Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.338/2006
1P.582/2006 /ggs

Urteil vom 12. Februar 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann, Reeb, Eusebio,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
Erich Schneider, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Gion-Andri Decurtins,

gegen

Initiativkomitee für die Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug, Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Saxer,
Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich,
Regierungsrat des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Kantonale Volksinitiative Ja zur Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug (Zürcher Medikamentenabgabe-Initiative),

Staatsrechtliche Beschwerden gegen die Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 27. April 2006 und den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 19. Juli 2006.
Sachverhalt:

A.
Das Initiativkomitee für die Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug reichte am 20. April 2006 (in überarbeiteter Form) die kantonale Volksinitiative "Ja zur Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug" (Zürcher Medikamentenabgabe-Initiative) zur Vorprüfung ein. Diese hat folgenden Wortlaut:
Das Gesetz über das Gesundheitswesen vom 4. November 1962 (Gesundheitsgesetz, LS 810.1) ist folgendermassen zu ändern:

§ 17 (Neuformulierung) Privatapotheken

"Zur Führung einer ärztlichen Privatapotheke ist eine Bewilligung der Direktion des Gesundheitswesens erforderlich. Die Bewilligung wird praxisberechtigten Ärztinnen und Ärzten sowie ambulanten gemeinnützigen Instituten gemäss Ärzteverordnung erteilt. Die Inhaberinnen und Inhaber von ärztlichen Privatapotheken dürfen Arzneimittel nur an Patientinnen und Patienten abgeben, die bei ihnen in Behandlung stehen. Die Abgabe hat unter ärztlicher Aufsicht und Verantwortung zu erfolgen."

Bei zwischenzeitlichem Erlass eines neuen bzw. Revision des bestehenden Gesundheitsgesetzes ist dieser Paragraph in das neue Gesundheitsgesetz einzufügen.
Dem Volksbegehren war die folgende, auf den Unterschriftenlisten aufzuführende Begründung beigegeben:
Ausgangslage
- Das Zürcher Stimmvolk hat sich bereits zweimal (2001/2003) zur Frage der ärztlichen Medikamentenabgabe geäussert und dabei jegliche Beschränkungen der ärztlichen Medikamentenabgabe abgelehnt.

- Die Regierung wollte diesen Volkswillen mittels einer Verordnung umsetzen. Aufgrund einer Beschwerde ans Bundesgericht hob dieses die Verordnung aber wieder auf. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass eine solche Änderung nur über ein Gesetz möglich sei. Eine Regierungsverordnung reiche hierfür nicht aus. Gestützt auf dieses Urteil gilt derzeit wieder die veraltete Regelung, wonach die Ärztinnen und Ärzte in den Städten Zürich und Winterthur keine Medikamente abgeben dürfen, die Ärztinnen und Ärzte auf dem Land hingegen schon.
- Mit unserer Initiative soll die von der Regierung vorgeschlagene Regelung zum Medikamentenbezug im Kanton Zürich nun ohne weitergehende Änderungen auf Gesetzesebene überführt werden.
Begründung
- Der in zwei Abstimmungen geäusserte Volkswille konnte bisher nicht umgesetzt werden. Deshalb haben die Ärztinnen und Ärzte des Kantons Zürich entschieden, diese Frage vom Zürcher Stimmvolk beurteilen zu lassen.
- Basierend auf dem Bundesgerichtsurteil vom 9. März 2005 fordern wir die Umsetzung des Volkswillens auf Gesetzesstufe. Deshalb lancieren wir die Volksinitiative "Ja zur Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug".
- Alle Bewohnerinnen und Bewohner im Kanton Zürich sollen frei wählen können, wo sie ihre Medikamente beziehen möchten.
- Die Initiative fordert, dass die Bewohnerinnen und Bewohner auf dem Land und in den Städten Zürich und Winterthur gleich behandelt werden.
- Wir setzen uns für eine patientenfreundliche und kostengünstige ärztliche Medikamentenabgabe ein.

B.
Mit Verfügung vom 27. April 2006 hielt die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich fest, dass der Titel und die Begründung der als ausgearbeiteter Entwurf abgefassten Volksinitiative sowie die Form der Unterschriftenliste den Vorschriften von § 123 des zürcherischen Gesetzes über die politischen Rechte entsprechen. Ferner wies sie auf die Möglichkeit eines Stimmrechtsrekurses an den Regierungsrat innert fünf Tagen seit Veröffentlichung der Verfügung im Amtsblatt hin.
Gegen diese Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern erhob Erich Schneider beim Bundesgericht am 3. Juni 2006 staatsrechtliche Beschwerde in der Form der Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG (Verfahren 1P.338/2006). Er rügt eine Verletzung der politischen Rechte wegen eines irreführenden Titels und einer irreführenden Begründung. Die Beschwerde wurde vorsorglich erhoben für den Fall, dass der Regierungsrat des Kantons Zürich auf einen Stimmrechtsrekurs nicht eintreten würde.

Mit Verfügungen vom 20. Juni und 14. August 2006 wurde das bundesgerichtliche Verfahren sistiert und mit Verfügung vom 28. September 2006 wieder aufgenommen.

Die Direktion der Justiz und des Innern sowie das Initiativkomitee für die Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug als Beschwerdegegner beantragen, auf die Beschwerde nicht einzutreten und sie allenfalls abzuweisen.

In seiner Replik vom 4. Dezember 2006 hält Erich Schneider an Antrag und Begründung fest.

C.
Die genannte Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 27. April 2006 focht Erich Schneider zudem mit Stimmrechtsrekurs beim Regierungsrat des Kantons Zürich an. Mit Entscheid vom 19. Juli 2006 trat dieser auf den Rekurs nicht ein. Er hielt dafür, dass Erich Schneider die Legitimation zur Anfechtung des Vorprüfungsentscheides fehle.

Auch diesen Entscheid des Regierungsrates focht Erich Schneider beim Bundesgericht mit staatsrechtlicher Beschwerde im Sinne von Art. 84 Abs. 1 lit. a OG an (Verfahren 1P.582/2006). Er macht eine formelle Rechtsverweigerung wegen willkürlicher Anwendung des kantonalen Rechts geltend.

Die Staatskanzlei des Kantons Zürich beantragt im Namen des Regierungsrates die Abweisung der Beschwerde. Das Initiativkomitee stellt den Antrag, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten bzw. sie sei abzuweisen.

In seiner Replik vom 4. Dezember 2006 hält Erich Schneider an Antrag und Begründung fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Der Beschwerdeführer erhebt gegen die Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern (Direktion), mit der Titel und Begründung der Volksinitiative sowie die Unterschriftenlisten genehmigt worden sind, Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG. Zudem ficht er den Entscheid des Regierungsrates, mit dem auf seinen Stimmrechtsrekurs nicht eingetreten worden ist, mit staatsrechtlicher Beschwerde gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. a OG wegen formeller Rechtsverweigerung an.

Die Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG bedarf ebenso wie die staatsrechtliche Beschwerde gemäss Art. 84 Abs. 1 OG der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges (Art. 86 Abs. 1 OG). Vorerst ist zu prüfen, ob der Nichteintretensentscheid des Regierungsrates vor der Verfassung standhält. Trifft dies nicht zu, wäre dieser aufzuheben, hätte der Regierungsrat über den bei ihm erhobenen Stimmrechtsrekurs materiell zu befinden und wäre auf die Stimmrechtsbeschwerde mangels Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges nicht einzutreten. Ist das Nichteintreten durch den Regierungsrat mit der Verfassung vereinbar, ist im bundesgerichtlichen Verfahren über die gegen die Verfügung der Direktion gerichtete Stimmrechtsbeschwerde zu befinden.
2.
Das Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Zürich (GPR, Gesetzessammlung 161) ordnet das Initiativrecht in § 119 ff. in allgemeiner Weise. Hinsichtlich der Volksinitiative (§ 122 ff.) und des Rechtsschutzes (§ 146 ff.) enthält es u.a. die folgenden Bestimmungen:
§ 123 - Unterschriftenlisten, Inhalt
1 Jede Unterschriftenliste enthält folgende Angaben:
...
b) den Titel, den Text und eine kurze Begründung der Initiative,
...
2 Der Titel und die Begründung der Initiative dürfen nicht irreführend, ehrverletzend oder übermässig lang sein, keine kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten und zu keinen Verwechslungen Anlass geben.
§ 124 - Vorprüfung
1 Vor Beginn der Unterschriftensammlung reicht das Initiativkomitee der Direktion eine Unterschriftenliste zur Vorprüfung ein.
2 Die Direktion verfügt die nötigen Änderungen, wenn der Titel oder die Begründung der Initiative oder die Form der Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorschriften nicht entspricht.
§ 146 - Anwendbares Recht
1 Der Schutz der politischen Rechte des kantonalen und kommunalen Rechts richtet sich nach den nachfolgenden Bestimmungen, ergänzend nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.
. ...
§ 147 - Stimmrechtsrekurs; Rekursgründe, Anfechtungsobjekt
1 Mit Stimmrechtsrekurs kann die Verletzung der politischen Rechte oder von Vorschriften über ihre Ausübung gerügt werden.
2 Anfechtbar sind alle Handlungen und Unterlassungen von staatlichen Organen.
§ 148 - Legitimation
Zum Rekurs berechtigt sind
a) die Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises und die Kandidierenden,
...
3.
3.1 Der Regierungsrat ist auf den Stimmrechtsrekurs des Beschwerdeführers mangels Legitimation nicht eingetreten. Bei dieser Sachlage und vor dem Hintergrund der Bestimmungen von § 147 ff. GPR ist der Beschwerdeführer nach Art. 88 OG ohne weiteres legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde eine formelle Rechtsverweigerung zu rügen. Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners tut er dies mit der Berufung auf die Verfahrensgarantien in hinreichender Weise; eine ausdrückliche Erwähnung von Art. 29 Abs. 1 BV ist nicht erforderlich. Für die Rüge der formellen Rechtsverweigerung macht der Beschwerdeführer in zulässiger Weise geltend, das GPR sei vom Regierungsrat willkürlich ausgelegt und angewendet worden. Für die Legitimation zur Beschwerde nach Art. 84 Abs. 1 lit. a BV ist im bundesgerichtlichen Verfahren nach Art. 88

OG unerheblich, ob der Beschwerdeführer in spezifischer Weise als Stimmbürger betroffen ist. Der Entscheid des Regierungsrates kann bei keiner kantonalen Behörde angefochten werden und ist daher letztinstanzlich. Demnach ist auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde vom 14. September 2006 (Verfahren 1P.582/2006) einzutreten.
3.2 Art. 29 Abs. 1 BV räumt einen Anspruch auf Behandlung von formgerecht eingereichten Eingaben ein und verbietet formelle Rechtsverweigerung. Eine solche liegt vor, wenn eine Behörde fälschlicherweise auf eine Eingabe nicht eintritt und sie nicht regelgemäss prüft. Dies beurteilt sich unter Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben nach dem anwendbaren Verfahrensrecht. Soweit sich der Beschwerdeführer auf das GPR beruft, ist dessen Anwendung lediglich unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots nach Art. 9 BV zu beurteilen. Dabei ist auch der vom Beschwerdeführer angesprochenen Garantie der politischen Rechte gemäss Art. 34 BV Rechnung zu tragen.
3.3 Der Regierungsrat anerkennt im angefochtenen Entscheid, dass dem Beschwerdeführer kraft seiner Eigenschaft als Stimmbürger die grundsätzlich an keine weiteren Voraussetzungen anknüpfende Rekursberechtigung nach § 148 GPR zustünde. Diese sei indessen im Falle eines Entscheides der Direktion gemäss § 124 GPR nicht gegeben, wenn der Beschwerdeführer nicht Mitglied des Initiativkomitees sei. Beim Entscheid über die Formalien einer Initiative gehe es nicht um eine Wahl oder Abstimmung. Es sei daher nicht ersichtlich, weshalb in solchen Fällen jeder beliebige Stimmberechtigte zum Rekurs legitimiert sein solle. Im Übrigen zeigten die Materialien, dass der Gesetzgeber mit dem Vorprüfungsverfahren allgemein eine dem Bundesrecht entsprechende Regelung schaffen wollte; diese schliesse mit Art. 80 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) die Legitimation von unbeteiligten Stimmberechtigten zur Beschwerde gerade aus.

Demgegenüber bringt der Beschwerdeführer vor, als Stimmbürger übe er eine staatliche Organfunktion aus. § 148 lit. a GPR räume ihm ohne weiteres die Rekursberechtigung ein; der Regierungsrat bringe - auch mit dem Hinweis auf die nicht einschlägige Regelung BPR - keine stichhaltigen Gründe vor, weshalb vom Wortlaut abgewichen werden könnte. Schliesslich gebiete die Bedeutung von Titel und Begründung anlässlich einer anschliessenden Volksabstimmung die Bejahung der Rekurslegitimation.
3.4 Nach § 147 Abs. 2 GPR können alle Handlungen und Unterlassungen von staatlichen Organen mit Stimmrechtsrekurs angefochten werden. Zum Rekurs sind gemäss § 148 lit. a GPR die Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises legitimiert. Diese Ordnung zeigt in allgemeiner Hinsicht, dass der Stimmrechtsrekurs in einem weiten Ausmass gewährt werden soll. Der Regierungsrat geht davon aus, dass der Direktionsentscheid grundsätzlich dem Rekurs unterliegt (und im Falle der Abänderung von Titel oder Begründung von den Initianten angefochten werden könnte). Zudem räumt er ein, dass der Rekurs - über das Erfordernis des Stimm- und Wahlrechts in kantonalen Angelegenheiten hinaus - grundsätzlich an keine weitern Voraussetzungen geknüpft ist. Diese Regelung entspricht der Auffassung, dass die Stimmberechtigten mit dem Stimm- und Wahlrecht zugleich eine Organkompetenz und eine öffentliche Funktion wahrnehmen und daher zur Beschwerde keines persönlichen Interesses bedürfen (vgl. BGE 119 Ia 167 E. 1d S. 171 f., 128 I 190 E. 1.1 S. 193, nicht publizierte E. 1 von 131 I 442).
3.5 Auch wenn der Wortlaut von § 148 lit. a GPR vordergründig als klar und eindeutig erscheint, bedarf die Bestimmung gleichwohl der Auslegung. Denn der Wortlaut stellt für sich nicht bereits den Inhalt der Rechtsnorm dar, sondern erst das mit Blick auf Sachverhalte verstandene und auf bestimmte Situationen hin konkretisierte Gesetz. Dabei befolgt das Bundesgericht einen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen. In diesem Rahmen kann ein zu weit gefasster Wortlaut durch zweckgerichtete Auslegung in zulässiger Weise eine restriktive Deutung erfahren (BGE 128 I 34 E. 3b S. 41 f.). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung verstösst eine Gesetzesauslegung gegen den Wortlaut nicht schon für sich allein gegen Art. 9 BV. Unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbotes kann ein Abweichen vom Wortlaut des Gesetzes nicht ausgeschlossen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass dieser nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt; solche Gründe können sich namentlich aus der Entstehungsgeschichte, aus Grund und Zweck der Norm und aus dem Zusammenhang mit andern Gesetzesbestimmungen ergeben (BGE 108 Ia 295 E. 2a S. 297, 108 Ia 188 E. 4b S.
195 f., 118 Ib 187 E. 5a S. 191, 124 II 265 E. 3a S. 268, Urteil 2P.158/1995 E. 3c/aa in Pra 1995 Nr. 2; vgl. Felix Uhlmann, Das Willkürverbot [Art. 9 BV], Bern 2005, S. 27 f.). Es ist daher zu prüfen, ob vor dem Hintergrund des vorliegenden Sachverhalts sachliche Gründe für die vom Regierungsrat vorgenommene einschränkende Auslegung von § 148 lit. a GPR vorgebracht werden können oder aber zu verneinen sind.

3.6 Das Vorprüfungsverfahren gemäss § 124 GPR führt, wie der Regierungsrat darlegt, zu einem ersten Zwischenentscheid im Hinblick auf weitere Vorkehren und Entscheidungen wie die definitive Einreichung der Initiative, die Beurteilung von deren Gültigkeit, ein allfälliger Gegenvorschlag des Kantonsrates und die Volksabstimmung. Insoweit handelt es sich im jetzigen Zeitpunkt nicht um eine Wahl oder Abstimmung oder um eine unmittelbare Vorbereitungshandlung zu einer solchen. Dies ändert indessen nichts am Umstand, dass das Vorprüfungsverfahren in verschiedener Hinsicht die politischen Rechte berührt.

Auf der einen Seite räumt das durch das kantonale Recht gewährte und von Art. 34 Abs. 1 BV geschützte Initiativrecht den Initianten nicht nur das Recht ein, den Normtext einer Initiative frei zu wählen. Diese haben grundsätzlich auch die Befugnis, den Titel einer Initiative und ihre Begründung zu bestimmen (vgl. Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Diss. Bern 2002, S. 236; Nicolas von Arx, Ähnlich, aber anders - Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz, Diss. Genf 2002, S. 181 und 183). Vorgaben hierzu und ein behördliches Vorprüfungsverfahren, wie sie im GPR - sowie im BPR - enthalten sind, stellen zulässige Beschränkungen des Initiativrechts dar. Einen solchen Eingriff bedeutet insbesondere eine Abänderung von Titel und Begründung nach § 124 Abs. 2 GPR. Zu einem gleichen Eingriff kann es führen, wenn Direktionsentscheide, mit denen Titel und Begründung einer Initiative genehmigt werden, von nicht direkt beteiligten Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Änderung angefochten werden können. Allgemein erscheint die mit dem Vorprüfungsverfahren verbundene Beschränkung des Initiativrechts als verhältnismässig, soweit sich die Vorprüfung auf Irreführungen beschränkt und die Wahl eines ansprechenden
Titels nicht ausschliesst.

Auf der andern Seite ist der Titel einer Initiative entgegen der Auffassung des Regierungsrates nicht ohne Einfluss auf die Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV. Ein irreführender Titel einer Initiative kann dereinst auf die Meinungsbildung und -kundgabe der Stimmberechtigten einwirken, weil er insbesondere auf dem Abstimmungszettel (ohne den eigentlichen Initiativtext) aufgeführt und im Abstimmungskampf verwendet wird (Besson, a.a.O., S. 236 f.; Stephan Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss. Zürich 1989, S. 94 f.). Eine Möglichkeit einer entsprechenden Korrektur ist nach Abschluss des Vorprüfungsverfahrens nicht ersichtlich. Gerade dieser Umstand rechtfertigt denn auch die vorgängige behördliche Prüfung von Volksinitiativen auf Titel und Begründung hin. Ein irreführender Titel einer Initiative kann daher im Abstimmungskampf eine gewisse Ähnlichkeit mit der Konstellation einer suggestiven und daher unzulässigen Fragestellung aufweisen (vgl. BGE 121 I 1 E. 5b/aa S. 12, 106 Ia 20, 99 Ia 216).
3.7 Vor diesem Hintergrund lässt sich mit sachlichen Gründen halten, den Initianten zwar die Legitimation zur Anfechtung von behördlichen Änderungen des Titels und der Begründung einzuräumen, sie indes den nicht näher betroffenen Stimmberechtigten im Falle der Genehmigung von Titel und Begründung einer Initiative abzusprechen. Den Initianten ist grösstmögliche Freiheit bei der Wahl von Titel und Begründung einzuräumen. Angesichts des Vorprüfungsverfahrens ist es in erster Linie Sache der Behörden, Irreführungen und Missbräuche auszuschliessen. Demgegenüber ist es nicht Aufgabe der unbeteiligten Stimmberechtigten, über die vorgenommene behördliche Vorprüfung hinaus für korrekte Titel und Begründung zu sorgen, damit die Lancierung eines Volksbegehrens zu behindern und die politische Auseinandersetzung bereits in der Vorphase zu führen.

In diesem Sinne sieht das BPR ein Vorprüfungsverfahren vor, in dem die Bundeskanzlei die Unterschriftenlisten prüft und den Titel einer Initiative ändert, wenn er irreführend ist, kommerzielle oder persönliche Werbung enthält oder zu Verwechslungen Anlass gibt (Art. 69 Abs. 1 und 2 BPR; vgl. Besson, a.a.O., S. 238; Walter Buser, Verfügungen der Bundeskanzlei nach dem Bundesgesetz über die politischen Rechte, in: Festschrift André Grisel, Neuenburg 1983, S. 386 ff. mit Hinweisen auf die Entstehungsgeschichte). Entsprechende Entscheide der Bundeskanzlei können nach Art. 80 Abs. 3 BPR ausschliesslich von Mitgliedern des Initiativkomitees angefochten werden. Andern Stimmberechtigten ist die Beschwerde versagt (vgl. Urteil 1A.314/1997 in ZBl 100/1999 S. 527). Mit dieser Regelung sollten sog. Popularbeschwerden sowie unbillige Schwierigkeiten für die Initianten ausgeschlossen werden (Votum Eng, AB N 1976 S.1489; Votum Gnägi, AB S 1976 S. 676).
3.8 Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid unter Hinweis auf die Materialien im Einzelnen dargelegt, dass das neu im GPR eingeführte Vorprüfungsverfahren entsprechend demjenigen im BPR ausgestaltet werden sollte. Der Beschwerdeführer zieht diese Annahme nicht in einer den Anforderungen von Art. 90 Abs.

1 lit. b OG genügenden Weise in Zweifel. Die Ausgestaltung in § 124 GPR zeigt denn auch, dass das Vorprüfungsverfahren weitgehend der Regelung von Art. 69 BPR entspricht. Es ist daher nicht ersichtlich, weshalb die Analogie des Zürcher Rechts zum Bundesrecht nicht bestehen soll, wie der Beschwerdeführer geltend macht. Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass der bundesrechtliche Rechtsmittelweg hinsichtlich anderer Rügen wegen Verletzung von eidgenössischen politischen Rechten nach bisheriger Fassung des BPR anders ausgestaltet war (vgl. nunmehr die Änderung des BPR gemäss Anhang 2 zum BGG).
Trotz dieser Analogie ist im GPR keine Art. 80 Abs. 2 BPR entsprechende Beschränkung der Anfechtbarkeit von Verfügungen über die Formalien eines Volksbegehrens auf die Mitglieder des Initiativkomitees aufgenommen worden. § 148 lit. a GPR räumt die Rekursberechtigung den Stimmberechtigten vielmehr in allgemeiner Weise ein, wie der Regierungsrat im angefochtenen Beschluss einräumt. Er erblickt darin indes eine Lücke, die durch einschränkende Auslegung zu schliessen sei.

Der Beschwerdeführer legt nicht dar, dass der kantonale Gesetzgeber trotz des Bemühens, eine dem Bundesrecht entsprechende Ordnung zu schaffen, bewusst davon abgesehen hat, eine Beschränkung des Stimmrechtsrekurses entsprechend Art. 80 Abs. 2 BPR aufzunehmen. Es lässt sich daher mit haltbaren Gründen vertreten, die Regelung von § 148 GPR reiche seinem Wortlaut nach in Bezug auf die vorliegend streitige Konstellation über die vom Gesetzgeber beabsichtigte Regelung hinaus. Es ist oben dargelegt worden, dass durchaus triftige Gründe dafür vorgebracht werden können, die Legitimation von nicht näher betroffenen Stimmberechtigten zum Rekurs gegen die Genehmigung von Unterschriftenlisten, Titel und Begründung zu einer Volksinitiative auszuschliessen. Bei dieser Sachlage verstösst es nicht gegen das Willkürverbot, einer allgemein gehaltenen Bestimmung eine gegenüber dem Wortlaut einschränkende Bedeutung beizumessen, § 148 lit. a GPR einschränkend auszulegen und dem Beschwerdeführer im vorliegenden Fall die Berechtigung zum Stimmrechtsrekurs abzusprechen.
3.9 Hält die vom Regierungsrat vorgenommene Auslegung von § 148 lit. a GPR vor dem Willkürverbot stand, stellt das Nichteintreten auf den Stimmrechtsrekurs keine formelle Rechtsverweigerung dar. Damit erweist sich die gegen den Entscheid des Regierungsrates vom 19. Juli 2006 gerichtete Beschwerde als unbegründet (Verfahren 1P.582/2006).
3.10 Die Abweisung der Beschwerde wegen formeller Rechtsverweigerung bedeutet, dass die Verfügung der Direktion in der vorliegenden Konstellation unter der heute geltenden Verfahrensordnung bei keiner kantonalen Rechtsmittelinstanz angefochten und direkt ans Bundesgericht weitergezogen werden kann. Es mag sich fragen, ob diese Verfahrensordnung in Zukunft mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Im Hinblick auf das Bundesgerichtsgesetz rechtfertigen sich daher - unter Beachtung der Übergangsfrist von Art. 130 Abs. 2 BGG - die nachfolgenden Erwägungen zu den daraus fliessenden Anforderungen an das kantonale Verfahren.

Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG lässt die Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte gegen Akte letzter kantonaler Instanzen zu. Gemäss Art. 88 Abs. 2 BGG sehen die Kantone gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vor; diese Pflicht erstreckt sich nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich vorerst, dass vor der Anrufung des Bundesgerichts mit Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG gegen einen Entscheid einer kantonalen Direktion oder eines kantonalen Departementes eine kantonale Rechtsmittelinstanz über die Stimmrechtssache zu befinden hat. Mit der Unzuständigkeit des Regierungsrates in der vorliegend streitigen Konstellation würde die heutige Zürcher Verfahrensausgestaltung inskünftig den Anforderungen von Art. 88 Abs. 2 BGG nicht mehr genügen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, welchen Kriterien die von Art. 88 Abs. 2 BGG verlangte Rechtsmittelinstanz zu genügen hat. Das Bundesgerichtsgesetz umschreibt die Natur dieses Rechtsmittels nicht. Der Bundesrat liess in seiner Botschaft ausdrücklich offen, ob die Rechtsmittelinstanz eine Behörde wie der Regierungsrat sein könne oder aber ein Gericht sein müsse; er überliess die Beantwortung der künftigen Auslegung der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV und damit der Rechtsprechung des Bundesgerichts (Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001, BBl 2001 S. 4327).

Hierfür ist davon auszugehen, dass die politischen Rechte justiziabel sind, wie die bundesgerichtliche Recht-

sprechung zu Art. 85 lit. a OG zeigt, und der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV unterliegen (Botschaft des Bundesrates, a.a.O., S. 4327; Andreas Kley, St. Galler BV-Kommentar, Art. 29a Rz. 18; Gerold Steinmann, St. Galler BV-Kommentar, Art. 34 Rz. 16; Esther Tophinke, Die Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, in: ZBl 107/2006 S. 104 ff.). Für die Auslegung der auf die politischen Rechte ausgerichteten Bestimmung von Art. 88 Abs. 2 BGG bedarf es keiner Bezugnahme auf Art. 86 Abs. 3 BGG (vgl. demgegenüber die Botschaft des Bundesrates, a.a.O., S. 4327, wonach diesen ein politischer Charakter zukomme). Art. 88 Abs. 2 BGG ist vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund und der Zielsetzung der neuen Bundesrechtspflege auszulegen. Zum einen sollen Rechtsuchende ein Gericht mit voller Sachverhaltskognition anrufen können, was im Falle einer letztinstanzlichen kantonalen Verwaltungsinstanz nicht sichergestellt ist (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 1 BGG). Zum andern soll das Bundesgericht grundsätzlich nicht mehr als erste gerichtliche Instanz entscheiden; vielmehr sollen ihm zum
Zwecke der Entlastung und Verwesentlichung der Rechtsprechung Gerichte vorgelagert sein (Botschaft des Bundesrates, a.a.O., S. 4225 f.; vgl. Heinrich Koller, Grundzüge der neuen Bundesrechtspflege und des vereinheitlichten Prozessrechts, in: ZBl 107/2006 S. 61 f.). Daraus ist zu schliessen, dass die im Rahmen von Art. 88 Abs. 2 BGG geforderte Rechtsmittelinstanz grundsätzlich ein Gericht sein soll; vorbehalten bleiben Akte des Parlaments und der Regierung. Die Doktrin hat sich bisher überwiegend, indes nicht einhellig in diesem Sinne ausgesprochen (im Sinne des Erfordernisses eines Gerichts: Tophinke, a.a.O., S. 104 ff.; Michel Besson, Die Beschwerde in Stimmrechtssachen, in: Ehrenzeller/Schweizer [Hrsg.], Die Reorganisation der Bundesrechtspflege, St. Gallen 2006, S. 432 ff.; Regina Kiener, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Pierre Tschannen [Hrsg.], Neue Bundesrechtspflege, Bern 2007 [erscheint Februar/März 2007], Abschnitt V, 4, a); Ruth Herzog, Auswirkungen auf die Staats- und Verwaltungsrechtspflege in den Kantonen, in: Pierre Tschannen [Hrsg.], Neue Bundesrechtspflege, Bern 2007 [erscheint Februar/März 2007], Abschnitt III, 1, b), cc); in diesem Sinne mit Zurückhaltung: Thomas Pfisterer, Der
kantonale Gesetzgeber vor der Reform der Bundesrechtspflege, in: Ehrenzeller/Schweizer [Hrsg.], Die Reorganisation der Bundesrechtspflege, St. Gallen 2006, S. 305 ff.; das Erfordernis einer gerichtlichen Instanz verneinend: Hansjörg Seiler/ Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, Art. 88 Rz. 10; Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Bundesgericht und Verfassungsgerichtsbarkeit nach der Justizreform, Supplement zur 6. Auflage des "Schweizerischen Bundesstaatsrechts", Zürich 2006, S. 27 Rz. 1968; Jean-Claude Lugon/Etienne Poltier/Thierry Tanquerel, Les conséquences de la réforme de la justice fédérale pour les cantons, in: Bélanger/Tanquerel [Hrsg.], Les nouveaux recours fédéraux en droit public, Genf 2006, S. 117).

4.

Mit der Abweisung der Rechtsverweigerungsbeschwerde ist nunmehr die gegen die Verfügung der Direktion vom 27. April 2006 gerichtete Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG zu prüfen (Verfahren 1P.338/2006).

4.1 In Anbetracht der vorstehenden Erwägung richtet sich diese Beschwerde gegen einen letztinstanzlichen Entscheid. Sie ist rechtzeitig erhoben worden. Einer näheren Prüfung bedarf die Frage, ob die Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG in der vorliegenden Konstellation gegeben und der Beschwerdeführer dazu legitimiert ist.

4.2 Der Entscheid, mit welchem namentlich der Titel sowie die (auf den Unterschriftenlisten aufgeführte) Begründung einer Volksinitiative genehmigt werden, stellt einen ersten Vorentscheid im verschiedene Stufen durchlaufenden Initiativverfahren dar. Er stellt zwar keine unmittelbare Vorbereitungshandlung im Hinblick auf eine Volksabstimmung dar. Gleichwohl wirkt er sich - unter der Voraussetzung, dass die Initiative erfolgreich eingereicht wird - auf das Abstimmungsverfahren aus. Der von den Initianten gewählte Titel kann nicht mehr geändert werden. Er bestimmt in weitem Ausmass den Abstimmungskampf, erscheint auf Plakaten und in Inseraten und wird in der politischen Auseinandersetzung verwendet. Schliesslich wird der Titel - ohne den eigentlichen Initiativtext - auf dem Stimmzettel aufgeführt. Der Titel einer Initiative ist daher geeignet, sich auf die Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV insofern auszuwirken, als eine darin enthaltene Irreführung über die Stossrichtung und das Anliegen der Initiative geeignet sein kann, die freie Willensbildung und -kundgabe anlässlich der Volksabstimmung zu beeinträchtigen (vgl. BGE 99 Ia 216). Angesichts des Umstands, dass die Stimmberechtigten mit dem Stimmzettel gefragt werden:
"Wollen Sie die Initiative mit dem entsprechenden Titel annehmen", nähert sich der Titel der Problematik von Fragestellungen an, die nach Art. 34 Abs. 2 BV nicht suggestiv und irreführend sein dürfen (vgl. BGE

121 I 1 E. 5b/aa S. 12, 106 Ia 20). Daran vermag nichts zu ändern, dass sich die Stimmberechtigten nicht allein aufgrund des Stimmzettels ihre Meinung bilden und ihnen hierfür zahlreiche weitere Informationsmittel im demokratischen Meinungsbildungsprozess zur Verfügung stehen (vgl. BGE 99 Ia 216 E. 2b S. 221 [zur Abstimmungsfrage], 130 I 290 E. 3.2 S. 295 [im Zusammenhang mit Abstimmungserläuterungen]; Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 1003 Rz. 2530 [zur behördlichen Formulierung von Abstimmungsfragen]). Somit betrifft der angefochtene Entscheid die politischen Rechte im Sinne von Art. 85 lit. a OG.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung steht die Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde den im betreffenden Gemeinwesen stimmberechtigten Bürgern zu (vgl. BGE 130 I 290 E. 1.2 S. 292, 128 I 190 E. 1.1 S. 193). Sie ist hinsichtlich der Rüge der Verletzung von politischen Rechten ohne weiteres gegeben (BGE 130 I 290 E. 1.3 S. 293, 128 I 190 E. 1.2 S. 193). Daran ändert - entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners - der Umstand nichts, dass die Unterbreitung einer angeblich materiell rechtswidrigen Vorlage das Stimmrecht nicht beschlägt und das Bundesgericht eine solche, vorbehältlich einer kantonalen Prüfungspflicht, auf Stimmrechtsbeschwerde hin nicht auf ihre Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht prüft (BGE 114 Ia 267 E. 3 S. 271, 117 Ia 66, 128 I 190 E. 1.2 S. 193, ZBl 99/1998 S. 91 E. 3 [1P.63/1997]). Im vorliegenden Fall steht nicht die Rechtmässigkeit der Initiative, sondern die Auswirkung von Titel und Begründung auf die Abstimmungsfreiheit in Frage.

Demnach ist auf die Stimmrechtsbeschwerde grundsätzlich einzutreten.
5.
In der Sache beanstandet der Beschwerdeführer sowohl den Titel als auch die (auf den Unterschriftenlisten aufgeführte) Begründung der Initiative.
5.1 Zum einen macht der Beschwerdeführer geltend, der Titel der Initiative sei offensichtlich irreführend und suggestiv und gebe zu Verwechslungen Anlass.

Nach § 123 Abs. 2 GPR darf der Titel eines Volksbegehrens insbesondere nicht irreführend sein und zu keinen Verwechslungen Anlass geben. Diese gesetzlichen Anforderungen sind einerseits unter dem Gesichtswinkel der durch Art. 34 Abs. 2 BV garantierten Abstimmungsfreiheit zu verstehen. Diese gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt; es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann (BGE 131 I 442 E. 3.1 S. 447, 130 I 290 E. 3.1 S. 294, 125 I 441 E. 2a S. 443, 121 I 138 E. 3 S. 141, ZBl 106/2005 S. 246 E. 2.1). Umgekehrt ist dem durch Art. 34 Abs. 1 BV geschützten Initiativrecht Rechnung zu tragen, welches den Initianten grundsätzlich die freie Wahl des Titels eines Volksbegehrens einräumt. Vor diesem Hintergrund können an die Wahl des Titels einer Initiative keine übertriebenen Anforderungen gestellt werden; entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers kann nicht in Anlehnung an BGE 106 Ia 20 (S. 22 f.) von einer
erhöhten Sorgfaltspflicht gesprochen werden. Den Initianten kann die Wahl eines ansprechenden und verkürzten, möglicherweise plakativ wirkenden Titels nicht abgesprochen werden. Die Stimmberechtigten sollen schon mit dem Titel auf das Anliegen aufmerksam gemacht werden können. Die Initianten können nicht auf einen neutralen Titel ohne Hinweis auf das angestrebte Ziel verpflichtet werden. Müssen schon behördliche Abstimmungserläuterungen nicht neutral gehalten sein, kann dies noch weniger für Titel von Volksbegehren gelten, mit denen stets bestimmte Zwecke und spezifische Interessen verfolgt werden. Initiativ-Titel mit Formulierungen wie "JA zu einem bestimmten Ziel" können für sich allein nicht als suggestiv und irreführend bezeichnet werden. Entscheidend ist vielmehr, ob der Titel geeignet ist, die Stimmberechtigten über die Stossrichtung und den Inhalt der Initiative irrezuführen. Eine besondere Form der Irreführung kann im Umstand liegen, dass der Titel zu Verwechslungen Anlass gibt (vgl. zu verschiedenartigen Formen möglicher Irreführung durch Titel von Initiativen Buser, a.a.O., S. 390 ff.; Besson, a.a.O., S. 237; Widmer, a.a.O. S. 94 f.).
5.2 Der Beschwerdeführer erachtet den Ausdruck "Wahlfreiheit" im Titel der Volksinitiative "JA zur Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug" als offensichtlich irreführend. Er bringt vor, eine solche Wahlfreiheit, wie sie der Titel suggeriere, bestehe keineswegs. Denn der Patient könne angesichts des ärztlichen Verschreibungsmonopols die Medikamente nicht frei wählen, er könne erst bei Verlassen der Arztpraxis die Apotheke für

die Einlösung des Rezepts selber bestimmen und angesichts des Abhängigkeit des Patienten vom Arzt sei die Wahlfreiheit rein hypothetischer Natur.

Mit diesen Vorbringen vermag der Beschwerdeführer nicht darzutun, dass der Ausdruck "Wahlfreiheit" die Stimmberechtigten über die Tragweite der Initiative irreführen könnte. Es kann keineswegs davon ausgegangen werden, der Titel suggeriere, dass die bestehenden rechtlichen Bedingungen für den Erhalt von Medikamenten und die Rezeptpflicht aufgehoben werden sollen und sich die Patienten selber irgendwelche Medikamente frei sollen beschaffen können. Die Verbindung von "Wahlfreiheit" mit "Medikamentenbezug" legt es vielmehr nahe, den Titel des Volksbegehrens in dem Sinne zu verstehen, dass dem Patienten beim Ort des Medikamentenbezuges ein grösserer Spielraum eingeräumt werden soll. Dies trifft nach dem Wortlaut des Initiativtextes denn auch insofern zu, als bei Aufhebung des (partiellen) Selbstdispensationsverbotes dem Patienten ermöglicht wird, die (verschriebenen) Medikamente nicht nur in einer selbst gewählten Apotheke, sondern auch beim Arzt selber zu beziehen. Diese Möglichkeit wird mit dem Initiativ-Titel angesprochen. Das Bundesgericht hat denn auch davon gesprochen, das Selbstdispensationsverbot habe zur Folge, dass die Patienten nicht frei wählen könnten, ob sie ihre Medikamente bei ihrem Arzt oder in einer Apotheke beziehen
wollen (Urteil 2P.52/2001 und 2A.89/2002 vom 24. Oktober 2001, E. 7a, in ZBl 103/2002 S. 322). Dabei mag es von untergeordneter Bedeutung sein, ob der Patient angesichts des tatsächlichen Abhängigkeitsverhältnisses vom Arzt faktisch immer in der Lage ist, zwischen dem Bezug beim Arzt selber oder aber in einer selbst bestimmten Apotheke frei zu wählen. Schliesslich erweist sich der Ausdruck "Wahlfreiheit" für die Stimmberechtigten nicht deshalb als irreführend, weil bei längerfristiger Betrachtung mit der unbeschränkten Zulassung der Selbstdispensation die Existenzgrundlage von Apotheken gefährdet erscheinen mag und die Wahlfreiheit der Patienten dadurch tatsächlich eingeschränkt werden könnte (vgl. zitiertes Urteil des Bundesgerichts).

Darüber hinaus macht der Beschwerdeführer geltend, der Titel der Volksinitiative gebe zu Verwechslungen Anlass. Diese Bedenken sind aus der Sicht, dass die Stimmberechtigten nicht irregeführt werden sollen, kaum nachvollziehbar. Der Titel weist nicht darauf hin, dass die Initiative auf die Abgabe von Generika- anstelle von Original-Medikamenten oder den Verkauf von Medikamenten durch den Detailhandel abzielen würde, und legt eine solche Auslegung auch nicht nahe. Dass kurz gehaltene Titel aus einer spezifischen Sicht und Konstellation heraus möglicherweise mit weitern Fragen in Beziehung gesetzt werden können, vermag für sich allein keine Gefahr der Täuschung oder Verwechslung für die Stimmberechtigten zu belegen.

Damit erweisen sich die Rügen, der Titel der umstrittenen Volksinitiative sei irreführend und gebe zu Verwechslungen Anlass, als unbegründet.
5.3 Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, die auf den Unterschriftenlisten aufgeführte Begründung der Volksinitiative sei krass tatsachenwidrig, unrichtig und offensichtlich irreführend.

In dieser Hinsicht gilt es vorerst festzuhalten, dass die Begründung auf den Unterschriftenlisten keine unmittelbare Auswirkung auf die dereinst durchzuführende Abstimmung entfaltet. Die Begründung beschlägt vielmehr einzig die Phase der Unterschriftensammlung. Diesbezüglich sind keine hohen Anforderungen an die Objektivität zu stellen. Es gehört zum Wesen des Initiativrechts, dass die Initianten Ausgangslage und Ziele der Initiative aus ihrer Optik darstellen. Zudem verlangt § 123 Abs. 1 lit. b GPR, dass die Begründung kurz gehalten wird.
Der Beschwerdeführer bringt vor, die umstrittene Initiative sei nicht deckungsgleich mit der vom Bundesgericht in BGE 131 I 205 aufgehobenen regierungsrätlichen Verordnungsbestimmung und die Begründung unterstelle dem Regierungsrat, an dieser festzuhalten. Derartige Hinweise lassen sich indes der Begründung nicht entnehmen. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kann das Volksbegehren durchaus als Folge von BGE 131 I 205 und die damit festgehaltene Weitergeltung von § 17 des Gesundheitsgesetzes betrachtet werden. Dass diese Regelung in der Begründung als "veraltet" bezeichnet wird, ist eine erkennbare Wertung, die die Unterzeichner des Volksbegehrens nicht irrezuleiten vermag. Ferner ist nicht irreführend, dass die Verhältnisse in den Städten Zürich und Winterthur einerseits und im übrigen Kantonsgebiet andererseits im Lichte von § 17 des Gesundheitsgesetzes als ungleich bezeichnet werden; in diesem Zusammenhang ist nicht entscheidend, dass die Sicht der Patienten in den Vordergrund gerückt wird, da die Herkunft des Begehrens aus der Ärzteschaft klar zum Ausdruck kommt. Soweit der Beschwerdeführer schliesslich auf die kantonalen Abstimmungen der

Jahre 2001 und 2003 Bezug nimmt und deren Wertung in der Begründung als völlig
spekulativ und unzulässig bezeichnet, vermag die Beschwerde mangels Bezeichnung der damaligen Vorlagen und Auseinandersetzung mit ihnen den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nicht zu genügen.

Demnach kann auch hinsichtlich der Begründung der Volksinitiative von keiner Irreführung gesprochen werden.
5.4 Soweit mit der Stimmrechtsbeschwerde (Verfahren 1P.338/2006) Titel und Begründung der umstrittenen Volksinitiative angefochten wird, ist sie als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
6.
Demnach sind die beiden staatsrechtlichen Beschwerden abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Praxisgemäss sind in Stimmrechtsangelegenheiten keine Kosten zu erheben. Hingegen hat der Beschwerdeführer den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (Art. 159 OG).
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtlichen Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Der Beschwerdeführer hat das Initiativkomitee für die Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien sowie der Direktion der Justiz und des Innern und dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. Februar 2007
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: