

Beschluss des Kantonsrates zur Beschwerde von Roger Bartholdi, Zürich, gegen die kantonale Volksabstimmung vom 10. März 1996 über die Änderung des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz (Einzelinitiative)

(vom.....)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Bericht seines Büros zur Beschwerde von Roger Banen Gesetzesbestimmung in § 15 Abs. 2 des kantonalen Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz vom 24. März 1963 hätte die Stadt *Zürich für die Sihl* tiefstrasse einen Baukostenbeitrag von mindestens 250 Mio. Franken leisten müssen. Der Volksabstimmung sei daher für die Stadt Zürich eine herausragende Bedeutung zugekommen. Die Zustimmung zur erwähnten Einzelinitiative sei als wesentliche Verbesserung der

ich für die Sihl tiefstrasse einen Baukostenbeitrag von mindestens 250 Mio. Franken

h für die Sihl tiefstrasse einen Baukostenbeitrag von mindestens 250 Mio. Franken

tiefstrasse einen Baukostenbeitrag von mindestens 250 Mio. Franken leisten müssen. Der

Volksabstimmung sei daher für die Stadt Zürich eine herausragende Bedeutung zugekommen. Die Zustimmung zur erwähnten Einzelinitiative sei als wesentliche Verbesserung der langfristigen finanziellen Perspektiven der Stadt Zürich zu

qualifizieren. Die Abstimmungsvorlage sei daher im Hinblick auf den ohnehin sehr

angespannten städtischen Finanzhaushaltarholdi, Eugen Huber-Strasse 179, 8048 Zürich, hat mit Eingabe vom 13. März 1996 Beschwerde gegen die kantonale Volksabstimmung über die Änderung des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz (Einzelinitiative) vom 10. März 1996 erhoben. Er beantragt, die erwähnte Volksabstimmung sei für ungültig zu erklären, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu gewähren und es sei der Stadtrat von Zürich für die im Zusammenhang mit der Abstimmung publizierten Inserate zu rügen.

* Das Büro besteht aus folgenden Mitgliedern: Markus Kägi, Niederglatt (Präsident); Roland Brunner, Rheinau; Thomas Dähler, Zürich; Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden; Esther Holm, Horgen; Ruedi Keller, Hochfelden; Helen Kunz, Opfikon; Prof. Kurt Schellenberg, Wetzikon; Ernst Schibli, Otelfingen; Annelies Schneider-Schatz, Bäretswil; Kurt Schreiber, Wädenswil; Willy Spieler, Küsnacht; Regula Thalmann, Uster; Crista D. Weisshaupt Niedermann, Uster; Dr. Martin Zollinger, Zürich.

leisten müssen. Der Volksabstimmung sei daher für die Stadt Zürich eine herausragende Bedeutung zugekommen. Die Zustimmung zur erwähnten Einzelinitiative sei als wesentliche Verbesserung der langfristigen finanziellen Perspektiven der Stadt Zürich zu qualifizieren. Die Abstimmungsvorlage sei daher im Hinblick auf den ohnehin sehr angespannten städtischen Finanzhaushaltarholdi, Eugen Huber-Strasse 179, 8048 Zürich, hat mit Eingabe vom 13. März 1996 Beschwerde gegen die kantonale Volksabstimmung über die Änderung des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz (Einzelinitiative) vom 10. März 1996 erhoben. Er beantragt, die erwähnte Volksabstimmung sei für ungültig zu erklären, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu gewähren und es sei der Stadtrat von Zürich für die im Zusammenhang mit der Abstimmung publizierten Inserate zu rügen.

Einzelinitiative sei als wesentliche Verbesserung der langfristigen finanziellen Perspektiven der Stadt Zürich zu qualifizieren. Die Abstimmungsvorlage sei daher im Hinblick auf den ohnehin sehr angespannten städtischen Finanzhaushaltarholdi, Eugen Huber-Strasse 179, 8048 Zürich, hat mit Eingabe vom 13. März 1996 Beschwerde gegen die kantonale Volksabstimmung über die Änderung des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz (Einzelinitiative) vom 10. März 1996 erhoben. Er beantragt, die erwähnte Volksabstimmung sei für ungültig zu erklären, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu gewähren und es sei der Stadtrat von Zürich für die im Zusammenhang mit der Abstimmung publizierten Inserate zu rügen.

langfristigen finanziellen Perspektiven der Stadt Zürich zu qualifizieren. Die Abstimmungsvorlage sei daher im Hinblick auf den ohnehin sehr angespannten städtischen Finanzhaushaltarholdi, Eugen Huber-Strasse 179, 8048 Zürich, hat mit Eingabe vom 13. März 1996 Beschwerde gegen die kantonale Volksabstimmung über die Änderung des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz (Einzelinitiative) vom 10. März 1996 erhoben. Er beantragt, die erwähnte Volksabstimmung sei für ungültig zu erklären, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu gewähren und es sei der Stadtrat von Zürich für die im Zusammenhang mit der Abstimmung publizierten Inserate zu rügen.

ngfristigen finanziellen Perspektiven der Stadt Zürich zu qualifizieren. Die Abstimmungsvorlage sei daher im Hinblick auf den ohnehin sehr angespannten städtischen Finanzhaushaltarholdi, Eugen Huber-Strasse 179, 8048 Zürich, hat mit Eingabe vom 13. März 1996 Beschwerde gegen die kantonale Volksabstimmung über die Änderung des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz (Einzelinitiative) vom 10. März 1996 erhoben. Er beantragt, die erwähnte Volksabstimmung sei für ungültig zu erklären, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu gewähren und es sei der Stadtrat von Zürich für die im Zusammenhang mit der Abstimmung publizierten Inserate zu rügen.

spektiven der Stadt Zürich zu qualifizieren. Die Abstimmungsvorlage sei daher im Hinblick auf den ohnehin sehr angespannten städtischen Finanzhaushaltarholdi, Eugen Huber-Strasse 179, 8048 Zürich, hat mit Eingabe vom 13. März 1996 Beschwerde gegen die kantonale Volksabstimmung über die Änderung des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz (Einzelnitiative) vom 10. März 1996 erhoben. Er beantragt, die erwähnte Volksabstimmung sei für ungültig zu erklären, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu gewähren und es sei der Stadtrat von Zürich für die im Zusammenhang mit der Abstimmung publizierten Inserate zu rügen.

ohnehin sehr angespannten städtischen Finanzhaushaltarholdi, Eugen Huber-Strasse 179, 8048 Zürich, hat mit Eingabe vom 13. März 1996 Beschwerde gegen die kantonale Volksabstimmung über die Änderung des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz (Einzelinitiative) vom 10. März 1996 erhoben. Er beantragt, die erwähnte Volksabstimmung sei für ungültig zu erklären, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu gewähren und es sei der Stadtrat von Zürich für die im Zusammenhang mit der Abstimmung publizierte Inserate zu rügen.

hin sehr angespannten städtischen Finanzhaushaltarholdi, Eugen Huber-Strasse 179, 8048 Zürich, hat mit Eingabe vom 13. März 1996 Beschwerde gegen die kantonale Volksabstimmung über die Änderung des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz (Einzelinitiative) vom 10. März 1996 erhoben. Er beantragt, die erwähnte Volksabstimmung sei für ungültig zu erklären, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu gewähren und es sei der Stadtrat von Zürich für die im Zusammenhang mit der Abstimmung publizierte Inserate zu rügen.

2. Er begründet seine Beschwerde im wesentlichen wie folgt:

- a) Die Stadt Zürich habe ein unmittelbares und besonderes Interesse am Ausgang der Abstimmung. Daher hätten die Stimmberechtigten ein berechtigtes Interesse daran, zu erfahren, wie sich die direkt betroffene Stadt Zürich dazu stelle. Der Stadtrat von Zürich habe beschlossen, die erwähnte Vorlage zu unterstützen. Das sei durch die Presse bekanntgeworden. Die Empfehlung des Stadtrates von Zürich an die Stimmberechtigten, die Vorlage anzunehmen, sei daher bereits ausreichend bekannt gewesen, bevor die Behörde auf unzulässige Weise in den Abstimmungskampf eingegriffen habe.
- b) Der Stadtrat von Zürich habe am 27. Februar, 1. und 6. März 1996 je ein Inserat im städtischen Amtsblatt, dem "Tagblatt der Stadt Zürich", veröffentlicht mit der eindeutigen Aufforderung an die Stimmberechtigten, die erwähnte Abstimmungsvorlage anzunehmen. Diese Intervention des Stadtrates sei willkürlich. Ein solches Eingreifen einer kommunalen Behörde in einen kantonalen Abstimmungskampf könnte bestenfalls zulässig sein, wenn feststehe, dass die Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinde ihre Haltung mehrheitlich teilen. Daher bilde die qualifizierte oder überwiegende Zustimmung einer Mehrheit der betreffenden Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlamentes die Voraussetzung für die Zulässigkeit derartiger Interventionen. Eine entsprechende Abstimmung habe indessen auf Gemeindeebene nicht stattgefunden.
- c) Im Beleuchtenden Bericht seien die Argumente für eine Annahme der Vorlage umfangreich und detailliert erläutert worden. Die Stimmberechtigten hätten somit über ein Argumentarium für die Annahme der Vorlage verfügt. Die Inseratekampagne des Stadtrates von Zürich habe für die Stimmberechtigten keine neuen Informationen gebracht, da sie im Zeit-

punkt des Erscheinens der Inserate die Abstimmungszeitung bereits erhalten hätten. Auch die Haltung des Stadtrates sei, wie erwähnt, bereits bekannt gewesen. Andere Gründe für eine Intervention des Stadtrates, wie etwa die Notwendigkeit von Richtigstellungen oder das Bedürfnis nach Erklärung komplexer, schwer durchschaubarer Zusammenhänge, seien nicht ersichtlich.

- d) Innert neun Tagen seien drei überdimensionierte, gleichlautende Inserate erschienen, das letzte erst am Mittwoch vor dem Abstimmungswochenende. Wegen der Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe setzten die Abstimmungskämpfe in der Regel früh ein. Die Publikation von mehr als halbseitig grossen Abstimmungsinseraten so kurz vor dem Abstimmungstermin sei daher unverhältnismässig. Dadurch sei auch die Gegnerschaft nicht mehr in der Lage gewesen, auf die Inseratekampagne rechtzeitig zu reagieren.
 - e) Bereits vor der angefochtenen Intervention des Stadtrates von Zürich habe zugunsten der Befürworter der Vorlage bezüglich der Abstimmungswerbung ein deutlicher Vorsprung bestanden. In der Abstimmungszeitung habe der befürwortende Kantonsrat die Auffassung der "relativ grossen Minderheit" im Kantonsrat nur am Rande erwähnt. Den Stimmberechtigten hätten so nicht alle Gegenargumente zur Verfügung gestellt werden können, so dass ein Informationsdefizit entstanden sei. Politische Parteien und Verbände, welche die Vorlage unterstützten, hätten einen dominierenden und finanziell stärkeren Abstimmungskampf geführt. Die Inserate des Stadtrates von Zürich hätten daher den bereits vorhandenen Vorteil in ungerechtfertigter Weise vergrössert.
3. Der Stadtrat von Zürich hat in seiner Vernehmlassung vom 10. April 1996 beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Im übrigen hat er wie folgt Stellung genommen:
- a) Anlass für die Einreichung der Einzelinitiative, über welche am 10. März 1996 abgestimmt worden sei, habe nicht zuletzt die geplante Sihltiefstrasse in Zürich gegeben. Nach der nunmehr aufgehobenen Gesetzesbestimmung in § 15 Abs. 2 des kantonalen Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz vom 24. März 1963 hätte die Stadt Zürich für die Sihltiefstrasse einen Baukostenbeitrag von mindestens 250 Mio. Franken leisten müssen. Der Volksabstimmung sei daher für die Stadt Zürich eine herausragende Bedeutung zugekommen. Die Zustimmung zur erwähnten Einzelinitiative sei als wesentliche Verbesserung der langfristigen finanziellen Perspektiven der Stadt Zürich zu qualifizieren. Die Abstimmungsvorlage sei daher im Hinblick auf den ohnehin sehr angespannten städtischen Finanzhaushalt besonders wichtig gewesen.
 - b) Zum Gegenstand der Beschwerde, der Publikation von drei Inseraten des Stadtrates im "Tagblatt der Stadt Zürich", sei anzumerken, dass die Gesamtkosten für die Insertion, für Text und Gestaltung durch Dritte und für den Arbeitsaufwand der Verwaltung deutlich weniger als Fr. 15'000 ausmachten. Der Stadtrat habe sich also mit einer Information der

Stimmberechtigten begnügt, die nur bescheidene Kosten verursachte und deren Höhe in Anbetracht der finanziellen Bedeutung der Volksabstimmung für die Stadt Zürich sicherlich vernachlässigt werden dürfe. Von einem unverhältnismässigen Einsatz städtischer Mittel könne von vornherein nicht die Rede sein.

- c) Zum Begehren des Beschwerdeführers, die erwähnte Volksabstimmung für ungültig zu erklären und zu wiederholen, lässt sich der Stadtrat von Zürich wie folgt vernehmen:
- aa) Das Argument des Beschwerdeführers, der Stadtrat von Zürich hätte ohne klare Zustimmung der Stimmberechtigten der Stadt Zürich oder des Gemeinderates nicht in den Abstimmungskampf eingreifen dürfen, sei offensichtlich unhaltbar. Es bestehe keine Vorschrift des kantonalen oder kommunalen Rechts, welche diese Auffassung stütze. Aus der massgebenden Kompetenzverteilung zwischen Gemeinderat und Stadtrat gemäss der Gemeindeordnung (GO) werde die Stadt Zürich durch den Stadtrat verwaltet, soweit die GO nichts anderes bestimme. Diese allgemeine Kompetenzvermutung werde für das Eingreifen in einen Abstimmungskampf nicht umgestossen. Die Zuständigkeit habe eindeutig beim Stadtrat gelegen. Gleiches gelte in bezug auf die finanzrechtliche Kompetenzordnung, weil die Befugnis für Ausgabenbewilligungen des Gemeinderates gemäss Art. 41 lit. c GO erst bei Beträgen von mehr als 1 Mio. Franken einsetze.
- bb) Für das Eingreifen des Stadtrates in den Abstimmungskampf habe ein triftiger Grund bestanden. Die Stadt Zürich und ihre Einwohnerschaft hätten am Ausgang der kantonalen Volksabstimmung ein direktes und besonderes Interesse gehabt, welches jenes der übrigen Gemeinden bei weitem übertroffen habe. Die besondere Betroffenheit der Stadt Zürich sei auch im Beleuchtenden Bericht zur Abstimmungsvorlage nicht an markanter Stelle zum Ausdruck gekommen, auch wenn die finanziellen Auswirkungen für die Stadt Zürich im Fall der künftigen Erstellung der Sihltiefstrasse durchaus erwähnt worden seien. Erfahrungsgemäss pflegten lange nicht alle an Volksabstimmungen teilnehmenden Personen den Beleuchtenden Bericht genau zu lesen, so dass es durchaus als angezeigt erschienen sei, die Stimmberechtigten in der Stadt Zürich auf die besondere Tragweite der kantonalen Volksabstimmung ausdrücklich hinzuweisen. Letztlich sei es um eine Finanzierungsvorlage von ganz besonderer Bedeutung für die Stadt Zürich gegangen und nicht um eine allgemeine Gesetzesrevision mit Auswirkungen auf alle Gemeinden oder auch nur eine Mehrzahl davon.
- cc) Die Information der Stimmberechtigten sei durchaus sachlich erfolgt. Die Inserate hätten nicht den geringsten Widerspruch zum Beleuchtenden Bericht enthalten. Es seien aber, knapp zusammengefasst, die wesentlichen Argumente aus der Sicht der Stadt Zürich hervorgehoben worden.

dd) Die städtischen Aufwendungen für die drei Inserate im "Tagblatt der Stadt Zürich" seien mit Kosten von höchstens Fr. 15'000 sehr bescheiden ausgefallen und erwiesen sich als durchaus verhältnismässig. Das ergebe sich schon aus dem Vergleich der aus der einschlägigen Praxis des Bundesgerichts bekannten deutlich höheren Aufwendungen der Gemeinden Richterswil (Fr. 65'000) und Eglisau (Fr. 60'000) für deren frühere Abstimmungskampagnen zu kantonalen Vorlagen. Die Stadt Zürich sei aber durch die erwähnte kantonale Volksabstimmung ebenso direkt und mindestens gleich stark betroffen gewesen wie die beiden Gemeinden durch die jeweiligen kantonalen Strassenbauvorlagen. Ferner sei anzumerken, dass die städtische Inserateaktion sich auf das Stadtgebiet beschränkt habe und keine Streuung über das ganze Kantonsgebiet stattgefunden habe.

II.

1. Gemäss § 123 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) sind Beschwerden zulässig wegen Unregelmässigkeiten bei Wahlen und Abstimmungen und wegen Verletzung des Stimmrechts. Gemäss § 125 Wahlgesetz entscheidet der Kantonsrat über Beschwerden wegen Unregelmässigkeiten bei kantonalen Volkswahlen und -abstimmungen, der Regierungsrat über Beschwerden wegen Verletzung des Stimmrechts. Da der Beschwerdeführer Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit der kantonalen Volksabstimmung über die Einzelinitiative Markus Knauss, Zürich, vom 10. März 1996 geltend macht, ist der Kantonsrat zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

Als Wahl- und Stimmberechtigter ist der Beschwerdeführer gemäss § 124 Wahlgesetz zur Beschwerde legitimiert.

Die Beschwerdefrist von 20 Tagen seit der schriftlichen Mitteilung, der amtlichen Publikation oder der Kenntnis des Beschwerdegrundes gemäss § 128 Wahlgesetz ist mit der Beschwerdeerhebung am 13. März 1996 eingehalten worden.

2. Der Beschwerde kommt gemäss § 130 Wahlgesetz aufschiebende Wirkung zu, es sei denn, die entscheidende Behörde treffe abweichende Massnahmen. Derartige Massnahmen sind nicht getroffen worden. Das vom Beschwerdeführer formulierte Begehren, es sei der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu verleihen, erweist sich somit als gegenstandslos.
3. § 131 Abs. 2 Wahlgesetz bestimmt im übrigen folgendes: Stellt die entscheidende Behörde aufgrund einer Beschwerde oder von Amtes wegen nach der Durchführung einer Wahl oder Abstimmung eine Unregelmässigkeit fest, so hebt sie die Wahl oder Abstimmung auf, wenn glaubhaft ist, die Unregelmässigkeit könnte das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung wesentlich beeinflussen haben.

- a) Die erwähnte kantonale Gesetzesbestimmung garantiert gestützt auf die verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 16 der Kantonsverfassung - wie das ungeschriebene Bundesverfassungsrecht - die Ausübung und den Schutz des politischen Stimmrechts. Die Feststellung von Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit einer kantonalen Wahl oder Abstimmung führt allerdings nur dann zu deren Aufhebung, wenn eine wesentliche Beeinflussung des Ergebnisses durch die festgestellten Unregelmässigkeiten als plausibel erscheint. Das verfassungs- und gesetzmässig garantierte politische Stimmrecht gibt dem Bürger nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts allgemein Anspruch darauf, "dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt" (BGE 121 Ia 255; 121 Ia 12; 121 Ia 141; 119 Ia 272; 118 Ia 261; 116 Ia 46; 116 Ia 365; 116 Ia 455; 115 Ia 206; 113 Ia 52). Hat aber der freie und unverfälschte Wille der Stimmberechtigten zweifelsfrei den Ausgang der Wahl oder Abstimmung bestimmt, besteht allerdings auch der demokratische Anspruch der Bürger darauf, dass das Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt und respektiert wird.
- b) Vorliegend ist zunächst zu prüfen, ob die vom Beschwerdeführer kritisierte Publikation von Inseraten des Stadtrates von Zürich eine Unregelmässigkeit im Sinne der Bestimmungen des Wahlgesetzes darstellt.
- aa) Das Eingreifen einer untergeordneten Körperschaft in eine Abstimmung auf höherer Ebene, also beispielsweise einer Gemeinde in eine kantonale Abstimmung, ist gemäss der umfangreichen einschlägigen Rechtsprechung unter bestimmten Voraussetzungen gestattet. Eine Gemeinde darf in einen kantonalen Abstimmungskampf eingreifen, wenn sie und ihre Stimmberechtigten am Ausgang der Abstimmung ein besonderes und direktes Interesse haben, welches jenes der anderen Gemeinden bei weitem übersteigt. Das ist etwa der Fall, wenn der Gemeinde im Abstimmungskampf eine eigentliche Parteistellung zukommt, weil sie vom Gegenstand der Abstimmung nahe und individuell betroffen ist (Decurtins, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Freiburg 1992, S. 233). Beispiele, in denen einzelnen Gemeinden eine aktive Beteiligung an kantonalen Abstimmungskämpfen zugebilligt wurde, betrafen häufig Strassenbauprojekte (Richterswil, Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 15.11.1978, des Bundesgerichts in ZBl 81/1980, S. 20 ff.; Uster, ZBl 83/1982, S. 205 ff.; Eglisau, BGE 108 Ia 155 ff.; Cheseaux, BGE 116 Ia 466 ff.).
- bb) Im vorliegenden Fall hatten die Stimmberechtigten allerdings nicht über ein konkretes, einzig die Stadt Zürich betreffendes Projekt abzustimmen, sondern über die Aufhebung von § 15 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz, also einer generell-abstrakten Norm, welche grundsätzlich jede Stadt im Kanton Zürich betrifft. Es stellt sich daher die Frage, ob hier die von der Rechtsprechung ge-

forderte besondere Betroffenheit als Voraussetzung einer behördlichen Intervention in den Abstimmungskampf gegeben war. Dabei ist vernünftigerweise zu berücksichtigen, dass in absehbarer Zukunft einzig die Stadt Zürich im Zusammenhang mit der Sihltiefstrasse als Strassenverbindung zwischen N1 und N3 faktisch von der erwähnten Gesetzesbestimmung betroffen ist. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die finanzielle Betroffenheit der Stadt Zürich von der erwähnten gesetzlichen Regelung, im Zusammenhang mit der erwähnten Sihltiefstrasse, mit einer möglichen Kostenbeteiligung von über 250 Mio. Franken beträchtlich ist.

Es zeigt sich somit, dass der Stadt Zürich im Unterschied zu den übrigen Zürcher Gemeinden ein besonderes, ausgeprägtes Interesse am Ausgang der Volksabstimmung über die erwähnte Einzelinitiative zugebilligt werden muss, welches eine behördliche Intervention in den Abstimmungskampf grundsätzlich rechtfertigte.

- cc) Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, für eine zulässige Intervention hätte zumindest die Zustimmung des Gemeinderates von Zürich vorliegen müssen, ist auf die zutreffenden Ausführungen des Stadtrates von Zürich hinzuweisen. Aus der allgemeinen Kompetenzvermutung in Art. 49 Abs. 1 Gemeindeordnung beziehungsweise mangels Kompetenzzuweisung an ein anderes Organ der Stadt Zürich ergibt sich, dass der Stadtrat von Zürich durchaus für die beanstandete Massnahme zuständig war.
- dd) Es trifft allerdings zu, dass der Intervention des Stadtrates (im Unterschied zu zahlreichen in der Praxis des Bundesgerichts beurteilten Behördeninterventionen) keine demokratische Entscheidung der Bevölkerung oder des Gemeindeparlamentes vorausging. Da jedoch, wie bereits ausgeführt, die kantonale Volksabstimmung nicht einem konkreten Projekt, sondern einzig der Frage der künftigen finanziellen Beteiligung der Städte, namentlich der Stadt Zürich, an den Kosten für Expressstrassen des Nationalstrassennetzes galt, durfte der Stadtrat in guten Treuen annehmen, eine Mehrheit der städtischen Bevölkerung hinter sich zu haben, wenn er sich dafür einsetzte, der Stadt Zürich entsprechende finanzielle Belastungen künftig zu ersparen.
- ee) Es liegt auf der Hand, dass die Verwendung von Steuermitteln für Abstimmungspropaganda aus Sicht derjenigen Stimmberechtigten, die eine abweichende Meinung vertreten, störend wirkt. Es ist daher wichtig, dass die für eine behördliche Intervention in einem Abstimmungskampf eingesetzten finanziellen Mittel das vertretbare Mass nicht übersteigen. Für solche behördliche Interventionen soll nicht mehr aufgewendet werden, als Parteien oder anderen Interessengruppen ohne erhebliche Opfer zugemutet werden kann. Das Prinzip der gleich langen Spiesse soll gewahrt bleiben (Decurtins, a.a.O. S. 236). Im vorliegenden Fall hat der Stadtrat von Zürich angegeben, für die drei Inserate seien Ausgaben von insgesamt höchstens Fr. 15'000

gemacht worden. Dieses finanzielle Engagement des Stadtrates hält vor den erwähnten Grundsätzen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung durchaus stand.

- ff) Wie der Beschwerdeführer selbst ausführt, ist an den Inseraten des Stadtrates von Zürich inhaltlich nichts auszusetzen. Auf den Inhalt der publizierten Inserate ist daher nicht weiter einzugehen.
- c) Ob das Ergebnis der Abstimmung wesentlich auf die angefochtene behördliche Intervention zurückzuführen ist, braucht nach dem Gesagten nicht weiter geprüft zu werden, da im Zusammenhang mit Stimmrechtsbeschwerden nur unrechtmässige Interventionen von Interesse sein können. Immerhin darf angemerkt werden, dass nicht nur die Stadt Zürich, sondern die Bezirke Zürich, Winterthur, Uster, Horgen und Dietikon der Vorlage zugestimmt haben. Die Vorlage ist von den kantonalen Stimmberechtigten mit insgesamt 130'165 Ja- gegenüber 93'215 Nein-Stimmen deutlich angenommen worden. Wird dabei berücksichtigt, dass die beanstandeten Inserate lediglich im "Tagblatt der Stadt Zürich" erschienen sind, so zeigt sich, dass, auch wenn die angefochtene Intervention als Unregelmässigkeit im Sinne des Wahlgesetzes zu qualifizieren wäre, eine auf ihr beruhende wesentliche Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses gleichwohl nicht glaubhaft gemacht werden könnte.
4. Auf das Begehren des Beschwerdeführers, im Zusammenhang mit der behaupteten verbotenen Einflussnahme auf die kantonale Volksabstimmung sei dem Stadtrat von Zürich eine Rüge zu erteilen, wird bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens nicht weiter eingegangen. Auch wenn im Hinblick auf die vom Kantonsrat wahrzunehmende parlamentarische Oberaufsicht ein solches Begehren - trotz der diesbezüglich vom Stadtrat von Zürich vorgetragenen Bedenken - nicht zum vornherein als unzulässig erscheint, erweist es sich im vorliegenden Zusammenhang jedenfalls als klar unbegründet.
5. Gemäss § 132 Wahlgesetz können die Kosten des Beschwerdeverfahrens bei ganzer oder teilweiser Abweisung der Beschwerde dem Beschwerdeführer auferlegt werden, wenn die Beschwerde mutwillig erhoben worden ist. Im vorliegenden Fall liegt indessen keine mutwillige Beschwerdeerhebung vor. Auf die Erhebung der Kosten ist daher zu verzichten.