

Sitzung vom 6. Februar 2008

**158. Anfrage (Abstimmungswerbung von
Gemeindezusammenschlüssen)**

Kantonsrätin Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, hat am 19. November 2007 folgende Anfrage eingereicht:

Im Vorfeld der kantonalen Abstimmung über die Flughafenvorlagen (Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» und den Gegenvorschlag des Kantonsrates) vom 25. November 2007 lancierte die IG-Nord eine grosse Werbekampagne. Im Namen der dreizehn in der IG-Nord zusammengeschlossenen Zürcher Gemeinden wurde auf überdimensionierten Plakaten, mit teuren Inseraten und flächendeckend gestreuten 4 A4-Seiten umfassenden Flyern für ein zweifaches Nein geworben. Ohne Einverständnis der rund 50 000 Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden Bachenbülach, Bachs, Bülach, Eglisau, Glattfelden, Hochfelden, Höri, Neerach, Niederweningen, Stadel, Wasterkingen, Weiach und Winkel, die sich aus Gegnern wie Befürwortern sowohl der Flughafeninitiative wie des Gegenvorschlags zusammensetzen, wurde in ihrem Namen und mit ihren Steuergeldern einseitig Werbung («2 × Nein») gemacht. Schätzungsweise liegen die Kosten der Kampagne weit über den Jahresbeiträgen der Gemeinden (1 Franken pro Einwohner).

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat, mir folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat grundsätzlich zu Gemeindezusammenschlüssen, die sich in politische Fragen einmischen, bei Abstimmungen Einfluss nehmen und aus Steuergeldern Werbekampagnen finanzieren?

Erlaubt die gegenwärtige Gesetzesgrundlage im Kanton Zürich einseitige Werbekampagnen aus Steuergeldern von zusammengeschlossenen Gemeinden?

2. Wie stellt sich der Regierungsrat explizit zur Werbekampagne der IG-Nord, die im Namen der Gesamtbevölkerung der IG-Nord-Gemeinden lanciert und mit finanziert worden ist?
3. Wie können sich Bürgerinnen und Bürger dagegen wehren, wenn sie durch das Verhalten einer Interessengemeinschaft indirekt für eine Sache werben, hinter der sie nicht stehen können?

4. Sind Vertreterinnen und Vertreter einer Interessengemeinschaft, im Fall der IG-Nord die Gemeindevertreter, nicht verpflichtet, vor der Lancierung einer politischen Werbekampagne die Bevölkerung zu informieren und über die Finanzierung Transparenz zu schaffen?
5. Ist das Anbringen von stockwerk hohen Plakaten im Kanton Zürich erlaubt? Wirken diese überdimensionierten Transparente nicht wie ein Signal von Masslosigkeit zu Gunsten künftiger politischer und kommerzieller Werbung?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, wird wie folgt beantwortet:

Gemäss Art. 85 der Kantonverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbstständig. Dazu gehört auch die Art und Weise, wie die Gemeinden ihre Interessen wahrnehmen. Es steht den Gemeinden frei, ob sie ihre Interessen im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich allein oder zusammen mit anderen Gemeinden wahrnehmen und in welcher Form sie dies tun. Im Kanton Zürich gibt es eine ganze Reihe von Interessenorganisationen, in denen sich die Gemeinden zusammengeschlossen haben, um ihre gemeinsamen Interessen in bestimmten politischen Sachbereichen gegenüber Kanton und Bund zu vertreten. Dazu gehört auch die in der Anfrage erwähnte IG-Nord, bei der es sich um einen Zusammenschluss von 39 Gemeinden aus drei Kantonen im Norden des Flughafens Zürich handelt. Darunter befinden sich auch 13 Zürcher Gemeinden. Die IG-Nord setzt sich nach eigenen Angaben für die Interessen der Gemeinden und ihrer Bevölkerung ein und ergänzt damit die allgemeinen Ziele des Schutzverbands der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (SBFZ). Diese Form der kommunalen Interessenwahrung ist ein charakteristisches Merkmal des föderalistischen Staatswesens und hat im Kanton Zürich Tradition.

Die Frage, ob und mit welchen Mitteln sich Gemeinden in einen kantonalen Abstimmungskampf einmischen dürfen, erfordert eine differenzierte Beurteilung. Dabei ist es aus rechtlicher Hinsicht unerheblich, ob sich eine Gemeinde allein oder zusammen mit anderen Gemeinden in Form einer Interessengemeinschaft zu kantonalen Abstimmungsvorlagen äussert.

Das Bundesgericht hat sich mehrfach mit Stellungnahmen und Interventionen von Zürcher Gemeinden zu kantonalen Sachabstimmungen befasst (BGE 105 Ia 243, Umfahrung Richterswil; BGE 108 Ia 155, Umfahrung Eglisau; ZBI 1982 S. 205, Umfahrung Uster; BGE 119 Ia 271,

Initiative «Verbot von Geldspielautomaten»). Nach der Praxis des Bundesgerichts ist die Intervention einer Gemeinde ausnahmsweise zulässig, wenn sie vom Abstimmungsgegenstand besonders betroffen ist. Dies bedeutet, dass eine Gemeinde ein besonderes und direktes Interesse am Ausgang der Abstimmung haben muss, das jenes der anderen Gemeinden bei Weitem übersteigt (ZBI 1982, S. 206). Dies ist etwa dann der Fall, wenn es um den Bau einer Kantonsstrasse auf ihrem Gemeindegebiet geht. Unter dieser Voraussetzung darf eine Gemeinde offensiv in den Abstimmungskampf eingreifen. Das Bundesgericht sieht darin keine grundsätzlichen Gefahren für die Demokratie (vgl. BGE 108 Ia 160). Das entscheidende Kriterium, «das für die Zulässigkeit einer kommunalen Intervention in den kantonalen Abstimmungskampf spricht, bildet das Informationsbedürfnis der Stimmberechtigten. Diese haben nämlich ein berechtigtes Interesse daran, zu erfahren, wie sich die direkt betroffene Gemeinde zur Vorlage stellt. Dieser Umstand kann einen wichtigen Faktor für die Willensbildung darstellen» (Stephan Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Zürich 1989, S. 199). Das Vorliegen einer besonderen Betroffenheit ist vor allem bei Finanzreferenden über konkrete Bauprojekte sowie bei Verwaltungsreferenden denkbar, höchstens ausnahmsweise hingegen bei kantonalen Gesetzesvorlagen. Ob die 13 Zürcher Gemeinden der IG-Nord durch die Plafonierungsinitiative und den Gegenvorschlag (Zürcher Fluglärminindex), über die am 25. November 2007 abgestimmt wurde, besonders und stärker als andere Zürcher Gemeinden betroffen waren, muss hier offenbleiben. Es handelt sich um eine Frage, die im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens (Stimmrechtsrekurs) in Kenntnis aller massgeblichen Fakten hätte geklärt werden können. Ein solches Rechtsmittel ist jedoch nicht ergriffen worden und die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Regierungsrates sind nicht gegeben.

In der Lehre wird neben der besonderen Betroffenheit verlangt, dass die Intervention der Gemeinde im Sinne der Auffassung der Bevölkerungsmehrheit zu erfolgen habe (Yvo Hangartner / Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 2684). Der Umstand, dass eine Gemeinde in einer kantonalen Sachabstimmung gespalten ist, schliesst eine Intervention nicht aus. Wenn die Mehrheiten knapp oder unklar sind, sollte die Gemeindebehörde allerdings auf eine Intervention verzichten (vgl. Hangartner/Kley, N. 2684).

Offen ist allerdings, wie die Mehrheitsauffassung ermittelt werden soll, denn in der Praxis ist es selten, dass die Meinung der Stimmberechtigten einer Gemeinde zu einem kantonalen Abstimmungsgegenstand in einem vorgängigen formellen Verfahren ermittelt wird. Dies ist nur

dann der Fall, wenn für die kommunale Intervention ein Kredit beantragt wird, dessen Bewilligung in der Kompetenz der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments liegt.

Falls keine Finanzkompetenzen der Stimmberechtigten betroffen sind, ist es die Gemeindevorstehererschaft, die über eine Intervention in einen kantonalen Abstimmungskampf und die eingesetzten Mittel entscheidet. Dies ergibt sich für die Zürcher Gemeinden aus den allgemeinen Grundsätzen über die Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeindevorstehererschaft und Gemeindeversammlung. Die Zuständigkeitsvermutung von § 64 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) geht davon aus, dass der Gemeindevorstehererschaft die Besorgung der Gemeindeangelegenheiten und damit die zentrale Leitungs- und Koordinationsfunktion zukommt, soweit nicht eine andere Behörde oder die Gemeindeversammlung zuständig ist. Damit fällt die Formulierung der politischen Interessen der Gemeinde gegenüber dem Kanton und die Verfolgung dieser Interessen im Rahmen einer kantonalen Abstimmung in die Zuständigkeit des Gemeinderates. Somit sind auch die Formulierung einer kommunalen Flughafenpolitik und ein allfälliger Beitritt zu einer entsprechenden Interessenorganisation Sache dieser Behörde, sofern sie über die entsprechenden Finanzkompetenzen verfügt und die Gemeindeordnung keine abweichende Zuständigkeitsregelung enthält.

Die Befugnis einer Gemeinde, in einer kantonalen Abstimmung für ihre Auffassung zu werben, ist allerdings nicht schrankenlos. Die intervenierende Gemeinde muss sich an die Gebote der Sachlichkeit, Transparenz, Verhältnismässigkeit und Fairness halten (Michel Besson, Behördliche Informationen vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 340). Bezüglich der Transparenz und Fairness gelten die gleichen Massstäbe wie für behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfen über eigene Vorlagen. Weniger strenge Massstäbe gelten bei der Objektivität und Sachlichkeit der Information. Die Gemeinde ist nicht an die gleichen strengen Grundsätze gebunden wie bei der Abfassung von Abstimmungserläuterungen (Hangartner/Kley, Rz. 2645). Die Gemeinde muss zwar einigermassen sachlich intervenieren, doch ist sie nicht gehalten, sämtliche für oder gegen die Vorlage sprechenden Gründe darzulegen. Die Gemeinde darf ihre Sicht darstellen. Bei der Wahl der Informationsmittel ist zu beachten, dass die Gemeinde ihrer Argumente nicht wie der Kanton, der die Abstimmung durchführt, in den Abstimmungserläuterungen darlegen kann. Um Gehör zu finden, sind deshalb auch Inserate und Strassenplakate zulässig. Der intervenierenden Gemeinde stehen grundsätzlich dieselben Mittel zur Meinungsbildung zu, wie sie üblicherweise von den Befürwortern und Gegnern einer Vorlage verwendet werden (Hangartner/Kley, N. 2645).

Der Einsatz öffentlicher Mittel muss zudem verhältnismässig sein. Zur Wahrung der Waffengleichheit unter den Beteiligten darf eine Gemeinde nicht mehr aufwenden, «als den Parteien und anderen Interessengruppen ohne erhebliche Opfer möglich ist» (BGE 108 Ia 157). So ist beispielweise ein Informationskredit der Gemeinde Eglisau von Fr. 60000 «angesichts der Bedeutung der Umfahrungsstrasse für die Gemeinde und des Umstands, dass die Stimmbürger eines grossen Kantons erreicht werden sollen», vom Bundesgericht als verhältnismässig angesehen worden (BGE 108 Ia 162).

Zu Frage 1:

Die Organe einer Gemeinde sind ohne Weiteres befugt, zu Vorlagen Stellung zu nehmen, über die auf höherer Ebene zu entscheiden ist. Das folgt schon daraus, dass die Kantonsverfassung die Behördeninitiative (Art. 24 lit. b KV) und das Gemeindereferendum (Art. 33 Abs. 2 lit. b KV) zulässt. Darin ist die Befugnis mit enthalten, in kantonalen Angelegenheiten derjenigen Auffassung in der Gemeinde Ausdruck zu verleihen, für die sich das zuständige Organ mehrheitlich entschieden hat (ZBI 1979, S. 160). Nicht zulässig ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Verwendung öffentlicher Gelder für die indirekte Unterstützung von privaten Abstimmungskomitees (BGE 114 Ia 445).

Für kommunale Eingriffe in kantonale Abstimmungen gibt es keine ausdrücklichen gesetzlichen Grundlagen. Massgebend ist die Rechtsprechung, die das Bundesgericht – gestützt auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit – zum Schutz der freien Willensbildung der Stimmberechtigten entwickelt hat.

Zu Frage 2:

Die Art und Weise, wie die IG-Nord in den Abstimmungskampf eingegriffen hat, ist dem Regierungsrat im Einzelnen nicht bekannt. Entsprechend kann auch nicht beurteilt werden, ob der Einsatz von Steuermitteln und die Wahl der Informationsmittel mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit vereinbar ist. Wie bereits dargelegt, hätte die Beantwortung solcher Fragen in erster Linie im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens zu erfolgen.

Zu Frage 3:

Stimmberechtigte, die sich durch die Intervention einer Interessengemeinschaft von Gemeinden im Vorfeld einer Abstimmung in ihrer freien Willensbildung eingeschränkt fühlen, können mit einem Stimmrechtsrekurs (§ 151 a GG) eine Verletzung ihrer politischen Rechte geltend machen.

Zu Frage 4:

Die Interessengemeinschaft schuldet den Behörden der Mitgliedsgemeinden Rechenschaft über die Verwendung der Mittel, die ihr in Form von Beiträgen zugeflossen sind. Die einzelne Gemeinde ihrerseits hat die Stimmberechtigten im Rahmen der jährlichen Rechnungsabnahme über die Höhe der Beiträge, die an eine Interessengemeinschaft geleistet werden, zu informieren. Die Gemeindevorsteherchaft ist zudem gemäss § 68 b GG verpflichtet, die Bevölkerung über wesentliche Gemeindeangelegenheiten zu informieren. Es besteht hingegen keine rechtliche Grundlage, die eine Interessengemeinschaft verpflichten würde, die Bevölkerung der Mitgliedsgemeinden über eine geplante Abstimmungskampagne zu informieren.

Zu Frage 5:

Dem Regierungsrat ist das Ausmass der Plakatkampagne der IG-Nord im Detail nicht bekannt. Grundsätzlich steht der Aushang von Plakaten unter dem Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit, wobei dieses Grundrecht in verschiedener Hinsicht eingeschränkt ist (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 22/2005 betreffend Gleichbehandlung verfassungsmässiger Rechte). Der Aushang von Plakaten wird zum einen durch die Strassenverkehrsgesetzgebung des Bundes geregelt (siehe Art. 6 Strassenverkehrsgesetz, SR 741.01; Art. 95 ff. Signalisationsverordnung, SR 741.21). Die Gemeinden regeln diese Materien sodann gestützt auf ihre Polizeiverordnungen (vgl. § 26 lit. b Kantonale Signalisationsverordnung, LS 741.2). Zum anderen unterliegen Reklamanlagen der Baubewilligungspflicht (§ 309 Abs. 1 lit. m Planungs- und Baugesetz, LS 700.1) und müssen die öffentlichen Bauvorschriften, insbesondere das Einordnungsgebot, beachten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi