

Antrag des Büros des Kantonsrates * vom 20. Januar 1994

KR-Nr. 35/1994

Beschluss des Kantonsrates über die Beschwerde von Niklaus Scherr und Anita Thanei vom 13. Januar 1994 betreffend die Vorbereitung der Volksabstimmung über die Volksinitiative zum Schutz vor ungerechtfertigten Mietzinserhöhungen bei Mieterwechsel (Einführung der Formularpflicht) vom 20. Februar 1994

(vom...)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Bericht seines Büros

beschliesst:

- I. Die Beschwerde von Niklaus Scherr und Anita Thanei wird abgewiesen.
- II. Es werden keine Kosten erhoben.
- III. Veröffentlichung im Amtsblatt des Kantons Zürich.
- IV. Mitteilung an die Beschwerdeführer sowie an die Staatskanzlei, für sich und zu Händen des Regierungsrates.

Zürich, den 20. Januar 1994

Im Namen des Büros des Kantonsrates
Die Präsidentin: Der Sekretär:
Dr. M. Voser A. Ganz

* Das Büro besteht aus folgenden Mitgliedern: Dr. Marlies Voser-Huber, Männedorf (Präsidentin); Roland Brunner, Rheinau; Thomas Dähler, Zürich; Markus Eisenlohr, Neftenbach; Leo Lorenzo Fosco, Zürich; Andreas Ganz, Wädenswil; Markus Kägi, Niederglatt; Peter Lauffer, Zürich; Vreni Müller-Hemmi, Adliswil; Vreni Püntener-Bugmann, Wallisellen; Prof. Kurt Schellenberg, Wetzikon; Ernst Schibli, Otelfingen; Franz Signer, Zürich; Franziska Troesch-Schnyder, Zollikon; Kurt Wottle, Winterthur; Sekretär: Andreas Ganz, Wädenswil

Bericht

I.

1. Niklaus Scherr, Feldstrasse 125, 8004 Zürich
2. Anita Thanei, Neudorfstrasse 16, 8050 Zürich
Beschwerdeführer

haben am 13. Januar 1994 Beschwerde gegen die Vorbereitung der Volksabstimmung vom 20. Februar 1994 über die Volksinitiative zum Schutz vor ungerechtfertigten Mietzinserhöhungen bei Mieterwechsel (Einführung der Formularpflicht) erhoben.

Mit ihrer Beschwerde nehmen sie Bezug auf einen in der Abstimmungszeitung enthaltenen Fehler und stellen folgende Anträge:

1. Der Textfehler in der Abstimmungszeitung sei umgehend zu korrigieren, z.B. durch Beilegen eines Korrekturzettels.
2. Die Beschwerde sei umgehend zu behandeln.
3. Da es sich um eine Wahlbeschwerde handelt, seien keine Kosten zu erheben (§ 132 Wahlgesetz).

Gemäss § 123 lit. a Wahlgesetz sind Beschwerden wegen Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit kantonalen Wahlen und Abstimmungen zulässig. Legitimiert zu solchen Beschwerden sind gemäss § 124 Wahlgesetz die Stimmberechtigten, betroffene Gemeindebehörden und andere Personen, die ein rechtliches Interesse daran geltend machen können. Beschwerden sind innert 20 Tagen seit der schriftlichen Mitteilung, nach der amtlichen Veröffentlichung und sonst mit der Kenntnis des Beschwerdegrundes einzureichen.

Gemäss § 125 Wahlgesetz entscheidet der Kantonsrat über Beschwerden wegen Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit kantonalen Wahlen und Abstimmungen.

Die Beschwerdeführer sind als Stimmberechtigte zur vorliegenden Beschwerde legitimiert. Diese erweist sich überdies, weil sie sich fraglos gegen eine Unregelmässigkeit bei der Vorbereitung der Volksabstimmung vom 20. Februar 1994 richtet, im Sinne von § 123 Wahlgesetz als zulässig. Die Beschwerde ist rechtzeitig eingereicht worden, nachdem der Fehler am 10. Januar 1994 entdeckt worden ist. Die Zuständigkeit des Kantonsrates gemäss § 125 Wahlgesetz ist gegeben.

Demnach ist auf die Beschwerde einzutreten.

II.

1. Fest steht, dass bei der Schlussredaktion der Abstimmungszeitung zur kantonalen Abstimmung vom 20. Februar 1994 an einer Stelle des Beleuchtenden Berichts zur erwähnten Volksinitiative die im ursprünglichen Entwurf inhaltlich korrekte Aussage über das Ziel der Initiative fehlerhaft

umformuliert worden ist. Der letzte Satz des ersten Absatzes im Textteil auf Seite 4 der Abstimmungszeitung lautet fälschlicherweise wie folgt:

“Dadurch will die Initiative erreichen, dass Mieterwechsel als Gelegenheit zu massiven Mietaufschlägen benützt werden, welche bei bestehenden Mietverhältnissen kaum durchsetzbar wären.”

Es ist unbestritten, dass mit dieser Aussage das Gegenteil dessen ausgedrückt wird, was die Initiative tatsächlich bezweckt.

2. Mit Pressemitteilung vom 12. Januar 1994 hat der Regierungsrat bereits auf diesen Fehler aufmerksam gemacht. Zur Bedeutung des Fehlers hat er in der Pressemitteilung folgendes ausgeführt:

“Die ganze Vorlage ist auf Seite 4 der Abstimmungszeitung für die kantonalen Abstimmungsvorlagen wiedergegeben. Auf der gleichen Seite sind der Wortlaut der Initiative, die Begründung des Initiativkomitees (worin die Aussage korrekt enthalten ist), die Kurzfassung mit den Anträgen des Kantons- und des Regierungsrates sowie der Beleuchtende Bericht des Regierungsrates wiedergegeben. Ziel und Zweck der Initiative sind für jedermann klar erkennbar. Die Sinnwidrigkeit des fehlerhaft wiedergegebenen Satzes ist deshalb offensichtlich. Aus diesem Grunde ist der Fehler als untergeordnet zu beurteilen. Eine amtliche Korrektur zu Händen sämtlicher Stimmberechtigter oder gar ein Neudruck der Abstimmungszeitung erübrigt sich damit.”

3. Die Beschwerdeführer machen dagegen geltend, das Gebot in § 39 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes, wonach der Beleuchtende Bericht kurz, sachlich und leicht verständlich sein solle, sei vorliegend eindeutig verletzt worden. Der fehlerhafte Satz in der Abstimmungszeitung schaffe nicht Klarheit, sondern wirke verwirrend, und dies namentlich im Vergleich zum Wortlaut der Initiative und der Begründung der Initianten im blaut unterlegten Kasten.

Die Anforderungen an einen amtlichen Beleuchtenden Bericht bezüglich Richtigkeit seien sehr hoch anzusetzen. Überdies betreffe der fehlerhafte Satz ausgerechnet das Kernanliegen der Initiative und verkehre deren Inhalt ins Gegenteil.

Schon bei der letzten Volksabstimmung im November 1993 habe die Abstimmungszeitung falsche Angaben enthalten, während die der Abstimmungszeitung beigelegte Broschüre den korrekten Wortlaut wiedergegeben habe. Obschon die Abstimmungszeitung schon bei den Stimmberechtigten gewesen sei, habe der Regierungsrat damals alle Haushalte nochmals mit einer korrigierten Version beliefert. Die beiden Fälle seien vergleichbar. Der Textfehler habe beide Male einen Kernpunkt des Anliegens betroffen. In beiden Fällen sei die Formulierung in der Abstimmungszeitung falsch, in der beigelegten Broschüre und im Textkasten hingegen korrekt gewesen. Gründe für eine Ungleichbehandlung der beiden Fälle seien somit nicht gegeben.

Es könne auch nicht von entscheidender Bedeutung sein, ob der Verwaltung mit der verlangten Korrektur erhebliche Umtriebe entstünden, zumal im Vergleich zum

letzten Mal der Aufwand sicher geringer wäre, da es genüge, den bereits gedruckten, aber noch nicht an die Stimmberechtigten ausgelieferten Abstimmungszeitungen einen Korrekturzettel beizulegen.

III.

1. Stellt die entscheidende Behörde aufgrund einer Beschwerde oder von Amtes wegen eine Unregelmässigkeit fest, so trifft sie, gemäss § 131 Wahlgesetz, wenn möglich noch vor Ablauf des Wahl- oder Abstimmungsverfahrens die zur Behebung des Mangels nötigen Anordnungen. Wenn glaubhaft ist, die Unregelmässigkeit könne das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung wesentlich beeinflussen, rechtzeitige Abhilfe aber nicht mehr möglich ist, untersagt die entscheidende Behörde nach § 131 Abs. 2 Wahlgesetz die Wahl oder Abstimmung oder hebt sie auf.
2. Im vorliegenden Fall steht ausser Zweifel, dass der fehlerhafte Text in der Abstimmungszeitung zur Volksabstimmung vom 20. Februar 1994 eine Unregelmässigkeit im Sinne des Wahlgesetzes darstellt. Die beanstandete Textstelle sagt tatsächlich genau das Gegenteil dessen aus, was die Initiative bezweckt. Es ist daher gemäss § 131 Wahlgesetz zu prüfen, ob der festgestellte Mangel durch geeignete Massnahmen behoben werden kann oder ob, wenn der Mangel als wesentliche Beeinflussung der Abstimmung aufzufassen ist, die Abstimmung gar untersagt werden muss.
3. Zur Behebung eines derartigen Mangels sind grundsätzlich folgende Möglichkeiten in Betracht zu ziehen:
 - Neudruck und Neuverteilung der Abstimmungszeitung,
 - Druck und Verteilung eines Korrekturblattes oder
 - Richtigstellung des Fehlers durch öffentliche Hinweise.

Die gegebenen Möglichkeiten sind in Beachtung der Bestimmung von § 131 Wahlgesetz, die von "nötigen Anordnungen" spricht, jedoch stets adäquat und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit einzusetzen.

Im vorliegenden Fall ist die beanstandete fehlerhafte Formulierung nicht nur isoliert als eigenständige Aussage zu bewerten, sondern im Kontext mit dem übrigen in der Abstimmungszeitung enthaltenen Text zur erwähnten Volksinitiative. Es ist festzustellen, dass in der Abstimmungszeitung allein der Titel der Volksinitiative, der die Formulierung "Schutz vor ungerechtfertigten Mietzinsaufschlägen" enthält, insgesamt vier Mal im vollständigen Wortlaut erwähnt wird. Ferner spricht der erste Abschnitt der blau gedruckten Zusammenfassung von der mit der Initiative angestrebten Transparenz für den "Vergleich mit dem vom Vormieter oder von der Vormieterin bezahlten Mietzins" und der dadurch bezweckten Möglichkeit, "sich gegen missbräuchliche Forderungen zu wehren." Gleiches gilt für den zweiten und den dritten Satz des Textteils mit dem Untertitel "Das Initiativbegehren". Schliesslich gibt auch der im blau unterlegten Kasten abgedruckte Text des Initiativtextes und der Begründung den Zweck der Initiative korrekt wieder.

4. Daher ist der fehlerhafte Satz im Vergleich zum gesamten im Beleuchtenden Bericht gegebenen Kontext leicht als sinnstörend und falsch erkennbar. Die Stimmberechtigten sind also allein schon aufgrund der amtlichen Informationen in der Abstimmungszeitung in der Lage, diesen Fehler als solchen zu erkennen und den Sinn der Initiative korrekt zu erfassen.

Gerade in diesem Punkt liegt auch der wesentliche Unterschied zum Fehler in der Abstimmungszeitung vom November 1993. Der Mangel bestand damals in einer fehlerhaften Zeitangabe, die nicht vom inhaltlichen Gehalt her sofort als Widerspruch erkannt werden konnte. Deshalb war damals eine Berichtigung - wie sie vom Büro des Kantonsrates (nicht vom Regierungsrat) angeordnet wurde - im erfolgten Ausmass erforderlich.

5. Auch das Verfassungsrecht des Bundes verlangt keineswegs, dass jeder Mangel in amtlichen Abstimmungsunterlagen als so gravierend zu betrachten ist, dass in jedem Falle stets weitestgehende Massnahmen zu seiner Behebung getroffen werden müssen. Das von der Verfassung gewährleistete Wahl- und Stimmrecht räumt dem Bürger wohl den Anspruch auf das Zustandekommen von Abstimmungs- und Wahlergebnissen als zuverlässigen und unverfälschten Ausdruck des freien Willens der Stimmberechtigten ein. Das bedeutet aber nicht, dass relativ unbedeutende Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen unverhältnismässige Massnahmen der Behörden erheischen oder gegebenenfalls zur Kassation eines Volksentscheides führen müssen. Verschiedentlich hat das Bundesgericht beim Vorliegen weit schwerwiegenderer Mängel in amtlichen Abstimmungsunterlagen eine Verletzung des verfassungsmässigen Stimm- und Wahlrechts verneint (BGE 105 Ia 151 ff.; BGE 105 Ia 237 ff.; ZBl 80 527 ff.; ZBl 63 477 ff.). Zwar haben Rechtsprechung und insbesondere Literatur im Laufe der Zeit an die Objektivität amtlicher Wahl- und Abstimmungsunterlagen einen zunehmend strengeren Massstab angelegt. Die Information der Stimmberechtigten muss sachgerecht, genau, korrekt und umfassend sein (Gion-Andri Decurtins, "Die rechtliche Stellung der Behörden im Abstimmungskampf", Diss. Freiburg 1992, S. 220; Häfelin/Haller, "Schweizerisches Bundesstaatsrecht", 2. Auflage, Zürich 1988, N 601). Die Behörde soll die Stimmberechtigten möglichst neutral informieren und auf eigenwillige Interpretation von Initiativbegehren und -begründungen verzichten (Decurtins, a.a.O. S. 207 ff.).

An diese verfassungsrechtlichen Vorgaben hält sich der vorliegende Beleuchtende Bericht des Regierungsrates durchwegs. Keine wertende Bemerkung, keine Interpretation des Initiativtextes oder seiner Begründung steht denn auch zur Diskussion, sondern im Grunde ein Fehler, der jedoch, wie bereits ausgeführt, als solcher auch leicht zu erkennen ist.

6. Zusammenfassend erweist sich, dass der beanstandete Fehler in der Abstimmungszeitung zur kantonalen Volksabstimmung vom 20. Februar 1994, unter Würdigung der gesamten den Stimmberechtigten zugestellten amtlichen Informationen, als untergeordnet einzuschätzen ist. Unter diesen Umständen wäre ein Neudruck der Abstimmungszeitung, die von den Beschwerdeführern gewünschte Verteilung von Korrekturzetteln an alle Stimmberechtigten oder gar die Absetzung der Volksabstimmung unverhältnismässig. Es ergibt sich auch, dass die gemäss § 131 Abs. 1

Wahlgesetz vorgesehenen Massnahmen zur Behebung des Mangels mit der bereits durch den Regierungsrat bereits veranlassten Pressemitteilung als getroffen zu betrachten sind. Die Publikation des vorliegenden Berichtes und Antrags und des Entscheides des Kantonsrates im Amtsblatt trägt ebenfalls zur breiten Information bei. Überdies ist anzunehmen, dass auch der in dieser Sache zu fällende Entscheid des Kantonsrates samt wesentlichen Teilen der Begründung in der Presse noch rechtzeitig vor dem Abstimmungstermin erwähnt wird.

7. Gemäss § 132 Wahlgesetz können die Kosten des Beschwerdeverfahrens bei grossem Verschulden dem Fehlbaren oder, bei ganzer oder teilweiser Abweisung der Beschwerde, dem Beschwerdeführer auferlegt werden, wenn die Beschwerde mutwillig erhoben worden ist.

Die in § 132 Wahlgesetz genannten Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall nicht gegeben, weshalb auf eine Kostenauflage zu verzichten ist.