Urteilskopf

119 Ia 271

33. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 4. August 1993 i.S. A. und Mitbeteiligte gegen Gemeinde Wallisellen, Kanton Zürich und Kantonsrat des Eidgenössischen Standes Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Volksabstimmung über eine Volksinitiative.

1. Zulässigkeit von behördlichen (E. 3b) und privaten Interventionen (E. 3c) sowie von Interventionen einzelner Behördemitglieder (E. 3d) im allgemeinen.

2. Keine unerlaubte Beeinflussung der Abstimmung durch die kantonalen Behörden (E. 4), durch private Informationen oder durch Interventionen einzelner Behördemitglieder (E. 5).

3. Unzulässige finanzielle Unterstützung des privaten Abstimmungskomitees durch eine Gemeinde, die von der Vorlage nicht besonders betroffen ist (E. 6).

4. Kein entscheidender Einfluss der unzulässigen finanziellen Unterstützung auf den Abstimmungsausgang (E. 7).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; votation sur une initiative populaire.

1. Admissibilité, en général, d'interventions provenant des autorités en tant que telles (consid. 3b), de particuliers (consid. 3c) et de membres d'une autorité (consid. 3d).

2. Les autorités cantonales n'ont pas influencé de manière illicite le résultat de la votation (consid. 4); les informations diffusées par des particuliers ou les interventions de membres d'une autorité n'ont pas non plus exercé une telle influence (consid. 5).

3. Le soutien financier accordé au comité d'initiative privé par une commune qui n'est pas particulièrement touchée par l'objet de la votation n'est pas admissible (consid. 6).

4. Le soutien financier, inadmissible en soi, n'a pas eu d'influence déterminante sur le résultat de la votation (consid. 7).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; votazione popolare su un'iniziativa popolare.

1. Ammissibilità, in generale, d'interventi delle autorità in quanto tali (consid. 3b), di privati (consid. 3c) e di singoli membri di un'autorità (consid. 3d).

2. Le autorità cantonali non hanno influenzato in maniera illecita il risultato della votazione (consid. 4); anche le informazioni diffuse da privati o gli interventi di singoli membri di un'autorità non hanno potuto esercitare una siffatta influenza (consid. 5).

3. L'appoggio finanziario accordato al comitato d'iniziativa privato da un comune che non è particolarmente toccato dall'oggetto della votazione, è inammissibile (consid. 6).

4. L'appoggio finanziario, di per sé inammissibile, non ha avuto alcuna influenza decisiva sul risultato della votazione (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 272

BGE 119 Ia 271 S. 272

Am 2. Juni 1991 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Zürich unter anderem über die Volksinitiative "Verbot von Geldspielautomaten" ab. Das Büro des Kantonsrats veröffentlichte im Zürcher Amtsblatt vom 11. Juni 1991 das Ergebnis, wonach die Initiative mit 151 315 annehmenden gegen 145 512 verwerfende Stimmen (ungültige 26 und leere 4589 Stimmen) angenommen wurde. In der Folge wies der Kantonsrat in seiner Sitzung vom 14. Dezember 1992 entgegen dem Antrag seines Büros vom 19. November 1992 die gegen das Abstimmungsergebnis erhobenen Beschwerden ab. A. und verschiedene weitere Beschwerdeführer erhoben staatsrechtliche Beschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG und verlangten die Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses bzw. der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991. Das Bundesgericht weist die Beschwerden ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. a) Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Stimm- und Wahlrecht räumt dem Bürger allgemein den Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen kann (BGE 118 Ia 261 f. E. 3, BGE 117 Ia 46 E. 5, 455 E. 3a, je mit Hinweisen).

BGE 119 Ia 271 S. 273

Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige Beeinflussung der Willensbildung der Stimmbürger im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Die Praxis des Bundesgerichts hat die Zulässigkeit solcher Einflussnahme auf die Willensbildung in verschiedener Hinsicht differenziert, so für die Vorbereitung von Sachabstimmungen einerseits und für Wahlen anderseits, aber namentlich auch danach, von wem die Einflussnahme ausgeht. b) Nach der Rechtsprechung sind gewisse behördliche Interventionen in die Meinungsbildung zu Sachabstimmungen zulässig, wie etwa die Abstimmungserläuterungen der Exekutive, in denen eine Vorlage zur Annahme empfohlen wird (BGE 112 Ia 335 E. 4c, BGE 106 Ia 200 E. 4a mit Hinweisen). Es stellt hingegen eine unerlaubte Beeinflussung dar, wenn die Behörde ihre Pflicht zu objektiver Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert oder wenn sie in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingreift und positive, zur Sicherung der Freiheit der Stimmbürger aufgestellte Vorschriften missachtet oder sich sonstwie verwerflicher Mittel bedient (BGE 118 Ia 262, BGE 117 Ia 46 E. 5a, 456 mit Hinweisen). Das Eingreifen der Behörde in den Abstimmungskampf hat das Bundesgericht nur als Ausnahme zugelassen, beschränkt auf Fälle, in denen triftige Gründe für eine solche Intervention gegeben sind (BGE 117 Ia 456, BGE 114 Ia 433 E. 4c mit Hinweisen). Jede darüber hinausgehende Beeinflussung ist

hingegen unzulässig. Das Bundesgericht hat dabei unterschiedliche Konstellationen beurteilt (vgl. BGE 114 Ia 433 E. 4c): zum einen Informationen desjenigen Gemeinwesens, das die Abstimmung selber durchführte (vgl. BGE 112 Ia 332, insbesondere 337); zum andern ein Eingreifen einer Gemeinde in den Abstimmungskampf über eine kantonale Vorlage (BGE 116 Ia 466, insbesondere 469 E. 4a-d, BGE 108 Ia 155, insbesondere 158 ff., BGE 105 Ia 244); schliesslich eine Beeinflussung der Abstimmung des untergeordneten Gemeinwesens durch das übergeordnete (BGE 114 Ia 427, insbesondere 434 f.; vgl. auch BGE 117 Ia 41 betreffend die Behörde eines Nachbarkantons). Stellt das Bundesgericht eine unzulässige Einflussnahme der Behörde auf die Meinungsbildung fest, so hebt es indessen die Abstimmung über eine Gesetzes- oder Sachvorlage nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Die Auswirkung braucht vom Beschwerdeführer nicht nachgewiesen zu werden; vielmehr genügt es, wenn

BGE 119 Ia 271 S. 274

eine derartige Beeinflussung im Bereiche des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellung der Auswirkung einer unzulässigen Intervention ist deren Einfluss auf das Abstimmungsergebnis nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen. Dabei ist nach den gesamten Umständen - sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht - zu beurteilen, ob eine Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses möglich gewesen ist. Namentlich wird auf die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschiedes abgestellt. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung des Urnenganges abgesehen werden (BGE 118 Ia 263, BGE 117 Ia 48 E. 5b, 456 und 457, BGE 113 Ia 59 E. 7a, BGE 112 Ia 338 E. 5 mit Hinweisen). c) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können auch private Informationen im Vorfeld von Sachabstimmungen in unzulässiger Weise die Willensbildung der Stimmbürger beeinflussen. Von einer unzulässigen Einwirkung wird namentlich dann gesprochen, wenn mittels privater Publikation in einem so späten Zeitpunkt mit offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben in den Abstimmungskampf eingegriffen wird, dass es dem Bürger nach den Umständen unmöglich ist, sich aus andern Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen (BGE 118 Ia 262, BGE 117 Ia 47 f., 456 f. mit Hinweisen). Einflüsse dieser Art vermögen indessen nur ausnahmsweise die Aufhebung einer Abstimmung zu rechtfertigen. Verstösse von privater Seite gegen die guten Abstimmungssitten und die Verwendung von falschen und irreführenden Angaben im Abstimmungskampf lassen sich, so verwerflich sie auch immer sein mögen, nicht völlig ausschliessen und sind in gewissem Ausmasse in Kauf zu nehmen. Denn die Teilnahme von Einwohnern, Parteien, Abstimmungskomitees und anderen privaten Personengruppen an der Meinungsbildung ist grundsätzlich uneingeschränkt zulässig. Ihre Äusserungen stehen unter der Meinungsäusserungs- und der Pressefreiheit. Den Stimmbürgern darf zugetraut werden, zwischen verschiedenen bekundeten Meinungen zu unterscheiden, offensichtliche Übertreibungen als solche zu erkennen und sich aufgrund ihrer eigenen Überzeugung zu entscheiden. Eine Aufhebung einer Abstimmung kann daher nur mit grösster Zurückhaltung in Betracht gezogen werden.

BGE 119 Ia 271 S. 275

Eine Wiederholung einer Abstimmung kann nur bei ganz schwerwiegenden Verstössen verlangt werden und unter der Voraussetzung, dass die Auswirkung des Mangels auf das Abstimmungsergebnis ausser Zweifel steht oder zumindest als sehr wahrscheinlich erscheint (BGE 118 Ia 263 /4, BGE 117 Ia 47, 456/7, BGE 116 Ia 469 E. 4d, je mit Hinweisen). d) Dem einzelnen Mitglied einer Behörde kann weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt werden (BGE 112 Ia

335 E. 4c mit Hinweis; Urteil des Bundesgerichts vom 4. Oktober 1989, in ZBl 91/1990 S. 120 E. 5c; nicht veröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts i.S. D. gegen den Kanton Zürich vom 18. November 1992 E. 6a). Es ist üblich, dass Behördemitglieder bei der Unterzeichnung von Aufrufen als Mitglieder von Abstimmungskomitees oder bei persönlichen Interventionen ihren Namen mit der amtlichen Stellung versehen, um ihre besondere Sachkunde und ihr Engagement für öffentliche Interessen hervorzuheben. Hingegen ist nicht zulässig, dass sie ihrer Intervention einen amtlichen Anstrich geben und den Anschein erwecken, es handle sich um eine offizielle Verlautbarung einer Behörde. Ob Inhalt und Form (etwa Verwendung amtlichen Briefpapiers oder amtlicher Insignien) ihrer Stellungnahme geeignet sind, einen solchen Anschein zu erwecken, entscheidet sich nach der Wirkung, die sie auf den Adressaten, den durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmbürger, ausübt. Eine unzulässige Beeinflussung der Meinungsbildung könnte sodann in Verlautbarungen, deren privater Charakter unklar bleibt, in Betracht gezogen werden, wenn das Behördemitglied eine bewusst falsche oder täuschende Sachdarstellung geben würde, die wegen der Autorität seines Amtes nicht ohne weiteres als solche erkannt würde (vgl. ZBl 91/1990 S. 120 E. 5c), besonders wenn sie von der Gegenseite nicht mehr richtiggestellt werden könnte (BGE 98 Ia 624 ff. E. 4b).

4. a) Die Beschwerdeführer A. und Mitbeteiligte erachten den "Beleuchtenden Bericht" des Regierungsrats zur Volksinitiative "Verbot von Geldspielautomaten" als missverständlich und nicht transparent. So habe es der Regierungsrat unterlassen, den Stimmbürgern klar und konkret die tatsächlichen sowie rechtlichen Konsequenzen der zuvor schon in zwei Volksabstimmungen angenommenen Vorlagen betreffend das "Gesetz über die Besteuerung der Geldspielapparate" sowie die Volksinitiative "Stopp dem Wildwuchs von Spielsalons und Geldspielautomaten" darzustellen.

BGE 119 Ia 271 S. 276

In seinen Abstimmungserläuterungen hat der Regierungsrat, der übrigens die Initiative wie der Kantonsrat zur Ablehnung empfahl, auf die von den Beschwerdeführern geltend gemachte Rechtsänderung hingewiesen. Von einer unerlaubten Beeinflussung der Abstimmung (vgl. vorangehende E. 3b) kann daher keine Rede sein, auch wenn der Regierungsrat nach Auffassung der Beschwerdeführer nicht umfassend auf alle möglichen Konsequenzen der Initiative hingewiesen hat. b) Eine Stimmrechtsverletzung sehen die Beschwerdeführer zu Unrecht im Umstand, dass die Stimmbürger innert kürzester Zeit zum Themenbereich Geldspielautomaten dreimal abstimmen mussten. Nach ihrer Auffassung hätte man die Volksinitiativen "Stopp dem Wildwuchs von Spielsalons und Geldspielautomaten" und "Verbot von Geldspielautomaten" als Eventualvorlagen zur Abstimmung bringen müssen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist indessen nicht einzusehen, inwiefern mit dem vom Kanton gewählten Vorgehen das Stimmrecht verletzt worden sein sollte. Dem Büro des Kantonsrats ist vielmehr zuzustimmen, dass sich dieses Vorgehen sogar aufdrängte, um eine gegenseitige Konkurrenzierung der verschiedenen Vorlagen zu verhindern.

5. a) Die Beschwerdeführer werfen dem Initiativkomitee und einzelnen seiner Mitglieder verschiedene unwahre bzw. irreführende Aussagen vor. Der Kantonsrat hat diese mit einer Ausnahme gesamthaft als erkennbare, reine Abstimmungspropaganda qualifiziert, welche nicht geeignet gewesen sei, die Meinungsbildung der Stimmbürger zu verfälschen. In der Tat sind im Abstimmungskampf um eine Vorlage, bei welcher der Entscheid von vorwiegend moralischen Motiven bestimmt wird, drastische, objektiv nicht belegbare und möglicherweise gar nicht zutreffende Behauptungen nicht geeignet, die Meinungsbildung zu verfälschen. Sie kommen bei einem solchen Gegenstand von beiden Seiten unvermeidlich vor. b) Die Beschwerdeführer beanstanden vor allem den "Wegweiser" des Initiativkomitees und einen kurz vor der Abstimmung in der Wochenzeitung erschienenen Artikel von Urs Ruckstuhl, einem Mitglied des Initiativkomitees. Obschon in diesen Schriften sicher gewisse unsachliche, übertriebene und möglicherweise unzutreffende Behauptungen erhoben wurden, kann nicht gesagt werden, dass es dem Stimmbürger deshalb nicht möglich gewesen sei, den Propagandacharakter dieser Behauptungen zu erkennen und sich zusammen mit den Verlautbarungen der Initiativgegner und aus

anderen Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen (vgl. vorangehende E. 3c). c) Gleich verhält es sich mit dem am Abstimmungssamstag gesendeten Fernsehfilm "Hölle" zum Thema Geldspielautomaten. Die Beschwerdeführer legen nicht dar, inwiefern diese Fernsehsendung einen schwerwiegenden Verstoss der SRG darstellen sollte, der sehr wahrscheinlich Auswirkungen auf das Abstimmungsergebnis hatte. d) Der im Initiativkomitee engagierte Gemeindepräsident Remund von Wallisellen hatte seinen beanstandeten Artikel zwar am 24., 25. und 30. Mai 1991 in je einer Lokalzeitung unter seinem Namen mit beigefügter Amtsbezeichnung erscheinen lassen. Als einseitige, wenn nicht gar polemische Stellungnahme erweckte der Artikel beim unbefangenen Leser aber nicht den Eindruck einer amtlichen Verlautbarung der Gemeinde. Diesen Eindruck erweckte auch nicht, dass Paul Remund darin schrieb, "als Gemeindepräsident einer Glattalgemeinde" wisse er, wovon er schreibe. Selbst das Büro des Kantonsrats, das die Rüge nicht leicht nahm, ging bloss von einer "im Ansatz bestehenden Gefahr einer unerlaubten Beeinflussung der Stimmbürger" durch die Verwendung der Amtsbezeichnung aus. Seit dem ersten Erscheinen blieb den Gegnern der Initiative ausserdem genügend Zeit, um Berichtigungen erscheinen zu lassen, soweit einzelne darin verwendete Ausdrücke oder Behauptungen dies zur freien Meinungsbildung notwendig machten. e) Bei dem vom Kantonsrat festgestellten Verhältnis der Werbung für und gegen die Initiative von ca. 1:10 kann nicht davon ausgegangen werden, dass tendenziöse, irreführende Sachverhaltsbehauptungen, die zugunsten der Initiative geäussert wurden, die Meinungsbildung und das Abstimmungsergebnis auch nur mit Wahrscheinlichkeit entscheidend beeinflussten. Ihre Wirkung wurde neutralisiert durch die Sachverhaltsbehauptungen und Argumente in der überwiegenden gegnerischen Propaganda. Noch weniger lässt sich annehmen, dass die beanstandeten Äusserungen den Ausgang ohne Zweifel beeinflusst hätten.

6. a) Die Beschwerdeführer A. und Mitbeteiligte, B. und C. sowie D. rügen auch, dass die Gemeinde Wallisellen in die Meinungsbildung unzulässig eingriff, indem ihr Gemeinderat mit Beschluss vom 7. Mai 1991, amtlich (im "Anzeiger von Wallisellen") publiziert am 24. Mai 1991 und in verschiedenen Tages- und Lokalzeitungen vom 24. bis 28. Mai 1991 gemeldet, dem privaten Initiativkomitee für das Verbot von Geldspielautomaten einen Beitrag aus Gemeindemitteln von Fr. 30'000.– zusprach, der einen erheblichen

Teil der Aufwendungen des Komitees von Fr. 50'000.– (oder Fr. 70'000.– laut Vernehmlassung der Gemeinde Wallisellen, evtl. Fr. 80'000.– laut Votum Volkart, Kantonsratsprotokoll S. 29) deckte. b) Das Kantonsratsbüro, das in der Vernehmlassung vom 22. August 1991 zu den unmittelbar gegen die Abstimmung erhobenen staatsrechtlichen Beschwerden den Beitrag der Gemeinde noch als problematisch bezeichnet hatte, hielt ihn in seinem Antrag an den Rat vom 19. November 1992 klar als unzulässig. Es begründete diesen Schluss damit, dass der Gemeinde einerseits eine besondere Betroffenheit fehle und sie anderseits keinen sichtbaren Einfluss im privaten Abstimmungskomitee hatte, an welches der Beitrag ging. Im Kantonsrat wurde zwar von mehreren Votanten eine besondere Betroffenheit der Gemeinde erwogen. Vereinzelt wurde auch hervorgehoben, dass die Gemeinde durch den Gemeindepräsidenten und den Schulpräsidenten im Komitee vertreten war, zur Zeit des Gemeinderatsbeschlusses die vom Komitee betriebene Werbung (namentlich den "offiziellen" Wegweiser des Komitees) kannte und so Gewähr für die korrekte Information und Verwendung der Gemeindemittel hatte. c) Eine besondere Betroffenheit, welche sie berechtigt habe, ausnahmsweise in den kantonalen Abstimmungs-

kampf einzugreifen, macht auch die Gemeinde Wallisellen in ihrer Vernehmlassung geltend. Sie war indessen nicht in anderer Weise als andere unter den zürcherischen Gemeinden betroffen, auch wenn in Wallisellen gerade damals die von verschiedenen Behörden und von einer grossen Zahl von Einwohnern (1566 Petitionäre im April 1987) abgelehnte Errichtung eines Spielsalons mit Geldspielautomaten in unmittelbarer Nähe eines Primarschulhauses und Jugendtreffs drohte. Wäre es zulässig, dass jede Gemeinde, in der eine kantonale Gesetzesvorlage von aktueller Bedeutung ist, mit Steuermitteln in den Abstimmungskampf eingreift, so könnte dies zu einem erheblichen Einfluss von Gemeindebehörden auf die Meinungsbildung in Fragen der kantonalen Politik führen, der von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen in den Gemeinden abhinge und die freie Meinungsbildung verfälschen würde. Die Einmischung der Gemeinden oder Behörden von Gemeinden in einen kantonalen Abstimmungskampf, die von der Vorlage nicht direkt und besonders betroffen sind, ist deshalb nach der bundesgerichtlichen Praxis unzulässig (vgl. vorangehende E. 3b; namentlich BGE 116 Ia 469 E. 4a, BGE 114 Ia 433 E. 4c, 108 Ia 160 f. E. 5a).

Ob eine solche Einmischung der Gemeinde in den Abstimmungskampf über eine kantonale Verfassungs- oder Gesetzesvorlage überhaupt je zulässig sein könne, stellte das Bundesgericht mehrfach in Frage (BGE 108 Ia 160 E. 5a, BGE 105 Ia 245 E. 4), ohne sich bisher abschliessend dazu auszusprechen. Die Frage braucht auch hier nicht abschliessend beurteilt zu werden. Eine Ausnahmesituation mag zwar auch vorliegen, wenn eine kantonale Gesetzesvorlage eine einzige oder eine beschränkte Anzahl von Gemeinden in einer bestimmten Weise direkt berührt (vgl. die entsprechende Situation der Standort- oder Nachbargemeinde in einem eidgenössischen Abstimmungskampf betreffend die Atom- und Energieinitiative, beurteilt vom aargauischen Regierungsrat, vom Verwaltungsgericht Basel-Landschaft und vom Bundesrat in Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide (BLVG) 1983/84 S. 13 ff., ZBl 86/1985 S. 201 ff. und 87/1986 S. 272 ff.). An einer solchen besonderen Betroffenheit der Gemeinde fehlt es hier offensichtlich. Das in Wallisellen seit Jahren und zur Zeit der Abstimmung immer noch aktuelle Problem kann sich in ähnlicher Weise in vielen Gemeinden des Kantons schon gestellt haben oder in absehbarer Zeit noch stellen, und dies nicht nur in grösseren Gemeinden mit städtischer Bevölkerung. d) In der Lehre wird die Praxis des Bundesgerichts, welche die Einflussnahme der Gemeinde im Abstimmungskampf um kantonale Vorlagen auf Fälle direkter Betroffenheit einschränkt, im allgemeinen gebilligt (vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Auflage, Zürich 1993, Rz. 603; JÖRG PAUL MÜLLER, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 2. Auflage, Bern 1991, S. 390; GEORG MÜLLER, Die innenpolitische Neutralität der kantonalen öffentlichen Unternehmen, in ZBl 88/1987 S. 425 ff., insbesondere S. 428; ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, Dorigny 1987, S. 95; ETIENNE GRISEL, L'information des citoyens avant les votations, in Festschrift Hans Nef, 1981, S. 55 ff., insbesondere S. 61; STEPHAN WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss. Zürich 1989, S. 198 f.; JEANNE RAMSEYER, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Diss. Basel 1992, S. 68 f. und 71; vgl. in zurückhaltendem Sinne auch JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, volume II, S. 448 N. 1218 und Anm. 4; ANDREAS AUER, L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires, in RDAF 41/1985, 185 ff., insbesondere 196 ff. N. 25-37). Selbst in der im Kantonsrat von beiden

Seiten angerufenen neueren Publikation (GION-ANDRI DECURTINS, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Diss. Freiburg 1992), in der (bedenkenswerte) Gründe für eine weitherzigere Beurteilung der behördlichen Stellungnahmen im Abstimmungskampf angeführt werden (vgl. etwa S. 57, 79 f., 89,

insbesondere 272 ff. und zusammenfassend 289 f.), wird eine Intervention der Gemeinde in den Abstimmungskampf um eine kantonale Gesetzesvorlage nur als zulässig betrachtet, wenn sie davon in besonderer Weise betroffen ist (S. 353 ff.). In der Beratung des Kantonsrats wurde beklagt, dass eine praktikable und von vornherein klare Abgrenzung der zulässigen behördlichen Intervention im Abstimmungskampf fehle, so lange auf eine besondere Betroffenheit abgestellt werde und deshalb über diese Betroffenheit oder ihr Fehlen nachträglich gestritten werden könne. Das ist indessen unvermeidlich, wo der Gesetzgeber nicht bestimmte (schematische) Vorschriften über die Zulässigkeit der Behördeninterventionen im Abstimmungskampf erlässt, sondern in einem kantonalen oder eidgenössischen Rechtsmittelverfahren über die unverfälschte freie Willensbildung des Bürgers zu wachen ist. Propaganda der Behörden des Gemeinwesens, welches die Abstimmung veranstaltet, oder auch Propaganda eines untergeordneten Gemeinwesens weitherzig zuzulassen, würde die Gefahr einer amtlichen Beeinflussung der Meinungsbildung erhöhen. Für die Meinungsbildung notwendige, objektiv gehaltene Interventionen in den Abstimmungskampf von seiten der Behörden des veranstaltenden Gemeinwesens oder auch anderer besonders betroffener Behörden schlechthin zu untersagen, ginge hingegen zu weit, könnte doch die grundsätzlich zulässige private Propaganda, welche (wirtschaftlich) interessierte Kreise mit unbeschränkten Mitteln treiben dürfen, allein die freie Meinungsbildung leicht verzerren. Im vorliegenden Fall war für den Kantonsrat unschwer festzustellen, dass die Gemeinde Wallisellen keine besondere Betroffenheit geltend machen konnte, die sie ausnahmsweise berechtigt hätte, durch die den Behörden grundsätzlich verbotene Propaganda für die eine Seite in den Abstimmungskampf einzugreifen.

7. Aufgrund der Ausführungen in Erwägung 6 erweist sich demnach die Zuwendung, welche die Gemeinde Wallisellen dem privaten Initiativkomitee zukommen liess, als unzulässig. Es bleibt somit zu prüfen, welche Folgen der rechtswidrigen Intervention zu geben sind.

BGE 119 Ia 271 S. 281

a) Nach § 131 Abs. 2 WahlG ist eine Abstimmung im Kanton Zürich aufzuheben, wenn glaubhaft ist, dass eine festgestellte Unregelmässigkeit das Ergebnis der Abstimmung wesentlich beeinflussen konnte. Das Bundesgericht seinerseits hebt nach der in Erwägung 3b dargestellten Praxis eine Abstimmung auf, wenn der festgestellte Mangel das Abstimmungsergebnis mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat. Namentlich wird auf die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschiedes abgestellt. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so wird von der Aufhebung des Urnengangs abgesehen (vgl. ROBERT LEVI, Das Stimmenverhältnis als Kriterium für den Entscheid über Stimmrechtsbeschwerden, in Verfassungsrechtsprechung und Verwaltungsrechtsprechung, 1992, S. 85 ff.; CHRISTOPH HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 416 ff. JÖRG PAUL MÜLLER, a.a.O., S. 393 f.). b) Im vorliegenden Fall lässt sich die Auswirkung des Mangels nicht ziffernmässig ermitteln, indessen die qualitative Bedeutung des Mangels etwas näher erfassen. Beim Gemeinderat Wallisellen handelt es sich nicht um die oberste Behörde des Gemeinwesens, das die Abstimmung veranstaltete. Die unzulässige Beteiligung der Behörde eines untergeordneten Gemeinwesens hat bei der Abstimmung des übergeordneten ein kleineres Gewicht, als wenn der Mangel von der Behörde des Gemeinwesens ausgeht, welches die Abstimmung selbst durchführte (vgl. ANDREAS AUER, a.a.O., 202 N. 33 und 204 N. 37). Ausserdem wurde das unzulässige Vorgehen vom Gemeinderat vor der Öffentlichkeit nicht verborgen, sondern nach dem Beschluss publiziert. Es handelt sich somit nicht um eine verdeckte Einflussnahme, die das Bundesgericht als besonders verpönt bezeichnet (BGE 114 Ia 444 E. 6b). Der klar unzulässige Beschluss des Gemeinderats Wallisellen wiegt deshalb nicht gerade schwer. c) Die Initiative wurde vom Volk im Verhältnis von 151 315: 145 512 Stimmen (ungültige 26 und leere 4589 Stimmen) angenommen. Die Stimmendifferenz von 5803 oder fast 2% der Stimmenden lässt das Ergebnis als klar erscheinen, jedenfalls nicht als Zufallsergebnis, wie die Direktion des Innern zutreffend bemerkt. Allerdings ist die Annahme relativ knapp erfolgt. Es hätten weniger als 2 Prozent der für die Annahme der Initiative Stimmenden diese

ablehnen, oder weniger als 4 Prozent dieser Stimmbürger von der Teilnahme an der Abstimmung absehen müssen, damit sie abgelehnt worden wäre. d) Im Kantonsrat liess sich die Ratsmehrheit davon leiten, dass die Leistung der Gemeinde Wallisellen für den Ausgang der Abstimmung nicht entscheidend war; das ergibt sich nicht nur aus der Vernehmlassung des Ratsbüros vom 22. August 1991 und aus den verschiedenen am 14. Dezember 1992 protokollierten Voten, sondern wird in den neuen Vernehmlassungen des Ratsbüros und des Regierungsrats bestätigt. Die Gemeinde Wallisellen bestreitet ihrerseits die Kausalität ihres Beitrages für die vom befürwortenden Initiativkomitee betriebene Propaganda. Sie habe den am 7. Mai 1991 beschlossenen Betrag erst Mitte Mai überwiesen, und er sei ausschliesslich zur Deckung vom Komitee bereits getätigter Verpflichtungen verwendet worden, für die sonst anderweitige Defizitgarantien bestanden hätten. Sie schildert und belegt sodann eindrücklich den vom gegnerischen "Komitee gegen immer mehr Verbote" und von einer Lobby des Spielautomatengewerbes mit enormen Aufwand in zahlreichen Zeitungsinseraten mit Propaganda-Argumenten, mit Stellungnahmen von Prominenten oder engagierten Politikern, mit der Liste der Komiteemitglieder und ferner in einem in alle Haushaltungen des Kantons versandten vierseitigen Flugblatt geführten Abstimmungskampf. Dagegen habe sich das von der Gemeinde unterstützte befürwortende Komitee mit seinen weit geringeren Mitteln und mit sachlich-fairen Argumenten, u.a. in seinem an interessierte Kreise auf Anfrage abgegebenen "Wegweiser", kaum Gehör verschaffen können. Damit und mit dem Hinweis auf die Empfehlungen der kantonalen Behörden, die Initiative abzulehnen, will die Gemeinde dartun, dass für den Entscheid der Stimmbürger weder Art und Umfang der befürwortenden Propaganda noch der von ihrem Gemeinderat beschlossene Kostenbeitrag von entscheidender Bedeutung waren.
e) Soweit die Gemeinde die Kausalität ihres Beitrages für die vom befürwortenden Initiativkomitee betriebene Propaganda in Frage stellen will, ist den Beschwerdeführern recht zu geben, als es auf das Datum des Gemeinderatsbeschlusses vom 7. Mai 1991 allein nicht ankommen kann, und noch weniger auf die erst Mitte Mai erfolgte Überweisung. Der Gemeindepräsident kann im Initiativkomitee, dem er angehörte, schon vorher in Aussicht gestellt haben, dass von Seiten der Gemeinde Wallisellen mit einem substantiellen Beitrag zu rechnen sei, musste doch ein entsprechender Antrag an den

Gemeinderat von ihm selber oder jedenfalls mit seinem Wissen vorbereitet werden. Dagegen ist vom Sekretär des Initiativkomitees glaubhaft bestätigt worden, dass die rund zur Hälfte auf eine Serie von Inseraten entfallenden Aufwendungen des Komitees, die mit Fr. 55'000.– budgetiert waren und schliesslich rund Fr. 70'000.– erreichten, ganz oder grossenteils auch ohne den Beitrag der Gemeinde Wallisellen getätigt worden wären, nämlich aus den Spenden Privater und unter Inanspruchnahme von zwei Defizitgarantien von zusammen Fr. 50'000.–. Mit der Gemeindeleistung konnte das Initiativkomitee schliesslich nicht fest rechnen, bevor die zuständige Gemeindeexekutive sie beschlossen hatte und solange allfälliger Widerstand gegen den nach der bundesgerichtlichen und kantonalen Praxis klar unzulässigen Beschluss denkbar war. Die Überschreitung des ursprünglichen Budgets ergab sich nur zum Teil aus Aufwendungen, die in der letzten Phase des Abstimmungskampfs möglicherweise erst noch getätigt wurden, als nebst den privaten Spenden diejenige der Gemeinde bereits beschlossen oder sogar eingegangen war. Die vermehrten Mittel könnten unter Umständen noch eine Rolle gespielt haben, als das Initiativkomitee seine Inserate für ca. Fr. 8'000.– mehr als budgetiert plazierte. f) Selbst wenn ein Einfluss der unzulässigen Finanzierung durch die Gemeinde Wallisellen auf die befürwortende Propaganda nicht gänzlich auszuschliessen wäre, würde er sich darauf beschränken, dass die vom

Initiativkomitee geplante und vorbereitete Propaganda zuletzt noch etwas intensiviert wurde, indem Inserate für etwa achttausend Franken mehr plaziert wurden. Dabei kann es sich angesichts des Mehraufwandes offenbar nur um wenige Inserate der von den Beschwerdeführern beanstandeten Art in Lokalzeitungen und höchstens einzelne solcher Inserate in den im ganzen Kanton verbreiteten Tageszeitungen gehandelt haben. Ein derart beschränkter Einfluss ist indessen für das Ergebnis der Abstimmung nicht von erkennbarer Bedeutung. Es kommt hinzu, dass die befürwortende Propaganda nach Art und Umfang hinter derjenigen der Gegner weit zurücktrat (im Kantonsrat fiel der Vergleich mit dem Kampf zwischen David und Goliat). Für einen Abstimmungskampf im ganzen Kanton Zürich, den das Komitee mit seiner Initiative schliesslich bezweckt und erzwungen hatte, scheint die Propaganda in der budgetierten oder auch in der schliesslich erreichten Höhe kaum mehr als ein unerlässliches Minimum.

g) Es bleibt zu prüfen, ob die bekanntgewordene unzulässige Finanzierung selbst propagandawirksam war und so einen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis haben konnte. Die Zuwendung der Gemeinde Wallisellen wurde zwar durch die Publikation im amtlichen Organ der Gemeinde 10 Tage vor der Abstimmung und durch die Auseinandersetzung, die sie im Textteil der Tageszeitungen hervorrief, im ganzen Kanton bekannt. Dass die Stimmbürger, die so von der Unterstützung durch die Gemeinde erfuhren, dadurch zugunsten der Initiative beeindruckt wurden, macht einzig der Beschwerdeführer D. geltend. Das Bekanntwerden der auf demokratisch empfindenden Stimmbürger negativ wirkenden Unterstützung des Initiativkomitees durch eine einzelne Gemeinde war nicht geeignet, die Meinungsbildung zugunsten der Vorlage zu beeinflussen. Soweit der Beschluss des Gemeinderats nicht bloss bekanntgegeben, sondern kommentiert und in Radiosendungen diskutiert wurde, geschah dies jedenfalls eher kritisch und negativ. Bei der Gemeinde Wallisellen handelt es sich gewiss nicht um eine kleine, aber keineswegs um eine im Kanton politisch besonders gewichtige Gemeinde. Ihre Haltung bekam auch nicht etwa durch besondere Autorität in der zu entscheidenden Frage erhöhtes Gewicht. In der Gemeinde selbst hatte sich eine politische Bewegung gegen die Geldspielautomaten schon vor der strittigen Zuwendung gebildet; die Mitteilung dieser Zuwendung trug nicht mehr wesentlich zur Meinungsbildung unentschlossener Gemeindeeinwohner bei. Deshalb fällt insoweit die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne die bekanntgewordene Zuwendung der Gemeinde anders ausgefallen wäre, nicht mehr ernsthaft in Betracht. h) Dies führt zum Ergebnis, dass sich aufgrund der gesamten Umstände die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den von der Gemeinde Wallisellen in unzulässiger Weise dem Initiativkomitee geleisteten Betrag anders ausgefallen wäre, als derart gering erweist, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt. Die Stimmrechtsbeschwerden sind daher abzuweisen, soweit auf sie überhaupt einzutreten ist.