Urteilskopf

104 Ia 236

38. Auszug aus dem Urteil vom 12. Juli 1978 i.S. Bauert gegen Gemeinde Richterswil und Regierungsrat des Kantons Zürich
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Konsultativabstimmung.

Bei der Durchführung einer Konsultativabstimmung sind grundsätzlich die Verfahrensvorschriften zu beachten, die für die ordentlichen Volksabstimmungen gelten (E. 2).

Regeste (fr):
Art. 85 lett. a OG, référendum consultatif.

Référendum consultatif, procédure: il y a lieu, en principe, de se conformer aux dispositions de procédure applicables aux votations ordinaires (consid. 2).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; votazione consultiva.

Per l'attuazione di una votazione consultiva valgono, in linea di principio, le stesse disposizioni di procedura applicabili per le votazioni popolari ordinarie (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 236

Am 15. Juni 1977 kündigte der Gemeinderat von Richterswil in der "Grenzpost", dem amtlichen Anzeiger der Gemeinde, für den 3. Juli 1977 eine konsultative Volksabstimmung über den Bau der kantonalen Seestrasse an. Die Stimmbürger erhielten Weisung und Stimmzettel am 28. bzw. 29. Juni 1977 und hatten zu folgenden Abstimmungsfragen Stellung zu nehmen:

"1. Sind Sie damit einverstanden, dass unser Dorfkern gemäss vorliegendem Seestrassenprojekt vom Durchgangsverkehr entlastet wird? 2. Wünschen Sie, dass sich der Gemeinderat weiterhin beim Regierungsrat für einen möglichst raschen Baubeginn einsetzt?" Die Konsultativabstimmung wurde wie vorgesehen am 3. Juli 1977 durchgeführt. Für die erste Frage ergaben sich 1473 Ja- gegen 810 Nein-Stimmen, für die zweite Frage 1449 Ja- gegen 813 Nein-Stimmen. Rolf Bauert focht die Konsultativabstimmung ohne Erfolg beim Bezirksrat Horgen und beim Regierungsrat des Kantons Zürich an. Er erhebt gestützt auf Art. 85 lit. a OG staatsrechtliche Beschwerde, unter anderem mit der Begründung, die Abstimmung sei nicht rechtzeitig angekündigt und die Weisung sowie die Stimmzettel seien den Stimmbürgern zu spät zugestellt worden. Das Bundesgericht heisst

die Beschwerde gut und hebt die Konsultativabstimmung auf.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) (Unzulässigkeit der Beschwerde, soweit mehr als die Aufhebung der durchgeführten Konsultativabstimmung beantragt wird.) d) Das Bundesgericht prüft als Staatsgerichtshof nur diejenigen Einwendungen, die in der Beschwerdeschrift ausdrücklich oder jedenfalls sinngemäss erhoben werden (Art. 90 OG). In der vorliegenden Beschwerde wird geltend gemacht, die Konsultativabstimmung sei nicht richtig vorbereitet worden und die Fragestellung sowie die Abstimmungsweisung des Gemeinderates hätten die Stimmbürger irregeführt. Der Beschwerdeführer rügt dagegen nicht, die Abstimmung hätte mangels einer gesetzlichen Grundlage überhaupt nicht veranstaltet werden dürfen. Wie es sich damit verhält, ist deshalb nicht zu prüfen, sondern es ist einzig zu untersuchen, ob die Konsultativabstimmung wegen der behaupteten Verfahrensmängel zu kassieren sei.

2. a) Jeder Stimmbürger hat einen bundesrechtlich gewährleisteten Anspruch darauf, dass kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Stellt das Bundesgericht Verfahrensmängel fest, so hebt es die Abstimmung auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten

das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Der Stimmbürger muss in einem solchen Fall nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis entscheidend ausgewirkt hat; es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Ob das zutrifft, entscheidet das Bundesgericht mit freier Kognition; die Sachverhaltsfeststellungen der kantonalen Behörden überprüft es indessen nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür (BGE 102 Ia 268 E. 3 mit Hinweisen). b) Gemäss § 100 des zürcherischen Gesetzes über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926 (GG) und Art. 7 Abs. 2 der Gemeindeordnung von Richterswil sind den Stimmbürgern die der Gemeindeabstimmung unterliegenden Anträge und Beschlüsse mindestens zwanzig Tage vor der Abstimmung mit einer Weisung zuzustellen. Im vorliegenden Falle trug die Weisung des Gemeinderates das Datum des 13. Juni 1977. Hätten die Stimmbürger die Abstimmungsunterlagen an jenem Tag erhalten, so wäre die erwähnte Frist eingehalten worden. Es ist jedoch unbestritten, dass die Zustellung der Abstimmungsunterlagen erheblich später erfolgte. Die Stimmbürger erhielten die Weisung und den Stimmzettel mit den genauen Abstimmungsfragen erst am 28. bzw. 29. Juni, das heisst nur wenige Tage (Dienstag und Mittwoch) vor dem Abstimmungssonntag. Die Gemeinde Richterswil stellt das nicht in Abrede. Sie macht jedoch geltend, die für die ordentlichen Abstimmungen vorgesehenen Verfahrensvorschriften hätten nicht beachtet werden müssen, da lediglich eine konsultative Volksbefragung durchgeführt worden sei. Dieser Auffassung kann nicht beigepflichtet werden. Ob die zürcherischen Gemeinden zur Durchführung konsultativer Volksabstimmungen befugt sind, wird im kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht nicht näher geregelt (vgl. BGE 103 Ia 489, ferner die Weisung des Regierungsrates zur Änderung der Art. 29, 30 und 31 KV, Zürcher Amtsblatt, 1974, S. 1868, 1887), und auch der Gemeindeordnung von Richterswil ist hierüber keine ausdrückliche Vorschrift zu entnehmen. Dementsprechend bestehen auch keine gesetzlichen Vorschriften über das Verfahren, das bei Durchführung derartiger Volksabstimmungen zu befolgen ist. Das heisst jedoch nicht, dass die Behörden bei der Durchführung einer Konsultativabstimmung völlig frei wären. Vielmehr haben in diesem Falle

diejenigen Verfahrensvorschriften analog Anwendung zu finden, die für die ordentlichen Volksabstimmungen vorgesehen sind, vorausgesetzt, dass sie sich auch für konsultative Volksbefragungen als sachgerecht erweisen. Das ist bei den hier in Frage stehenden Bestimmungen über die Vorbereitung der Abstimmung der Fall. Diese Vorschriften sollen gewährleisten, dass den Stimmbürgern und den politischen Gruppierungen genügend Zeit zur Verfügung steht, um sich über die Abstimmung aufgrund der amtlichen Unterlagen zu unterrichten, gegenteilige Auffassungen zur Kenntnis zu nehmen und ihre eigene Auffassung in der öffentlichen Diskussion zu vertreten. Diese Zielsetzungen gelten für konsultative Volksbefragungen in gleicher Weise wie für ordentliche Abstimmungen, denn nur bei richtiger Vorbereitung des Urnenganges besteht Gewähr, dass die Befragung nicht die in einem bestimmten Zeitpunkt zufällig vorherrschende Stimmung widerspiegelt, sondern mit grösstmöglicher Zuverlässigkeit den repräsentativen, aus der politischen Auseinandersetzung hervorgegangenen Willen der Stimmbürger zum Ausdruck bringt. c) Wie aus den Akten hervorgeht, wurde die streitige Volksbefragung von den kommunalen Behörden angeordnet, um einer sich neu bildenden Opposition gegen das Seestrassenprojekt begegnen zu können. Nach der Annahme der kantonalen Initiative "Demokratie im Strassenbau" hatte nämlich eine private Arbeitsgruppe in der Gemeinde Richterswil Unterschriften für eine Petition an den Regierungsrat gesammelt, mit welcher verlangt wurde, es sei eine kantonale Volksabstimmung über den Bau der geplanten Seestrasse anzusetzen. Der Gemeinderat befürchtete bei dieser Sachlage, die Realisierung der Seestrasse könnte aufgrund der Petition um Jahre hinausgezögert werden. Der Petition sollte deshalb eine repräsentative Äusserung des Willens der Stimmbürger gegenübergestellt werden, um den Regierungsrat über den wirklichen Willen der Gemeinde zu orientieren und um den Behörden eine Richtlinie für ihr weiteres Verhalten in dieser Sache zu geben. Wenn den Stimmbürgern die Abstimmungsunterlagen mit der Weisung des Gemeinderates und den genauen Abstimmungsfragen erst im Verlaufe der letzten Woche vor der Abstimmung zugestellt wurden, statt mindestens zwanzig Tage zum voraus, wie das kantonale und kommunale Recht es für ordentliche Abstimmungen vorschreibt, so wurde die Meinungsbildung der

Stimmbürger erheblich beeinträchtigt. Bei einer derart massiven Abweichung von den hier analog anzuwendenden Gesetzesvorschriften über die Vorbereitung des Urnenganges erscheint eine Auswirkung auf das Abstimmungsergebnis als möglich, woran selbst die Tatsache nicht zu ändern vermag, dass die Einwohnerschaft von Richterswil bereits bei früheren Gelegenheiten über das Seestrassenprojekt orientiert worden war und die Konsultativabstimmung für beide Abstimmungsfragen einen verhältnismässig grossen Überschuss an Ja-Stimmen ergab. Bei dieser Sachlage ist die Abstimmung aufzuheben, und es kann dahingestellt bleiben, wie es sich mit den weiteren Rügen des Beschwerdeführers verhält.