblick auf die Verwirklichung der freien Meinungsbildung eine bedeutende Rolle zukommt und dieser nicht ab einem bestimmten Zeitpunkt vor der Abstimmung abgebrochen werden soll (TÖNDURY, a.a.O., S.155 f.).
- 2.2 Die Teilnahme einer Gemeinde an einem kantonalen Abstimmungskampf wird sodann als zulässig erachtet, wenn die Gemeinde unmittelbar und im Vergleich zu andern Gemeinden besonders stark berührt ist. Diese besondere Betroffenheit und damit einhergehend das Informationsbedürfnis der Stimmbürger, auch den Standpunkt der betroffenen Gemeinde selbst zu erfahren, vermögen eine entsprechende Intervention der Gemeinde zu rechtfertigen, insbesondere, da die Gemeinde keine Möglichkeit hat, zur kantonalen Abstimmung eine Botschaft zu verfassen (BGE 108 Ia 155, E.5.a).
- 2.3 Die Rekursgegnerin rechnete im Falle einer Annahme der Abstimmungsvorlage mit erheblichen Ertragsausfällen. Sie erwartete einen Rückgang der Erträge um fünf Steuerprozent und damit einen Einnahmeausfall von 2,3 Mio. Franken pro Jahr. Es ist davon auszugehen, dass Gemeinden mit häufigerem Eigentümerwechsel und hohen Grundstückspreisen – wie beispielsweise Gemeinden mit Seeanstoss oder aus anderen Gründen – von den Auswirkungen der Änderung des Steuergesetzes und den damit verbundenen finanziellen Einbussen stärker als die übrigen Gemeinden betroffen sind. Die besondere Betroffenheit der Rekursgegnerin kann vorliegend somit aufgrund der erheblichen finanziellen Auswirkungen bejaht werden.



3.

3.1 Nachfolgend ist zu prüfen, ob durch die behördliche Unterstützung des Abstimmungskomitees mit Fr. 3000 die freie Willensbildung der Stimmberechtigten unzulässigerweise beeinträchtigt wurde.

Die Gemeinde hat zwar keine freie Wahl des Werbemittels und dessen Ausgestaltung, darf aber jene Mittel der Meinungsbildung einsetzen, die in einem Abstimmungskampf von den Befürwortern und Gegnern einer Vorlage üblicherweise verwendet werden. Die Kommunikation hat in objektiver und sachlicher Weise zu erfolgen, wobei ein höherer Grad an Objektivität und Sachlichkeit erwartet wird als von privaten politischen Gruppierungen (BGE 108 Ia 155, E.5.b).

3.2 Zahlungen an private Komitees, in denen die öffentliche Hand nicht vertreten ist, sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung prinzipiell unzulässig, zumal die Behörde keine hinreichende Kontrolle über die zweckkonforme Verwendung der öffentlichen Geldmittel und über die Wahrung der gebotenen Objektivität und Zurückhaltung hat (BGE 132 I 104, E.5.2; BGE 114 I 427, E.6.a). Solche finanzielle Zuwendungen sind umso verpöner, wenn sie verdeckt erfolgen (BGE 132 I 104, E.5.2; BGE 114 Ia 427, E.6.b). Das politische Stimmrecht wird beeinträchtigt, wenn nicht mehr erkennbar ist, ob, wie und mit welchen Mitteln die Behörden an den Auseinandersetzungen vor einer Abstimmung teilnehmen (BESSON, Behördliche Informationen vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S.200 ff. mit Hinweisen).

3.3 Die Beteiligung der Rekursgegnerin mit Fr. 3000 am Abstimmungskampf des Komitees Zürcher Gemeinden wurde am 4. Dezember 2012 vom Gemeinderat beschlossen und auf Anfrage von Medienschaffenden anlässlich einer Medienmitteilung des Komitees am 29. Januar 2013 offengelegt. Es kann vorliegend kaum von einer verdeckten Einflussnahme ausgegangen werden. Einerseits wurden die Gemeindebeiträge auf Anfrage hin unverzüglich und im Einklang mit dem Transparenzgebot veröffentlicht, andererseits war für die Stimmberechtigten jederzeit erkennbar, dass es sich beim Komitee Zürcher Gemeinden um einen Zusammenschluss von Gemeindevertreter und -vertreterinnen handelt. Dem Komitee kann daher keineswegs vorgeworfen werden, private Interessen zu vertreten oder von Privatinteressen kontrolliert zu werden.

3.4 Auch die Höhe der Beteiligung mag dem Gebot der Verhältnismässigkeit standzuhalten, nicht zuletzt im Vergleich des Beitrags der Rekursgegnerin in der Höhe von Fr. 3000 mit den erwarteten jährlichen Ertragsausfällen von 2,3 Mio. Franken. Das Budget des Komitees Zürcher Gemeinden macht zudem mit einem Totalbetrag von Fr. 21'150 nur einen Bruchteil dessen aus, womit üblicherweise eine Abstimmungskampagne finanziert wird. Die Möglichkeit einer Einflussnahme der Behörde auf die Entscheidungsbildung der Stimmberechtigten erscheint in dieser Hinsicht verschwindend klein.

3.5 Da auch die Objektivität und Sachlichkeit der Informationstätigkeit des Komitees Zürcher Gemeinden nicht zu beanstanden ist, ist die finanzielle Unterstützung der Rekursgegnerin mit Fr. 3000 an das Komitee Zürcher Gemeinden als zulässig zu erachten. Unter den konkreten Umständen erscheint es durchaus vertretbar, die Stimmberechtigten auf diese Weise auf die Anliegen der Rekursgegnerin aufmerksam zu machen.

4.



- 4.1 Die Rekurrenten machten geltend, die Zuwendung an das Abstimmungskomitee verletze den Grundsatz der freien Willensbildung. Sie konnten aber nicht aufzeigen, dass die gerügten Mängel einen Einfluss auf den Ausgang der Abstimmung hatten. Solche Anhaltspunkte ergeben sich nicht aus den Akten. Somit verbleibt einzig im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu prüfen, ob die Möglichkeit eines solchen Einflusses auf das Abstimmungsergebnis bestand.
- 4.2 Gemäss Praxis des Bundesgerichts haben die Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Sie sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (BGE 130 I 290, E.3.2). Das Bundesgericht hebt deshalb eine Abstimmung auf, wenn ein festgestellter Mangel das Abstimmungsergebnis mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat. Dabei wird 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, als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so wird von der Aufhebung des Urnengangs selbst bei Vorliegen eines Mangels abgesehen (BGE 119 Ia 271, E.7.a. mit Hinweisen). Diese Grundsätze sind auch für die vorliegende Abstimmung anzuwenden.
- 4.3 Das vorläufige Ergebnis der Abstimmung vom 3. März 2013 zeigt die Ablehnung der Vorlage zur Senkung der Grundstückgewinnsteuern mit 55,9%, während sich 44,1% der Stimmbeteiligten für die Annahme der Vorlage aussprachen. Die Differenz von 43'049 Stimmen entsprechend 11,8% der gültigen Stimmen lässt das Ergebnis als klar und eindeutig erscheinen.
- 4.4 Es ist davon auszugehen, dass sich das Komitee auch ohne die Fr. 3000 der Rekursgegnerin hätte finanzieren können oder auf einige wenige Inserate hätte verzichten müssen. Unter diesen Umständen erweist sich die Möglichkeit, dass das Abstimmungsergebnis ohne die Zahlung der Rekursgegnerin an das Komitee Zürcher Gemeinden anders ausgefallen wäre, als derart gering, dass sie nicht ernsthaft in Betracht fällt.
- 4.5 Als Zwischenresultat kann festgehalten werden: Die Intervention der Rekursgegnerin war weder unzulässig noch geeignet, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten zu beeinflussen. Der Stimmrechtsrekurs ist daher abzuweisen.
5. Zu prüfen bleibt der Antrag der Rekurrenten, den Gemeinderat zur Rückforderung der geleisteten Zahlung zu verpflichten. Diese Frage wäre grundsätzlich vom Bezirksrat als aufsichtsrechtlich zuständige Behörde gemäss § 141 ff. des Gemeindegesetzes zu entscheiden. Da die finanzielle Unterstützung der Rekursgegnerin mit Fr. 3000 an das Komitee Zürcher Gemeinden als zulässig erachtet wird (vgl. vorstehend E. 2), ist eine Rückforderung nicht mehr weiter zu prüfen, weshalb sich eine diesbezügliche Überweisung an den Bezirksrat erübrigt.
- 6./7. [Kosten- und Entschädigungsfolgen]