



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindefürsorgeamt
Abteilung Gemeinderecht

Wilhelmstrasse 10
Postfach
8090 Zürich
www.zh.ch/gaz

Leitfaden

Beleuchtender Bericht

November 2019

Zusammenfassung	1
A. Was ist ein Beleuchtender Bericht?	1
1. Rechtsgrundlagen	1
2. Warum ist ein Beleuchtender Bericht zu erstellen?	2
B. Eckdaten Beleuchtender Bericht	2
1. Zuständigkeit	2
1.1. Grundsatz	2
1.2. Bildung Einheitsgemeinde	2
2. Inhalt	3
2.1. Allgemeines	3
2.2. Abstimmungsvorlage	3
2.3. Stellungnahmen	4
2.3.1. Initianten von Einzelinitiativen	4
2.3.2. Eigenständige Kommission (z.B. Schulpflege)	4
2.3.3. Rechnungsprüfungskommission (RPK)	4
2.3.4. Verbandsgemeinden eines Zweckverbandes	4
2.3.5. Abänderung der Stellungnahmen	5
2.4. Prognosen	6
2.5. Antrag / Abstimmungsempfehlung	6
3. Form	6
3.1. Zusammenfassung in "Kurz und Bündig"	7
3.2. Illustrationen und Videos	7
3.3. Links auf das Internet	7
3.4. Werbung	7
3.5. Materialien	8
4. Zustellung und Fristen	8
4.1. Urne	8
4.2. Gemeindeversammlung	8
5. Benutzung weiterer Informationskanälen	9
6. Vorberatende Gemeindeversammlung	9
7. Rechtsmittel	9
C. Parlamentsgemeinden	9
1.1. Mehr-/Minderheitenmeinung des Parlamentes	9
1.2. Initiativ- und Referendumskomitee	10
1.3. Abstimmungsempfehlung	10
1.4. Erstellen des Beleuchtenden Berichts durch das Parlament	10
D. Checkliste Inhalt Beleuchtender Bericht	11

Zusammenfassung

Die Gemeinden sind verpflichtet, dem Stimmvolk gegenüber für Urnenabstimmungen und Gemeindeversammlungen einen Beleuchtenden Bericht zu verfassen. Darin sind die verschiedenen Vorlagen sachlich und in objektiver Weise wiederzugeben. Zudem ist auf Vor- und Nachteile hinzuweisen. Grundsätzlich ist der Gemeindevorstand für die Anfertigung des Beleuchtenden Berichtes zuständig. Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) sowie eigenständige Kommissionen dürfen sich je nach Sachthema ebenfalls dazu äussern. Falls die Vorlage aufgrund einer Initiative entstanden ist, hat der Initiant ein Recht darauf, seine Sichtweise im Beleuchtenden Bericht darzulegen. In formeller Hinsicht muss der Beleuchtende Bericht klar als offizielles Dokument erkennbar sein. Es sollte also das Gemeindegewappen abgebildet werden, damit er von Abstimmungskampfunterlagen unterschieden werden kann. Werbung, reisserische Illustrationen sowie Suggestivfragen sind nicht erlaubt, da das Stimmvolk sich unvoreingenommen ein Bild über die Sachlage machen können muss und nicht emotional beeinflusst werden darf.

Abstimmungen eines Zweckverbands gelten als Zweckverbandsabstimmungen, weshalb der Vorstand des Zweckverbands für die Erstellung des Beleuchtenden Berichtes zuständig ist. Wird über Änderungen der Zweckverbandsstatuten abgestimmt, haben die Verbandsgemeinden zusätzlich eine eigene Abstimmungsempfehlung zu ergänzen. Diese erfolgt meist auf einem Beiblatt.

Schliesslich besteht die Möglichkeit, den Beleuchtenden Bericht mittels Stimmrechtsbeschwerde beim Bezirksrat anzufechten.

Für den Beleuchtenden Bericht werden in der Praxis zum Teil auch die Begriffe Weisung, Abstimmungserläuterung oder Abstimmungsbüchlein verwendet.

Das Gemeindeamt dankt Hr. M. Hohl, Gemeindegewandter Winkel, für die Durchsicht und Hinweise.

A. WAS IST EIN BELEUCHTENDER BERICHT?

1. Rechtsgrundlagen

Behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, sind unter dem Gesichtspunkt der Abstimmungsfreiheit zulässig.¹ Auf kantonaler Ebene sind diese Erläuterungen in § 64 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) geregelt. Darin wird festgehalten, dass zu einer Abstimmungsvorlage ein kurzer, sachlicher und gut verständlicher Bericht verfasst wird.

Mit Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes ist auch für die Gemeindeversammlungen ein Beleuchtender Bericht zu erstellen.²

¹ Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung (BV).

² § 19 Gemeindegesetz (GG).



2. Warum ist ein Beleuchtender Bericht zu erstellen?

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen Abstimmungs- und Wahlverfahren so ausgestaltet sein, dass die freie und unbeeinflusste Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist. Im Kanton Zürich fördern die staatlichen Organe gar den freien und offenen Prozess der Meinungsbildung. Dies bedeutet, dass es eine Pflicht zur Erstellung des Beleuchtenden Berichts gibt und dass dieser den Stimmberechtigten helfen muss, sich eine Meinung über die Abstimmungsvorlage zu bilden.³ 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.⁴ Dies beinhaltet ebenfalls, dass die Stimmberechtigten Kenntnis von der Haltung der politischen Behörden zu einer bestimmten Sachfrage haben. Die politischen Behörden erläutern im Beleuchtenden Bericht den Stimmberechtigten die Bedeutung und Tragweite einer Vorlage und zeigen sachlich die Zusammenhänge und Auswirkungen auf.⁵

B. ECKDATEN BELEUCHTENDER BERICHT

1. Zuständigkeit

1.1. Grundsatz

Grundsätzlich wird der Beleuchtende Bericht von der Exekutive (Gemeindevorstand) verfasst.⁶ Zur ausnahmsweisen Erstellung durch das Parlament siehe unter [C.1.4.](#)

In Gemeindegebieten, in denen eine politische Gemeinde und eine Schulgemeinde bestehen, haben beide Gemeinden eigenständig einen Beleuchtenden Bericht für die jeweilige Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung abzufassen. Da es sich um zwei eigenständige Gemeinden handelt, ist es nicht möglich, einen gemeinsamen Beleuchtenden Bericht zu verfassen. Dies bedeutet, dass die Schulpflege in der Schulgemeinde einen eigenen Beleuchtenden Bericht verfassen muss. Es ist jedoch im Rahmen des Erlaubten, wenn die beiden Beleuchtenden Berichte in einer Broschüre gedruckt und im selben Covert an die Stimmberechtigten versandt werden. Jedoch muss klar ersichtlich sein, dass es sich um zwei eigene Beleuchtende Berichte handelt. Folglich kann es nicht lauten "der Gemeindevorstand und die Schulpflege empfehlen...".

Betreffend Zweckverbandsabstimmungen siehe unter [B.2.3.4.](#)

1.2. Bildung Einheitsgemeinde

Bei Initiativen zur Bildung einer Einheitsgemeinde haben die beiden Gemeindevorstände (Gemeindevorstand der politischen Gemeinde und die Schulpflege der Schulgemeinde) bei der Erstellung des Beleuchtenden Berichts zusammenzuarbeiten und den Stimmberechtigten eine gemeinsame Vorlage zu unterbreiten.⁷ In der Praxis verfasst grundsätzlich der Ge-

³ § 6 Abs. 1 lit. a GPR.

⁴ BGE 140 I 338 E. 5; RRB Nr. 1031/2014.

⁵ SÄGESSER, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze, Rechtsfragen, AJP 2014, S. 925.

⁶ vgl. §§ 64 Abs. 3 GPR und 19 Abs. 1 GG.

⁷ § 154 Abs. 2 GG; Ausführungen zur Auflösung Schulgemeinde im Gebiet einer politischen Gemeinde auf der [Webseite des Kantons Zürich.](#)



meinevorstand der politischen Gemeinde als wahlleitende Behörde den Beleuchtenden Bericht und die Schulpflege der Schulgemeinde fügt ihre Stellungnahme inkl. Abstimmungsempfehlung hinzu. Diese darf durch den Gemeindevorstand grundsätzlich nicht verändert werden.

2. Inhalt

2.1. Allgemeines

Es müssen folgende Elemente im Beleuchtenden Bericht vorhanden sein:⁸

Der Beleuchtende Bericht soll den Stimmberechtigten ein umfassendes Bild über die Thematik verschaffen. Dazu sind die wesentlichen Vor- und Nachteile der Vorlage aufzuzeigen.⁹

Gemäss Bundesgericht ist die Behörde 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 (z.B. einseitige, tendenziöse Informationen). Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind, beachtliche Gründe dafürsprechen 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 könnten, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben.¹⁰

Kurz zusammengefasst, müssen die Gebote der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit eingehalten werden. Und es gilt im Allgemeinen zu beachten, dass der Beleuchtende Bericht weder ein Marketinginstrument ist, noch der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit dient.

Dies gilt auch beim Verfassen des Beleuchtenden Berichts für die Gemeindeversammlung.¹¹

2.2. Abstimmungsvorlage

Die Abstimmungsvorlage muss eingangs im Beleuchtenden Bericht vollständig abgedruckt werden. Dies bedeutet, dass zum Beispiel bei einer Abstimmung über die neue Gemeindeordnung, diese komplett Teil des Beleuchtenden Berichtes sein muss (Totalrevision).¹² Auch ein allfälliger Gegenvorschlag ist entsprechend zu erläutern und abzudrucken.¹³

⁸ Art. 34 BV.

⁹ § 64 Abs. 2 lit. a GPR.

¹⁰ BGer 1C_641/2013 vom 24. März 2014, E. 4.2.

¹¹ BGE 139 I 2, E. 6.3.

¹² Bei sehr umfangreichen Vorlagen kann der Gesetzestext, über den abzustimmen ist auch separat beigelegt werden.

¹³ § 64 Abs. 1 lit. a GPR; da dies gemäss GPR für den Kanton gilt, ist dies ebenfalls für die Gemeinde massgebend.



2.3. Stellungnahmen

Im Allgemeinen gilt, dass weitere Stellungnahmen im Beleuchtenden Bericht nicht exakt denselben Raum einnehmen müssen, wie jene der Behörde, die den Beleuchtenden Bericht verfasst. Zwischen dem Umfang der beiden Haltungen darf allerdings kein offensichtliches Missverhältnis bestehen und es ist der Grundsatz der Vollständigkeit einzuhalten, wonach ein komplettes Gesamtbild aufzuzeigen ist.¹⁴

2.3.1. Initianten von Einzelinitiativen

Im Rahmen der Abstimmung über eine Einzelinitiative in einer Versammlungsgemeinde¹⁵ ist die Stellungnahme der Initianten unverändert in den Beleuchtenden Bericht aufzunehmen.¹⁶ Änderungen oder Kürzungen aufgrund übermässiger Länge, verfehlter Sprache oder offensichtlich unrichtiger Behauptungen bleiben vorbehalten (vgl. unter [B.2.3.5](#)).¹⁷ Das Gebot der Sachlichkeit verbietet es jedoch, Argumente der Initianten falsch wiederzugeben.¹⁸ Der Initiant hat kein Anrecht auf eine vorgängige Zustellung der Stellungnahme des Gemeindevorstands.

2.3.2. Eigenständige Kommission (z.B. Schulpflege)

Die eigenständige Kommission verfasst in der Regel mittels Begründung ihres Antrags ihren Beitrag im Beleuchtenden Bericht für deren Sachgeschäfte (z.B. Bau eines neuen Schulhauses).¹⁹ Den gesamthaften Beleuchtenden Bericht erstellt jedoch der Gemeindevorstand.

Für den Fall, dass in der Gemeindeordnung der eigenständigen Kommission das eigenständige Antragsrecht entzogen wurde, hat diese keinen Anspruch auf eine eigene Stellungnahme im Beleuchtenden Bericht.²⁰ Gegen den Willen des Gemeindevorstands können dies die Schulpflege bzw. die eigenständige Kommission nicht durchsetzen.²¹

2.3.3. Rechnungsprüfungskommission (RPK)

Die RPK der Gemeinde prüft die Abstimmungsvorlage in finanzieller Hinsicht gemäss ihrem Aufgabenbereich und nimmt dazu im Beleuchtenden Bericht Stellung.²² D.h. sie prüft die Vorlage auf ihre finanzielle, nicht aber auf ihre sachliche Angemessenheit. Sie darf somit keine Zweckmässigkeitsprüfung vornehmen. Die RPK hat folglich ein Recht darauf, sich im Beleuchtenden Bericht zu äussern und einen akzessorischen Antrag zu stellen, wenn die Vorlage finanzielle Auswirkungen hat. Diese Stellungnahme sollte unverändert übernommen werden, ausser es bestehen gewichtige Gründe für Änderungen.

2.3.4. Verbandsgemeinden eines Zweckverbandes

Abstimmungen über die Vorlagen eines Zweckverbands gelten nach neuerer Auffassung als Abstimmungen des Zweckverbands. Folglich ist grundsätzlich der Verbandsvorstand des Zweckverbands für die Erstellung des Beleuchtenden Berichts zuständig.

¹⁴ SÄGESSER, a.a.O. S. 929; RRB Nr. 1031/2014.

¹⁵ Für die Parlamentsgemeinde siehe unter [C.1.2](#).

¹⁶ analog § 64 Abs. 1 lit. c GPR.

¹⁷ BIERI in: Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2011, § 100 N 2.1.1.

¹⁸ BGE 135 I 292, E. 4.2.

¹⁹ JENNI in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2017, § 51 N 28.

²⁰ § 51 Abs. 5 GG.

²¹ GRIFFEL in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2017, § 19 N 6; das Gebot der Sachlichkeit verlangt, dass andere Sichtweisen bzw. Positionen zwingend einfließen müssen.

²² § 59 GG.



Bei einer Abstimmung der Stimmberechtigten des gesamten Verbandsgebietes an der Urne, also aller Stimmberechtigten des ganzen Zweckverbandes (z.B. über einen Kredit in deren Kompetenz), hat der Vorstand den Beleuchtenden Bericht auszufertigen. Diesfalls haben die einzelnen Verbandsgemeinden nicht per se Anspruch darauf, im Beleuchtenden Bericht ihre eigene Stellungnahme kundzutun. Es besteht jedoch die Möglichkeit, in den Statuten des Zweckverbandes den Gemeindevorständen ein freiwilliges, eigenes und unselbständiges Antragsrecht einzuräumen. Aufgrund dieser Ermächtigungsnorm können die Gemeindevorstände auch im Rahmen des Beleuchtenden Berichts Stellung nehmen, meist auf einem Beiblatt.²³ Ist eine solche Ermächtigungsnorm in den Statuten nicht vorhanden, so haben die Gemeindevorstände keinen Anspruch auf eine Stellungnahme.²⁴

Bei Abstimmungen in den einzelnen Verbandsgemeinden (z.B. Revision der Verbandsstatuten, Rechtsformumwandlung) erstellt ebenfalls der Vorstand des Zweckverbandes den Beleuchtenden Bericht. Diesfalls haben jedoch die Gemeindevorstände der Verbandsgemeinden zwingend eine Abstimmungsempfehlung abzugeben. In der Praxis wird dies meist mit einem Beiblatt gehandhabt.

Hierfür ist anzumerken, dass in den Verbandsgemeinden der Gemeindevorstand die Federführung zur Erarbeitung der Abstimmungsempfehlung innehat. Er ist dafür verantwortlich, dass die RPK und allfällige weitere Gemeindebehörden (z.B. Kommissionen), die über fachliches Knowhow im Aufgabenbereich des Zweckverbandes verfügen (z.B. die Schulpflege bei einem Schulzweckverband, die Sozialbehörde bei einem Sozialzweckverband), eingeladen werden, ihre Stellungnahmen abzugeben. Der Einbezug der RPK ist zwingend, wenn es um finanzrechtliche Belange geht. Die Stellungnahme der RPK hat der Gemeindevorstand bei der Formulierung seiner Abstimmungsempfehlung angemessen zu berücksichtigen. Anders als bei einer Vorlage des Gemeindevorstands hat die RPK der Verbandsgemeinde jedoch kein eigenes Antragsrecht an die Stimmberechtigten. Anders verhält es sich bei der Abstimmung zur Gründung eines Zweckverbandes oder zum Austritt aus einem Zweckverband. Dabei handelt es sich um eine Abstimmung der sich beteiligenden bzw. beteiligten Gemeinden, wobei die Gemeindevorstände dieser Gemeinden den Beleuchtenden Bericht zu verfassen haben.

2.3.5. Abänderung der Stellungnahmen

Ehrverletzende, offensichtlich wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen in Stellungnahmen von Initianten können durch die wahlleitende Behörde geändert oder zurückgewiesen werden.²⁵ Offensichtliche redaktionelle Fehler (insbesondere Schreib- und Tippfehler) können durch die wahlleitende Behörde selbständig korrigiert werden.

Anderweitige Änderungen sind ohne Einwilligung der Verfasserin bzw. des Verfassers nicht möglich. Der akzessorische Antrag sowie die Begründung der RPK dürfen beispielsweise nicht durch den Gemeindevorstand eigenmächtig inhaltlich abgeändert werden, ausser es sprechen gewichtige sachliche Gründe dafür.

2.4. Prognosen

Unsichere Tatsachen müssen als solche erkennbar sein. Dies bedeutet, dass die Behörden über den Grad der (Un)Verlässlichkeit der Information orientieren müssen, sodass sich die

²³ Dies ist freiwillig, d.h. sie dürfen, müssen aber nicht.

²⁴ Kommentar zu Art. 9 Musterstatuten ZV mit Delegiertenversammlung.

²⁵ § 64 Abs. 4 GPR.



Stimmberechtigten ein korrektes Bild über die Bedeutung dieser Information machen können.²⁶

Gemäss Bundesgericht ist es eine allgemein bekannte und anerkannte Tatsache, dass Prognosen immer erhebliche Unsicherheiten anhaften. Den Stimmberechtigten kann im Allgemeinen zugetraut werden, mit solchen richtig umzugehen und deren Relativität in ihre Meinungsbildung einzubeziehen. Der Umstand allein, dass sich Prognosen im Nachhinein als unzutreffend oder falsch erweisen, stellt für sich genommen keine Irreführung der Stimmberechtigten und keine Verletzung der Abstimmungsfreiheit dar.²⁷

2.5. Antrag / Abstimmungsempfehlung

Den Antrag an die Stimmberechtigten stellt in einer Versammlungsgemeinde der Gemeindevorstand.²⁸ Zusätzlich muss dieser auch eine Abstimmungsempfehlung abgeben.²⁹ Den Stimmberechtigten ist die Vorlage deshalb im Beleuchtenden Bericht zu beantragen sowie zur Zustimmung oder Ablehnung zu empfehlen.³⁰ Damit wird die Haltung dieser Organe den Stimmberechtigten gegenüber offengelegt. Abstimmungen, die ihren Ursprung in einer Initiative haben, kann er auch zur Ablehnung empfehlen. Werden den Stimmberechtigten mehrere Varianten zur Abstimmung vorgelegt, muss sich der Gemeindevorstand darüber aussprechen, welche Variante er bevorzugt.³¹

Bei einem Antrag einer eigenständigen Kommission (z.B. Schulpflege)³² hat diese ebenfalls eine Abstimmungsempfehlung abzugeben. Der Gemeindevorstand unterbreitet diesen Antrag mit einer eigenen Abstimmungsempfehlung dem zuständigen Organ.³³

Bei Abstimmungen in der (vorberatenden) Gemeindeversammlung verfügt die RPK über ein akzessorisches Antragsrecht und kann Änderungsanträge stellen. Anlässlich der Urnenabstimmung kann die RPK lediglich eine Abstimmungsempfehlung abgeben.

Falls die Gemeinde über eine vorberatende Gemeindeversammlung verfügt, ist im Falle einer Urnenabstimmung ebenfalls die Abstimmungsempfehlung der vorberatenden Gemeindeversammlung im Beleuchtenden Bericht wiederzugeben.³⁴

3. Form

Der Beleuchtende Bericht muss kurz, sachlich und gut verständlich sein.³⁵ Kurze Informationen haben eine grössere Chance, von den Stimmberechtigten zur Kenntnis genommen zu werden.³⁶ Behördliche Anträge und Abstimmungsempfehlungen sowie der Beleuchtende Bericht selbst müssen stets als solche erkennbar sein. Es muss also klar sein, dass dies der

²⁶ BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 187.

²⁷ BGer 1C_182/2011 vom 20. Dezember 2011, E. 8.4.

²⁸ § 11 GG.

²⁹ Antrag bedeutet rechtlich das Recht eine Vorlage zur Abstimmung zu bringen, untechnisch wird der Begriff Antrag auch als Abstimmungsempfehlung verstanden.

³⁰ § 64 Abs. 2 lit. b und c GPR.

³¹ § 60a Abs. 2 GPR i.V.m. § 13 GG.

³² Welcher das eigenständige Antragsrecht nicht entzogen wurde.

³³ § 51 Abs. 4 GG.

³⁴ § 64 Abs. 2 lit. c GPR.

³⁵ § 64 Abs. 1 GPR.

³⁶ BESSON, a.a.O., S. 193.



offizielle und sachliche Beleuchtende Bericht der Gemeinde ist.³⁷ Der Regierungsrat bezeichnet zudem die Lückenlosigkeit, Ausgewogenheit, Klarheit und die nüchterne Form als Voraussetzungen eines Beleuchtenden Berichtes. Weiter sollen keine Texte im Indikativ (indirekte Rede)³⁸ oder Suggestivfragen verwendet werden.

Zudem ist es unzulässig, den Beleuchtenden Bericht mit manipulativen Hervorhebungen zu gestalten³⁹ oder für bestimmte Argumente eine deutlich kleinere Schrift zu verwenden⁴⁰.

3.1. Zusammenfassung in "Kurz und Bündig"

Die wichtigsten Punkte der Vorlage sind in einer kurzen Form und in einfacher Sprache⁴¹ zusammengefasst, aber dennoch vollständig darzulegen. Bei der Sprache ist darauf zu achten, dass der Text auch von Menschen mit tiefem Sprachniveau gut verstanden wird.

3.2. Illustrationen und Videos

Grundsätzlich ist es zu begrüssen, den Beleuchtenden Bericht so leserlich und ansehnlich wie möglich zu gestalten. Dazu können auch Illustrationen oder Grafiken (z.B. die Entwicklung der Schülerzahlen) verwendet werden. Es ist jedoch darauf zu achten, dass diese sachgerecht eingesetzt werden. Es ist unzulässig, mit stimmungsmachenden Bildern oder gar Videos, welchen kein informativer Wert zukommt, die Stimmberechtigten emotional zu beeinflussen.⁴² Auch dürfen Illustrationen nicht irreführen, indem beispielsweise der Blickwinkel einer Skizze oder das Grössenverhältnis eines Plans derart verändert wird, dass das Ergebnis nicht mehr der Realität entspricht.

3.3. Links auf das Internet

Im Beleuchtenden Bericht mittels Links auf Informationen im Internet zu verweisen, ist problematisch. Im Internet verfügbare Inhalte können kurzfristig verändert bzw. gelöscht werden, ohne dass die Gemeinde einen Einfluss darauf hat. Dies ist insbesondere bei Websites von Initianten zu beachten. Es wird deshalb dringend empfohlen, entsprechende Informationen integral im Beleuchtenden Bericht abzugeben. Allenfalls können Links auf das Internet als Quellenangabe dienen; diesfalls ist zumindest anzugeben, wann die entsprechende Website besucht wurde.

3.4. Werbung

Werbeanzeigen sind im Beleuchtenden Bericht zu unterlassen. Es ist nicht erlaubt, Kommunikationsmassnahmen zu benutzen, welche die Stimmberechtigten nicht in erster Linie auf der rationalen, inhaltlich-informativen, sondern auf der emotionalen Ebene ansprechen.⁴³

³⁷ BESSON, a.a.O., S. 252; z.B. mittels Gemeindewappen, dies damit die Stimmberechtigten klar unterscheiden können zwischen Behördeninformation und Abstimmungskampagnen.

³⁸ RRB Nr. 1031/2014.

³⁹ RRB Nr. 1031/2014.

⁴⁰ Verwaltungsgericht Zürich VB.2010.00205 vom 6. August 2010, E. 5.7.

⁴¹ Als Hilfestellung kann das Konzept der "leichten Sprache" dienen.

⁴² Vgl. BESSON, a.a.O., S. 197 und 301 f.

⁴³ SÄGESSER, a.a.O., S. 932.



3.5. Materialien

Oftmals verfügt die Vorlage auch über Beilagen oder Materialien wie beispielsweise ein Gutachten. Diese weiteren Unterlagen müssen nicht alle Teil des Beleuchtende Berichtes sein. Die Stimmberechtigten haben unter anderem gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip⁴⁴ ein Recht auf Einsicht in diese Unterlagen, weshalb sie zur Akteneinsicht aufzulegen sind.

4. Zustellung und Fristen

4.1. Urne

Bei Urnenabstimmungen ist der Beleuchtende Bericht den Stimmberechtigten mindestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zuzustellen.⁴⁵ Zusätzlich ist er von der wahlleitenden Behörde spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zu veröffentlichen. Bei kommunalen Abstimmungen kann sich die Veröffentlichung allerdings auf die Bezeichnung der Abstimmungsvorlage beschränken.⁴⁶ Es muss also nicht der komplette Beleuchtende Bericht, sondern lediglich das Thema publiziert werden. Die Veröffentlichung erfolgt im von der Gemeinde bestimmten Publikationsorgan. Falls dies eine Zeitung ist, müssen mindestens die Traktanden darin veröffentlicht werden. Zusätzlich sollte der Beleuchtende Bericht auf der Website der Gemeinde aufgeschaltet werden. Sofern die elektronische Publikation beschlossen wurde⁴⁷, ist der Beleuchtende Bericht zwingend auf der Homepage der Gemeinde zu veröffentlichen.

Unabhängig von einer Publikation im Internet ist der Beleuchtende Bericht in jedem Fall den Stimmberechtigten zuzustellen.⁴⁸

4.2. Gemeindeversammlung

Der Gemeindevorstand stellt den Beleuchtende Bericht den Stimmberechtigten mindestens zwei Wochen vor der Gemeindeversammlung zu oder weist in der Ankündigung der Versammlung⁴⁹ darauf hin, dass der Bericht bei der Gemeinde aufliegt und auf Verlangen kostenlos zugestellt wird.⁵⁰ Der Beleuchtende Bericht sollte auf der Homepage der Gemeinde publiziert werden. Die alleinige Verfügbarkeit im Internet genügt nicht. Der Beleuchtende Bericht ist zudem bei der Gemeinde aufzulegen und auf Verlangen den Stimmberechtigten zuzustellen.

5. Benutzung weiterer Informationskanälen

Bei der Verbreitung von Informationen über Abstimmungen im Rahmen von Interviews, Podiumsdiskussionen, Inseraten, Newslettern, Flyern, Standaktionen oder Medienmitteilungen ist Vorsicht geboten. Diese sind nicht per se verboten. Dabei muss jedoch in erster Linie auf den Inhalt geachtet werden. Solche Mittel ersetzen in keiner Weise den Beleuchtenden Bericht und die inhaltliche Botschaft ist zwingend entsprechend dem Gebot der Sachlichkeit

⁴⁴ § 17 Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG).

⁴⁵ § 62 Abs. 1 GPR.

⁴⁶ § 63 Abs. 2 GPR.

⁴⁷ § 7 Abs. 1 GG i.V.m. § 1 Abs. 1 Gemeindeverordnung (VGG).

⁴⁸ Verwaltungsgericht Zürich, VB.2017.00076, E. 7, § 60 Abs. 1 lit. a i.V.m. § 62 Abs. 1 GPR.

⁴⁹ § 18 Abs. 2 GG.

⁵⁰ § 19 Abs. 2 GG.

auszugestalten.⁵¹ An dieser Stelle sei auch erwähnt, dass die neuen medialen Kanäle wie z.B. YouTube für die Verbreitung von Informationen mittels Videos in einem zurückhaltenden Rahmen genutzt werden können.

Jedoch dürfen die Stimmberechtigten im Sinne der Verhältnismässigkeit nicht mit übermässig vielen Informationen auf allen möglichen Kanälen überfordert werden. Gemäss dem Transparenzgebot muss zudem für die Stimmberechtigten klar erkennbar sein, woher diese Information kommt und in welcher Funktion die betreffende Person die jeweiligen Aussagen macht.

6. Vorberatende Gemeindeversammlung

Auch für vorberatende Gemeindeversammlungen ist ein Beleuchtender Bericht zu erstellen. Dies damit sich die Stimmberechtigten vorgängig über die Vorlage informieren und sich ein Bild machen können. Meistens kann dieser Bericht dann zu einem grossen Teil bei der Urnenabstimmung wiederverwendet werden.

7. Rechtsmittel

Der Beleuchtende Bericht kann mit Stimmrechtsrekurs beim Bezirksrat angefochten werden.⁵² Es kann zum Beispiel gerügt werden, dass die staatlichen Organe nicht für die freie und unverfälschte Meinungsbildung der Stimmberechtigten gesorgt hätten und somit die Abstimmungsfreiheit verletzt worden sei.

Zu beachten ist bei Stimmrechtsrekursen die verkürzte Rekursfrist von 5 Tagen. Diese Frist beginnt grundsätzlich am Tag nach der Mitteilung.⁵³ Konkret beginnt diese Frist folglich am Tag nach der Zustellung des Beleuchtenden Berichts oder am Tag der Einsicht auf der Gemeinde (falls nur die Auflage gesichtet wird und der Beleuchtende Bericht nicht vorab postalisch zugestellt wurde) zu laufen.

C. PARLAMENTSGEMEINDEN

In Parlamentsgemeinden sind insbesondere folgende Ausführungen zu beachten.

1.1. Mehr-/Minderheitenmeinung des Parlamentes

Im Beleuchtenden Bericht ist neben der Begründung der Meinung der Mehrheit des Parlamentes auch diejenige der wesentlichen Minderheiten aufzuführen.⁵⁴ Letzteres bedeutet, dass die wesentlichen Gegenargumente der Mitglieder des Parlamentes im Beleuchtenden Bericht erwähnt werden. Es ist jedoch nicht notwendig, dass die Meinungen sämtlicher Parlamentsmitglieder im Beleuchtenden Bericht aufgenommen werden müssen.⁵⁵

Falls die Begründung der Exekutive (Stadtrat) inhaltlich von derjenigen des Parlamentes abweicht, ist diese ebenfalls im Beleuchtenden Bericht aufzunehmen. Andernfalls würde die

⁵¹ BGer 1C_163/2018, E. 5.2.2.

⁵² § 19 Abs.1 lit. c Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG).

⁵³ GRIFFEL in: Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 2014, 3. Auflage, § 22 N 14.

⁵⁴ § 64 Abs. 1 lit. b GPR.

⁵⁵ BIERI in: Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 100 N 2.1.1.



Begründung der Exekutive keinen Mehrwert bringen, zumal die Abstimmungsempfehlung eine zwingende Vorgabe für den Beleuchtenden Bericht ist.⁵⁶

1.2. Initiativ- und Referendumskomitee

Bei Volksinitiativen und fakultativen Referenden hat der Beleuchtende Bericht eine Stellungnahme des Initiativ- oder Referendumskomitees aufzuweisen.⁵⁷ Das Komitee kann seinen Text selber verfassen. Daher stehen sich die Begründung und Abstimmungsempfehlung der Exekutive und die Meinung des Initiativ- oder Referendumskomitees gegenüber. Entsprechend sind die Anforderungen an die Ausgewogenheit der behördlichen Stellungnahme herabzusetzen. Zum Beispiel müssen die Argumente des Initiativ- oder Referendumskomitees in der behördlichen Stellungnahme nicht wiederholt werden.⁵⁸

1.3. Abstimmungsempfehlung

In Parlamentsgemeinden enthält der Beleuchtende Bericht das Ergebnis der Schlussabstimmung des Parlamentes sowie eine allfällige Abstimmungsempfehlung des Parlamentes und des Exekutivorgans (Stadtrat).⁵⁹

Die RPK ist bei Parlamentsgemeinden Teil des Parlaments, weshalb diese keine eigene Stellungnahme und keinen Antrag im Beleuchtenden Bericht kundtut.

1.4. Erstellen des Beleuchtenden Berichts durch das Parlament

Auch in Parlamentsgemeinden wird der Beleuchtende Bericht in der Regel durch die Exekutive (Stadtrat) verfasst. Das Parlament kann diese Aufgabe seiner Geschäftsleitung übertragen oder sie mit der Formulierung der Minderheitsmeinung beauftragen.⁶⁰ Dies ist die einzige Möglichkeit, bei der nicht die Exekutive den Beleuchtenden Bericht als Ganzes verfasst.

⁵⁶ Vgl. 1.3; § 64 Abs. 1 lit. d GPR.

⁵⁷ § 64 Abs. 1 lit. c GPR.

⁵⁸ Verwaltungsgericht Zürich VB.2009.00509 vom 10. Februar 2010, E. 3.2f.

⁵⁹ § 64 Abs. 1 lit. d GPR.

⁶⁰ § 64 Abs. 3 GPR.



D. CHECKLISTE INHALT BELEUCHTENDER BERICHT

Inhalt	Bemerkung	
Logo / Gemeindewappen	Klar erkennbar als offizielles Dokument	
Titel und Abstimmungsdatum		
Inhaltsverzeichnis	Dient der Übersicht	
Übersicht der Geschäfte	Falls mehrere Vorlagen, dient dies der Übersicht	
Kurz und Bündig	Das Wichtigste der Vorlage kurz zusammengefasst	
Erläuterung der Vorlage	Ausgangslage und Problemstellung erläutern, zentraler Inhalt, Auswirkungen, finanzielle Konsequenzen	
Wesentliche Unterlagen der Vorlage	z.B. Gemeindeordnung, Plan	
Gegenargumente /Minderheitenmeinung im Parlament	z.B. Meinung Einzelinitiant/In, Referendumskomitee	
Antrag	z.B. der Schulpflege und anderer eigenständiger Kommissionen, soweit Antragsrecht nicht entzogen wurde	
Antrag/ Abstimmungsempfehlung RPK	Nur in Versammlungsgemeinden	
Abstimmungsfrage	Konkret formulierte Frage wie auf dem Stimmzettel	
Ergebnis Schlussabstimmung im Parlament		
Antrag und Abstimmungsempfehlung Gemeindevorstand	Antragsstellung an die Stimmberechtigten (nur für Versammlungsgemeinden) und Empfehlung zur Zustimmung oder Ablehnung	
Antrag und Abstimmungsempfehlung Parlament	Nur für Parlamentsgemeinde, Abstimmungsempfehlung ist fakultativ (ergibt sich in der Regel aus dem Ergebnis der Schlussabstimmung)	
Abstimmungsempfehlung vorbereitende Gemeindeversammlung	Nur falls vorhanden	