



Entscheidinstanz:	Direktion der Justiz und des Innern
Geschäftsnummer:	JI_2015-361
Datum des Entscheids:	4. Juni 2015
Rechtsgebiet:	Politische Rechte
Stichwort(e):	Wahl- und Abstimmungsfreiheit Unterstützung des Abstimmungskampfs Fristwahrung
verwendete Erlasse:	Art. 34 Abs. 2 BV § 19 Abs. 1 lit. c VRG Art. 33 Abs. 2 lit. b KV

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Schliessen sich öffentlichrechtliche Körperschaften, vorliegend politische Gemeinden, zur Organisation eines Abstimmungskampfes zusammen, sind Handlungen und öffentliche Äusserungen von Mitgliedern des «Komitees», die gleichzeitig gewählte Exekutivmitglieder der Körperschaft sind, der entsprechenden (politischen) Behörde zuzurechnen.

In Stimmrechtssachen ist bei Handlungen (Realakten) der Zeitpunkt der tatsächlichen Kenntnisnahme für die Anknüpfung der fünftägigen Rekursfrist massgebend. Am 10. April 2015 war allgemein bekannt, dass einige Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten ein Komitee gegründet haben und dieses seine Mitglieder schriftlich aufgefordert habe, die Nein-Kampagne mit Beiträgen aus den Gemeindegassen zu finanzieren. Der Stimmrechtsrekurs vom 12. Mai 2015 gegen diese Massnahme erweist sich als verspätet.

Die Teilnahme einer Gemeinde an einem kantonalen Abstimmungskampf ist nur dann zulässig, wenn sie unmittelbar und im Vergleich zu andern Gemeinden besonders stark berührt ist. Dabei darf sie nur ausnahmsweise und mit gebotener Zurückhaltung intervenieren. Haben politische Gemeinden das Gemeindereferendum gegen eine sie betreffende Gesetzesvorlage ergriffen, sind Behördenmitglieder dieser Gemeinden verpflichtet, zur Unterstützung des Gemeindereferendums ihre Position in den Abstimmungskampf einzubringen. Eine Komitee-Gründung und dessen (geringfügige) Finanzierung aus öffentlichen Mitteln beeinträchtigen die freie Meinungsbildung der Stimmberechtigten nicht und sind deshalb zulässig.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt (gekürzt):

Am 14. Juni 2015 wird im Kanton Zürich eine Volksabstimmung unter anderem über zwei Gebührevorlagen durchgeführt, die auf den beiden Volksinitiativen «Ja zu fairen Gebüh-



ren im Kanton» und «Ja zu fairen Gebühren in den Gemeinden» beruhen. Der Kanton und die Gemeinden sollen die Gebühren neu in einem Gebührenkatalog erfassen, der vom Parlament oder von der Gemeindeversammlung genehmigt werden muss. Gegen die zweite Gebührenvorlage (Änderung des Gemeindegesetzes) wurden das Kantonsrats- und von 81 Gemeinden das Gemeindereferendum ergriffen. Mehrere Stadt- und Gemeindepräsidenten aus dem Kanton gründeten im Vorfeld der Abstimmung das «Komitee Zürcher Gemeinden» [im Folgenden auch: Rekursgegner] und werben unter diesem Namen für die Ablehnung der Vorlagen.

Dieses Komitee finanziert sich nach eigenen Angaben aus Einzahlungen von Gemeinden und Privatpersonen. Auf das Bankkonto des Komitees wurden bis anhin Fr. 25 000 einbezahlt, wobei sich der höchste Einzelbeitrag auf Fr. 3000 beläuft. Die Gemeinde D. hat eine Zahlung von Fr. 3000 geleistet.

Mit Eingabe vom 12. Mai 2015 erhob das Initiativkomitee «Ja zu fairen Gebühren» [im Folgenden auch: Rekurrent] Rekurs in Stimmrechtssachen bei der Direktion der Justiz und des Innern. Es beantragt festzustellen, dass der Rekursgegner und deren Finanzierung des Abstimmungskampfes gegen die beiden Gebührenvorlagen vom 14. Juni 2015 aus den öffentlichen Finanzen der Gemeinden das Recht auf freie Meinungsbildung nach Art. 35 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) [recte: Art. 34 Abs. 2 BV] verletzen.

Erwägungen:

1.

- 1.1 Gemäss § 19 Abs. 1 lit. c Verwaltungsrechtspflegesetz (VRG) können Handlungen staatlicher Organe, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger 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). Politische Parteien und Gruppierungen, die im betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreis tätig sind, sind rekursberechtigt (§ 21 a lit. b VRG). Hierzu gehören auch Komitees, die wie der Rekurrent für eine bestimmte politische Aktion gebildet wurden (MARTIN BERTSCHI, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich 2014, § 21 a N. 15). 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 Rekurses ist gemäss dem Rekurrenten der Zusammenschluss von Zürcher Gemeinden und deren Einmischung in den kantonalen Abstimmungskampf zu den beiden Gebührenvorlagen, insbesondere dessen Finanzierung. Für den Rekursgegner erweist sich der Stimmrechtsrekurs als unzulässig, da es sich beim Rekursgegner nur um einen losen Zusammenschluss von Gemeinde- und Stadtpräsidenten handle. Dessen Akte seien deshalb wie Akte einer Privatperson zu behandeln.

Fast alle Gründungs- und nachträglich eingetretenen Mitglieder des Rekursgegners sind gleichzeitig gewählte Mitglieder der Exekutivbehörden von Gemeinden, die im Jahr 2014 das Gemeindereferendum gegen die Gebührenvorlage ergriffen haben (z.B. die Stadt- und Gemeindepräsidenten von D., E., F., G. und H.). Die Unterstützung des Gemeindereferendums ist ein Entscheid des zuständigen Gemeindeorgans, den die Mitglieder der Exekutivbehörde der jeweiligen Gemeinde zu respektieren haben. Gestützt auf das Kollegialitätsprinzip haben sie diesen Entscheid auch in einem Abstimmungskampf gegen aussen zu wahren. Die öffentliche Meinungsäusserung des Mitglieds einer Exekutivbehörde als gleichzeitiges Mitglied eines Abstimmungskomitees kann deshalb nie nur «privat» sein, sondern reflektiert immer auch die Ansicht der Behörde. Alle solchen Meinungsäusserungen in der Öffentlichkeit sind deshalb der Behörde zuzurechnen (vgl. ANDREA TÖNDURY, Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, ZBI 7/2011, S. 349).

Dies gilt auch für den vorliegenden Fall, wo sich gewählte Exekutivmitglieder als Vertreter des Rekursgegners im Abstimmungskampf gegen die Gebührenvorlagen betätigten. Entsprechend wurde bereits das Schreiben des Rekursgegners vom 27. März 2015 von sechs Stadt- und Gemeindepräsidenten unterzeichnet, die sich ausdrücklich als solche zu erkennen gegeben haben. In diesem Schreiben weisen sie darauf hin, dass sich die Vertreter der Gemeinden in einem eigenen Komitee äussern und *ihre Haltung* aus Gemeindesicht darstellen müssten. Aus dem Schreiben des Rekursgegners vom 14. April 2015 geht weiter hervor, dass sie (d.h. die Mitglieder) als gewählte Exekutivvertreterinnen und -vertreter die Pflicht hätten, die Bevölkerung darüber zu informieren, welche Konsequenzen aus einem Abstimmungsergebnis aus *Behördensicht* zu erwarten seien. Normalerweise mache dies jede Behörde alleine, in diesem *Fall delegierten einzelne Gemeinden diese Aufgaben dem «Komitee Zürcher Gemeinden», das sich aus Exekutivvertretern aller Parteien und Parteilosen zusammensetzt*. Die Mitglieder des Rekursgegners handelten somit bereits im März 2015 nicht in privater Eigenschaft, sondern in ihrer Funktion als Vertreter der Gemeinden. Der Rekursgegner ist folglich als staatliches Organ im Sinne von § 19 Abs. 1 lit. c VRG zu betrachten (Vertreter der Gemeinden), womit die Direktion der Justiz und des Innern für die Behandlung des Stimmrechtsrekurses gegen die Handlungen des Rekursgegners zuständig ist (§ 10 d Abs. 2 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. c VRG).

- 1.3 Der Rekurrent erhielt gemäss eigenen Angaben Anfang April 2015 erstmals Kenntnis davon, dass sich einige Gemeindepräsidenten zu einem Komitee formierten und sich daran machten, für den Abstimmungskampf Mittel aufzubringen. Damals sei jedoch noch davon auszugehen gewesen, dass es sich um einen Zusammenschluss von Privatpersonen handle. Gänzlich unklar sei gewesen, ob es überhaupt Gemeinden geben werde, die sich auch finanziell am Abstimmungskampf beteiligen würden. Im Laufe des April 2015 sei dann immer klarer geworden, dass sich der Rekursgegner zwar als Zusammenschluss von Privatpersonen formiert habe, jedoch zunehmend als solcher von Gemeinden des Kantons Zürich präsentiere. Erst aufgrund der Pressekonferenz des Rekursgegners vom 8. Mai 2015 sei ihm klar geworden, dass diesem erhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung ständen oder in Aussicht gestellt worden seien und sich der Rekursgegner offiziell aus Behördenvertretern der Gemeinden konstituiere. Da sich der Rekursgegner mit der Pressekonferenz explizit ex-



poniert und die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit informiert habe, müsse diese als fristauslösendes Ereignis für sämtliche bisher entstandenen Anfechtungsobjekte gelten. Die Rekursfrist sei deshalb gewahrt.

Für den Rekursgegner ist der Rekurs demgegenüber verspätet erfolgt. Das Schreiben des Rekurrenten vom 10. April 2015, zu dem der Rekursgegner am 14. April 2015 Stellung genommen habe, belege, dass der Rekurrent bereits am 10. April 2015 Kenntnis von den von ihm heute beanstandeten Tätigkeiten gehabt habe.

In Stimmrechtssachen gemäss § 19 Abs. 1 lit. c VRG ist bei Handlungen (Realakten) der Zeitpunkt der tatsächlichen Kenntnisnahme für die Anknüpfung der fünftägigen Rekursfrist massgebend (ALAIN GRIFFEL, Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich 2014, § 22 N. 22). Gemäss dem vom Rekurrenten verfassten Schreiben vom 10. April 2015, das im Übrigen erst vom Rekursgegner ins Recht gelegt worden ist, hatte der Rekurrent spätestens am 10. April 2015 offensichtlich Kenntnis davon, dass einige Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten ein Gegenkomitee gegründet und dieses seine Mitglieder schriftlich aufgefordert haben, die Nein-Kampagne mit Beiträgen aus den Gemeindegassen zu finanzieren. Der Rekurrent wies in diesem Schreiben an die Gemeinden sowie die Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten zudem darauf hin, es sei mehr als fragwürdig, dass diese Gemeindepräsidenten offensichtlich mit Steuergeldern verhindern möchten, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei Gebühren ein Mitspracherecht erhielten. Gleichzeitig forderte der Rekurrent den Rekursgegner auf, die Kampagne mit privaten statt mit Steuergeldern zu finanzieren, da eine mit Steuergeldern finanzierte Mobilisierung inakzeptabel sei.

Vor dem Hintergrund, dass 81 Gemeinden im Jahr 2014 das Gemeindereferendum ergriffen und sich zahlreiche Behördenvertreter aus diesen Gemeinden dem Rekursgegner angeschlossen haben, musste dem Rekurrenten spätestens bei Verfassen des Schreibens vom 10. April 2015 klar gewesen sein, dass die für den Rekursgegner auftretenden Gemeindepräsidenten nicht als Privatpersonen, sondern als Interessenvertreter der Gemeinden im Abstimmungskampf auftreten und hierfür auch Gemeindemittel einsetzen würden. In der Konsequenz forderte der Rekurrent den Rekursgegner mit besagtem Schreiben denn auch auf, die Kampagne nicht mit Steuergeldern zu finanzieren. Unter diesen Umständen kann der Auffassung des Rekurrenten, die Pressekonferenz vom 8. Mai 2015 sei für den Stimmrechtsrekurs als fristauslösend zu betrachten, nicht gefolgt werden. Für den Fristenlauf ist vorliegend nicht der Zeitpunkt der expliziten Exponierung des Rekursgegners in der Öffentlichkeit, sondern der Zeitpunkt der Kenntnisnahme der angeblich rechtswidrigen Handlungen durch den Rekurrenten massgebend. Dies gilt umso mehr, als dem vom Rekurrenten ins Recht gelegten NZZ-Artikel vom 8. Mai 2015 keine zusätzlichen Informationen entnommen werden können, die dem Rekurrenten nicht schon am 10. April 2015 hätten bekannt sein können. So ist die Rede von 81 Gemeinden, die gegen die Gebührenvorlagen kämpften, was schon beim Zustandekommen des Gemeindereferendums 2014 bekannt war. Zudem geht der Artikel mit keinem Wort auf die Finanzierung des Rekursgegners mit öffentlichen Mitteln der Gemeinden ein. Die fünftägige Frist für die Erhebung des Stimmrechtsrekurses begann deshalb spätestens mit Verfassen des Schreibens vom 10. April 2015 zu laufen. Die Eingabe vom 12. Mai 2015 ist folglich verspätet, weshalb nicht auf den Rekurs einzutreten ist.



2. Selbst wenn auf den Rekurs eingetreten werden müsste, wäre er aus den folgenden Gründen abgewiesen werden:
 - 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). 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). In der Lehre wird die Zulässigkeit von behördlichen Informationen in neuster Zeit vermehrt bejaht (vgl. JÖRG PAUL MÜLLER / MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S.632 ff.; MICHEL BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 128 ff.). 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 (BESSON, a.a.O., S.155 f.).
 - 2.2 Der Rekurrent rügt eine Verletzung der freien Meinungsbildung gemäss Art. 34 Abs. 2 BV durch den Zusammenschluss von Gemeinden zu einem Komitee und die Verwendung von Gemeindemitteln. Die vom Bundesgericht aufgestellten Kriterien für eine Einmischung in den Abstimmungskampf gegen die Gebührenvorlagen seien nicht erfüllt, da das Thema nicht eine Gemeinde im Kanton Zürich speziell und in besonderer Weise, sondern ausnahmslos alle Gemeinden betreffe.

Das Bundesgericht erachtet die Teilnahme einer Gemeinde an einem kantonalen Abstimmungskampf als zulässig, 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).

Wie in Erwägung 1.3 ausgeführt, haben insgesamt 81 Gemeinden gegen die Gebührenvorlage das Gemeindereferendum ergriffen. Fast alle Mitglieder des Rekursgegners sind – mit wenigen Ausnahmen – gleichzeitig gewählte Behördenmitglieder von Gemeinden, die das Gemeindereferendum ergriffen haben. Vor diesem Hintergrund sind diese Gemeinden von der Abstimmung über die kantonale Gebührenvorlage nicht nur unmittelbar, sondern im Vergleich zu den übrigen Gemeinden, die das Gemeindereferendum nicht unterstützt haben, im besonderen Mass betroffen. Gestützt auf den Beschluss des zuständigen Gemeindeorgans zur Unterstützung des Gemeindereferendums sind sie verpflichtet, ihre Position in den Abstimmungskampf einzubringen. Die vom Bundesgericht aufgestellten Kriterien für die Zulässigkeit einer Intervention der Gemeinden in den kantonalen Abstimmungskampf sind entgegen der Auffassung des Rekurrenten somit erfüllt, weshalb der Zusammenschluss von Gemeindevertretern, die im Interesse ihrer Gemeinden handeln, zu einem Komitee nicht zu beanstanden ist.



- 2.3 Der Rekurrent macht geltend, der Rekursgegner habe auf dem Beiblatt zum Schreiben vom 27. März 2015 den Vorschlag angebracht, die Gemeinden sollten oder könnten sich mit 10 Rappen pro Einwohner am Abstimmungskampf beteiligen. Für den gesamten Kanton Zürich würde dies bedeuten, dass dem Rekursgegner aus Steuergeldern Fr. 144 343.30 zukommen würden. Der Rekurrent räumt indes ein, dass er keine Angaben über die angeblich eingesetzten Mittel habe. Der Rekursgegner wendet ein, bis anhin seien von Gemeinden und Privaten rund Fr. 25 000 auf das Konto des Rekursgegners einbezahlt worden, wobei der höchste von einer Gemeinde einbezahlte Einzelbetrag Fr. 3000 betragen habe.

Aus den Akten ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass der Grundsatz der freien Willensbildung aufgrund des Zusammenschlusses von Gemeindevertretern und der finanziellen Beteiligung von Gemeinden am Abstimmungskampf verletzt werden sollte. Für die Stimmberechtigten ist dieser Zusammenschluss ohne weiteres erkennbar. Den Akten lässt sich zudem nicht entnehmen, dass der Rekursgegner im Abstimmungskampf und insbesondere mit dem Schreiben vom 27. März 2015, das zur finanziellen Unterstützung aufruft, unwahre oder gar irreführende Angaben gemacht hätte. Weiter handelt es sich bei dem vom Rekurrenten genannten Betrag von Fr. 144 343.20 lediglich um eine nicht näher belegte Annahme, der vom Rekursgegner mit der Offenlegung des effektiv erhaltenen Betrags von rund Fr. 25 000 entgegengetreten wird. Schliesslich vermag die Höhe dieses Betrags dem Gebot der Verhältnismässigkeit standzuhalten. Es ist davon auszugehen, dass dieser Betrag (wie auch der höchste von einer Gemeinde geleistete Einzelbetrag von Fr. 3000) nur einen Bruchteil dessen ausmacht, womit üblicherweise eine Abstimmungskampagne finanziert wird. Unter diesen Umständen kann keine unzulässige Einflussnahme des Rekursgegners auf die Entscheidungsbildung der Stimmberechtigten vorliegen. Da gemäss den Akten auch die Objektivität und Sachlichkeit der Informationstätigkeit des Rekursgegners nicht zu beanstanden sind und zudem nicht – wie vom Rekurrenten vorgebracht – von einem «aggressiven Propagieren» gesprochen werden kann, sind sowohl der Zusammenschluss der Gemeinden zum Rekursgegner als auch deren finanziellen Beteiligung als zulässig zu erachten.

- 2.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Zusammenschluss der Gemeinden und deren finanzielle Beteiligung am Abstimmungskampf des Rekursgegners weder unzulässig noch geeignet sind, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten zu beeinflussen. Der Stimmrechtsrekurs wäre deshalb abzuweisen gewesen, wenn auf ihn hätte eingetreten werden können.

[...]