Urteilskopf

98 Ia 615

89. Auszug aus dem Urteil vom 20. September 1972 i.S. Schumacher und Mitbeteiligte gegen den Stadtrat von Zürich, die Bärengasse Immobilien AG und den Regierungsrat des Kantons Zürich
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG;politische Stimmberechtigung; Schutz des Bürgers vor unzulässiger Beeinflussung der demokratischen Willensbildung

1. Unter bestimmten Voraussetzungen hat der Bürger Mängel bei der Vorbereitung eines Urnengangs sofort mit den ihm zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfen zu rügen (Bestätigung der Rechtsprechung); Erw. 2.

2. Verfassungsmässiger Schutz der demokratischen Willensbildung. Kriterien für den Entscheid darüber, ob der Bürger durch die behördliche Erläuterung einer Abstimmungsvorlage, durch private Veröffentlichungen oder durch die Presse in unzulässiger Weise beeinflusst worden ist; Erw. 4.

Regeste (fr):
Art. 85 lettre a OJ; droit de vote; protection du citoyen contre les influences inadmissibles exercées sur la formation de la volonté démocratique.

1. Sous certaines conditions, le citoyen doit attaquer immédiatement, par les voies de droit qui sont à sa disposition, les irrégularités commises dans la préparation d'une élection ou d'une votation (confirmation de la jurisprudence); consid. 2.

2. Protection constitutionnelle de la formation de la volonté démocratique. Critères pour déterminer si le citoyen a été influencé de façon inadmissible par les explications officielles contenues dans un document distribué à tous les citoyens, par des publications privées ou par la presse; consid. 4.

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; diritto di voto; tutela del cittadino contro influenzamenti inammissibili esercitati sulla formazione della volontà democratica.

1. In determinate circostanze il cittadino deve impugnare immediatamente, con i rimedi giuridici a sua. disposizione, le irregolarità commesse nella preparazione di una elezione o votazione (conferma della giurisprudenza) (consid. 2).

2. Tutela costituzionale della formazione della volontà democratica. Criteri per accertare se il cittadino sia stato influenzato in modo inammissibile attraverso i chiarimenti ufficiali contenuti in un documento distribuito a tutti i cittadini, attraverso pubblicazioni private o attraverso la stampa (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 615

A.- Im Hinblick auf den geplanten Neubau eines privaten Geschäftshauses auf dem Areal zwischen Talacker,

Bärengasse und Talstrasse befassten sich die zuständigen Behörden der Stadt Zürich mit der Frage, ob und gegebenenfalls wie die als Baudenkmäler wertvollen Häuser "Zum Schanzenhof", "Zur Weltkugel" und "Zur Arch" an der Bärengasse 18, 20 und 22 erhalten werden könnten. Auf Empfehlung der städtischen

BGE 98 Ia 615 S. 616

Kommission für Denkmalpflege einigte sich der Stadtrat mit den Grundeigentümern Hans C. Bodmer und Peter Bodmer im Oktober 1969 dahin, dass diese der Stadt Zürich die Häuser "Zum Schanzenhof" und "Zur Weltkugel" samt fester Zugehör unentgeltlich abtreten sollten unter der Bedingung, dass die Stadt die beiden Bauten auf ihre Kosten vom bisherigen Standort an der Bärengasse auf den gegenüberliegenden Basteiplatz verschiebe, um es den Grundeigentümern auf diese Weise zu ermöglichen, die Parzellen neu zu überbauen. Der Schenkungsvertrag vom 27. Oktober 1969 sah ferner den Abbruch des Hauses "Zur Arch" (Bärengasse 18) vor. Die Parteien kamen sodann überein, dass die erwähnte Verschiebung bis spätestens 31. Oktober 1970 zu erfolgen habe, dass sich diese Frist jedoch bis 30 Tage nach rechtskräftiger Erteilung einer Baubewilligung für die fraglichen Grundstücke verlängere. Mit Vertrag vom 16. Dezember 1970 übernahm die Bärengasse Immobilien AG als neue Eigentümerin die erwähnte Schenkungsverpflichtung. Die entsprechende Vereinbarung mit der Stadt Zürich sah jedoch vor, dass die Verschiebung der beiden Häuser "Zum Schanzenhof" und "Zur Weltkugel" bis spätestens 1. Juli 1971 zu erfolgen habe und dass die Schenkungsverpflichtung dahinfalle, wenn die Verschiebung der beiden Gebäude "aus irgendeinem Grunde" nicht zustande kommen sollte.

B.- Am 21. Oktober 1970 bewilligte der Gemeinderat von Zürich den für die Verschiebung der beiden Häuser sowie für die Unterkellerung und Instandstellung am neuen Standort erforderlichen Kredit von 1,9 Millionen Franken. Gegen diesen Beschluss wurde das Referendum ergriffen. In der Folge setzte der Stadtrat den Urnengang auf den 14. März 1971 an. In der "Abstimmungs-Vorlage" vom 7. Januar 1971 empfahl der Stadtrat den Stimmbürgern, dem erwähnten Kreditbeschluss zuzustimmen. Er legte eingehend die dafür sprechenden Gründe dar und führte unter anderem aus, eine Unterschutzstellung der Häuser am bisherigen Standort wäre wirtschaftlich untragbar, da die Grundeigentümer erhebliche Entschädigungsforderungen geltend zu machen vermöchten. Dabei berief er sich insbesondere auf ein Gutachten, in dem von Entschädigungsansprüchen in der Höhe von 3,5 Millionen Franken gesprochen wird, und fügte bei, dass die Grundeigentümer sogar solche im Betrage von rund 15 Millionen Franken für angemessen und durchsetzbar

BGE 98 Ia 615 S. 617

hielten. Der Stadtrat wies sodann auch auf die Nachteile der vorgeschlagenen Lösung hin (Schmälerung des Basteiplatzes um die Gebäudefläche von 235,5 m2; Notwendigkeit, einige Bäume zu fällen), erklärte sich jedoch überzeugt, dass die Vorteile des vorgeschlagenen Vorgehens gegenüber den Nachteilen überwögen. Mit Schreiben vom 12. Februar 1971 ersuchte Rechtsanwalt Dr. Peter Albrecht den Stadtrat, ihm Einblick in das erwähnte Gutachten zu geben. Der Vorstand des Bauamtes II, Stadtrat Edwin Frech, lehnte dieses Begehren jedoch am 17. Februar 1971 unter Hinweis auf das Amtgeheimnis ab und fügte bei, dem Gutachten komme im übrigen für die Abstimmung keine Bedeutung zu. Bereits am 27. Januar 1971 hatte Rechtsanwalt Dr. Peter Albrecht bei der kantonalen Baudirektion eine Aufsichtsbeschwerde gegen den Stadtrat von Zürich eingereicht, in welcher er unter anderem beantragte, den Abbruch der Häuser Bärengasse 18, 20 und 22 zu untersagen, eventuell ein bis zum 14. März 1971 befristetes Abbruchverbot auszusprechen. Mit einlässlich begründetem Entscheid vom 18. Februar 1971 gab der Regierungsrat jedoch der Beschwerde keine Folge. Dabei führte er unter anderem folgendes aus (S. 5 Ziff. 8 lit. b): "Würde, entsprechend dem Hauptantrag des Beschwerde-

führers, wenigstens die Häuserzeile an der Bärengasse, bestehend aus den Häusern "Zum Schanzenhof", "Zur Weltkugel" und "Zur Arch" erhalten, so müsste zwischen den alten Gebäuden und den projektierten wuchtigen Neubauten ein Grünstreifen vorgesehen werden. Das Restareal würde es in diesem Fall nicht mehr erlauben, die reduzierte Grundflächenausnützung durch Erhöhung der Gebäudehöhe zu kompensieren, da eine Hochhausüberbauung vor allem an polizeilichen Hindernissen scheitern müsste. Die benachbarten Häuser auf der Nordseite würden nämlich durch den Schattenwurf eines Hochhauses in unzumutbarem Umfang beeinträchtigt, da keine genügenden Abstände eingehalten werden könnten. Aber auch in architektonischer und städtebaulicher Hinsicht vermöchte diese Lösung nicht zu befriedigen, da das Strassenbild und auch das Quartierbild beeinträchtigt würden. Erweist sich aber eine Kompensation in ausnützungsmässiger Hinsicht als nicht durchführbar, so wäre mit einer Entschädigungsforderung seitens der Grundeigentümerin von gegen 30 Millionen Franken zu rechnen. Auch diese Lösung müsste somit aus finanziellen Gründen scheitern."
Die genannte Entschädigungsforderung von 30 Millionen Franken wurde hierauf auch in der Presse erwähnt. Dies bewog

Rechtsanwalt Dr. Peter Albrecht, in einer an den Regierungsrat und an den Stadtrat gerichteten Eingabe vom 8. März 1971 zu verlangen, dass die entsprechenden Ausführungen öffentlich widerrufen würden. Der Regierungsrat lehnte dieses Ansinnen jedoch mit Schreiben vom 11. März 1971 ab mit dem Hinweis, dass er an den Ausführungen im erwähnten Entscheid vom 18. Februar 1971 vollumfänglich festhalte. Im Vorfeld der Volksabstimmung vom 14. März 1971 erschien eine Broschüre mit dem Titel "Sollen die Zürcher(innen) dieses Geschenk annehmen?", in welcher der "Arbeitsausschuss der Stiftung Zürcher Wohn- und Gartenmuseum auf dem Basteiplatz (in Gründung)" für die Vorlage warb. Das 23 Seiten umfassende Heft enthielt - neben fotografischen Aufnahmen - vor allem Stellungnahmen der Stadträte Dr. Heinrich Burkhardt und Edwin Frech. Der letztere bezeichnete die Vorlage als "realistisch" mit der Begründung, eine Unterschutzstellung der ganzen Häusergruppe an der Bärengasse hätte eine "in die Millionen gehende" Entschädigungspflicht zur Folge, wobei die Stadt nicht einmal Eigentümerin der fraglichen Bauten würde. Im redaktionellen Teil der Broschüre (S. 15) war sodann von einer Entschädigung von rund 40 Millionen Franken die Rede.

C.- Am 14. März 1971 wurde die Vorlage des Stadtrats auf Verschiebung der Häuser mit 87 918 Ja gegen 56 605 Nein angenommen. Bereits am 16. März 1971 erhob Andres Bachmann, Mitunterzeichner einer Volksinitiative zur Erhaltung der Bärengasse-Häuser, beim Bundesgericht eine "dringliche staatsrechtliche Beschwerde". Darin beanstandete er eine "Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung" seitens des Regierungsrats des Kantons Zürich und beantragte, den Abbruch des Hauses Bärengasse 18 ("Zur Arch") bis zum Entscheid über die erwähnte Volksinitiative zu untersagen. Nachdem der Präsident der staatsrechtlichen Kammer das mit der Beschwerde verbundene Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen am 31. März 1971 abgewiesen hatte, liess Bachmann seine Beschwerde durch Rechtsanwalt Dr. Peter Albrecht zurückziehen. Mit Eingabe vom 2. und 5. April 1971 erhoben Andres Bachmann und die Rechtsanwälte Dr. Peter Albrecht und Franz Schumacher beim Bezirksrat Zürich Rekurs gegen das Abstimmungsergebnis vom 14. März 1971. Neben der Aufhebung des fraglichen Gemeindebeschlusses beantragten die Beschwerdeführer,

die Verschiebung der Häuser Bärengasse 20 und 22 sowie den Abbruch des Hauses Bärengasse 18 im Sinne einer vorsorglichen Massnahme vorläufig zu verbieten. Dieses Begehren wiesen der Bezirksrat und - auf

Rekurs hin - der Regierungsrat des Kantons Zürich ab. Auf eine dagegen erhobene staatsrechtliche Beschwerde trat das Bundesgericht am 14. April 1971 mangels Legitimation der Beschwerdeführer nicht ein. Den Abstimmungsrekurs wies der Bezirksrat in der Folge am 24. Juni 1971 ab. Diesen Entscheid zogen die Rekurrenten und drei andere Stimmbürger an den Regierungsrat des Kantons Zürich weiter mit den Anträgen, den Gemeindebeschluss vom 14. März 1971 aufzuheben, eventuell die Wiederholung der Gemeindeabstimmung anzuordnen. Ferner verlangten die Rekurrenten Einsicht in die Verträge über die Schenkung an die Stadt Zürich, in die Expertise über die Entschädigungsfrage sowie in die Baubewilligung und in die Pläne für die Neuüberbauung der Grundstücke an der Bärengasse. In materieller Hinsicht machten sie hauptsächlich geltend, die Stimmberechtigten seien durch die in der Weisung des Stadtrats enthaltenen Angaben über die Höhe einer allfälligen Entschädigung an die Grundeigentümerin wie auch durch die vor der Abstimmung bekannt gewordene Stellungnahme des Regierungsrats zu dieser Frage irregeführt worden, weshalb das Abstimmungsergebnis nicht dem tatsächlichen Willen der Stimmberechtigten entspreche. Die Rekurrenten erhielten Gelegenheit, in die fraglichen Schenkungsverträge und in das umstrittene Gutachten Einsicht zu nehmen und sich dazu zu äussern. Hierauf wies der Regierungsrat den Rekurs am 10. Februar 1972 ab.

D.- Rechtsanwalt Franz Schumacher und die fünf am kantonalen Verfahren beteiligten Stimmbürger führen gegen den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 10. Februar 1972 staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung ihres Stimmrechts (Art. 85 lit. a OG). Sie stellen folgende Anträge: "1. Es sei der angefochtene Beschluss des Zürcher Regierungsrats aufzuheben, 2. Es sei der Gemeindebeschluss über die Verschiebung der Häuser Bärengasse 20 und 22 auf dem Basteiplatz vom 14. März 1971 aufzuheben."

E.- Der Stadtrat von Zürich und der Regierungsrat des Kantons Zürich beantragen, die Beschwerde abzuweisen. Den

gleichen Antrag stellt auch die zur Vernehmlassung aufgeforderte Bärengasse Immobilien AG.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Nach der Rechtsprechung verwirkt ein Stimmberechtigter das Recht zur Anfechtung einer Abstimmung, wenn er es unterlässt, Fehler bei der Vorbereitung des Urnengangs sofort durch Einsprache oder Beschwerde zu rügen, damit der Mangel noch vor der Abstimmung behoben werden kann und diese nicht wiederholt zu werden braucht (BGE 97 I 30 mit Verweisungen). Voraussetzung dafür ist allerdings, dass dem Bürger ein sofortiges Handeln nach den Umständen zugemutet werden darf (BGE 89 I 87 mit Hinweis auf zwei unveröffentlichte Urteile). Im vorliegenden Fall ist zum mindesten einer der Beschwerdeführer - Rechtsanwalt Dr. Peter Albrecht - vor der fraglichen Abstimmung tätig geworden, indem er einerseits Einsicht in das vom Stadtrat erwähnte Expertengutachten und anderseits den Widerruf der behördlichen Ausführungen über die angeblichen Entschädigungsansprüche der Grundeigentümer in der Höhe von rund 30 Millionen Franken verlangte. Ob darin eine rechtzeitige Anfechtung der Abstimmungsvorlage im soeben umschriebenen Sinn erblickt werden kann, ist fraglich, zumal die Beschwerdeführer die ablehnende behördliche Stellungnahme zu den erwähnten Begehren auf dem Rechtsweg hätten anfechten können. Wie es sich damit verhält, mag indessen - ähnlich wie im Urteil 89 I 442/3 - dahingestellt bleiben, da sich die Beschwerde aufgrund der nachstehenden Erwägungen ohnehin als unbegründet erweist.

3. Im kantonalen Verfahren machten die Beschwerdeführer geltend, der Stadtrat habe die Stimmberechtigten irregeführt, indem er in der Weisung behauptet habe, die Unterschutzstellung der beiden Häuser "Zum Schanzenhof" und "Zur Weltkugel" löse eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens für den Betrag von 3,5 bis 15 Millionen Franken aus. Der Regierungsrat erklärte diese Rüge unter Hinweis auf die in Erw. 2 erwähnte Rechtsprechung für verwirkt, da sie von den Beschwerdeführern nicht vor der Abstimmung erhoben worden sei. Die Beschwerdeführer beanstanden diese Betrachtungsweise, ohne jedoch ausdrücklich aus diesem Grunde die Aufhebung des angefochtenen Entscheids zu verlangen. Ob die fragliche bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Verwirkung des Beschwerderechts

ohne weiteres auch im kantonalen Rekursverfahren in Abstimmungsangelegenheiten zu beachten ist, wie der Regierungsrat anzunehmen scheint, braucht indessen im vorliegenden Fall nicht entschieden zu werden, denn der Regierungsrat hat die von den Beschwerdeführern erhobenen Rügen materiell geprüft und den Rekurs im Dispositiv ausdrücklich abgewiesen.

4. Nach § 138 des zürcherischen Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. Dezember 1955 ist eine Wahl oder Abstimmung als ungültig zu erklären und die Wiederholung anzuordnen, "wenn erhebliche Fehler festgestellt worden sind". Was darunter im einzelnen zu verstehen ist, braucht nicht näher untersucht zu werden, denn der Bürger hat bereits von Verfassungs wegen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 98 Ia 78 Erw. 3a mit Verweisungen). Stellt das Bundesgericht in dieser Hinsicht Unregelmässigkeiten fest, die das Abstimmungsergebnis beeinflusst haben können, so hebt es die betreffende Abstimmung auf. Dabei verlangt es nicht, dass der Stimmbürger den Nachweis dafür erbringe, dass die gerügten Unregelmässigkeiten das Abstimmungsergebnis tatsächlich beeinflusst haben; es entspricht dem Begehren um Aufhebung der Abstimmung vielmehr schon dann, wenn die tatsächlichen Begebenheiten eine unzulässige Beeinflussung als möglich erscheinen lassen (vgl. BGE 93 I 535 oben). Ob dies zutrifft, entscheidet es mit freier Kognition; die Sachverhaltsfeststellungen der kantonalen Behörden überprüft es indessen nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür (BGE 98 Ia 78 Erw. 3a, BGE 97 I 663 Erw. 3). Die Beschwerdeführer machen geltend, die Zürcher Stimmbürger seien im Vorfeld der Abstimmung vom 14. März 1971 in dreifacher Hinsicht irregeführt worden: Sie beanstanden in diesem Zusammenhang zunächst die Ausführungen des Stadtrats in der "Abstimmungs-Vorlage" vom 7. Januar 1971; sodann bemängeln sie die Stellungnahmen der Stadträte Dr. Heinrich Burkhardt und Edwin Frech in der erwähnten Broschüre "Sollen die Zürcher(innen) dieses Geschenk annehmen?"; schliesslich bringen sie vor, ein Teil der Presse habe gestützt auf den regierungsrätlichen Entscheid vom 18. Februar 1971 zu Unrecht von Entschädigungsforderungen der Grundeigentümer im Betrag von rund 30 Millionen Franken gesprochen und damit die Stimmbürger über die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen

eines Verzichts auf die Verschiebung der Bärengasse-Häuser getäuscht. a) Nach der Rechtsprechung ist eine unzulässige Beeinflussung des Stimmbürgers unter anderem dann anzunehmen, wenn die Behörden dem Bürger in der Erläuterung der Vorlage ein falsches Bild von Zweck und Tragweite der Volksbefragung geben und damit ihre Pflicht zur sachlichen Information verletzen (BGE 98 Ia 78 /9 mit Verweisungen und Hinweisen auf die Rechtslehre). Enthält eine Botschaft jedoch Würdigungen von Ermessensfragen, so kann darin keine

Verfassungsverletzung erblickt werden, denn es ist Sache des Bürgers, sich insoweit eine eigene Meinung zu bilden (vgl. BGE 93 I 440 lit. c). Weiter darf sich die Behörde ohne weiteres darauf beschränken, in der Erläuterung einer Abstimmungsvorlage jene Gründe darzulegen, die für die Mehrheit des Gesetzgebers bestimmend waren, der den fraglichen, der Volksabstimmung unterliegenden Beschluss gefasst hat (vgl. BGE 93 I 339 Erw. 2b; unveröffentlichtes Urteil vom 23. Dezember 1970 i.S. Zimmermann, Erw. 5). Von Verfassungs wegen kann demnach nicht verlangt werden, dass bei der Abfassung des behördlichen Berichts zuhanden der Stimmbürger alle möglichen Gesichtspunkte berücksichtigt und sämtliche Einwendungen, die gegen die fragliche Vorlage vorgebracht werden können, erwähnt werden. Die zur Erläuterung einer Abstimmungsvorlage verpflichtete Behörde hat sich in diesem Zusammenhang vielmehr eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen, um nicht den Anschein einer unzulässigen Beeinflussung der Stimmbürger zu erwecken (Urteil vom 23. Dezember 1970 i.S. Vischer, Erw. 7a, abgedruckt in Zbl. 72/1971 S. 426). Die von den Beschwerdeführern beanstandeten Ausführungen in der "Abstimmungs-Vorlage" vom 7. Januar 1971 (S. 5) lauten wie folgt: "Eine Expertise ergab, dass sogar bei einer weitreichenden baulichen Kompensation trotz ihrer negativen sachlichen Beurteilung mit einem Entschädigungsanspruch von mindestens 3,5 Millionen Franken gerechnet werden müsste. Die Grundeigentümer sind sogar überzeugt, in diesem Falle eine Schadenersatzforderung von rund 15 Millionen Franken gerichtlich durchsetzen zu können." Die Beschwerdeführer machen zunächst geltend, der Beweis für das Bestehen der erwähnten Schadenersatzforderung sei nicht erbracht worden. Damit ist indessen nicht dargetan, dass die entsprechenden Ausführungen in der "Abstimmungs-Vorlage"

tatsächlich unrichtig waren, zumal dies auch in der Beschwerdeschrift nicht ausdrücklich behauptet wird. Mit der Rüge, die Entschädigungspflicht des Gemeinwesens sei nicht erwiesen gewesen, lässt sich der Vorwurf der verfassungswidrigen Irreführung der Stimmbürger seitens der zürcherischen Behörden jedenfalls nicht begründen. Die Beschwerdeführer bringen sodann vor allem vor, die in der "Abstimmungs-Vorlage" erwähnte Expertise von Architekt Hans Michel komme zu einem falschen Ergebnis. Allein auch damit dringen sie nicht durch. Wohl lässt sich über die Schlussfolgerungen des fraglichen Gutachtens vom 26. Januar 1970 streiten, zumal es die massgebenden rechtlichen Gesichtspunkte unberücksichtigt lässt. Auch die Beschwerdeführer können indessen nicht bestreiten, dass der erwähnten Expertise insoweit Bedeutung zukam, als sie die von den Behörden zu treffende Wahl unter den verschiedenen theoretisch möglichen Lösungen beeinflusste. Der Stadtrat wies in der "Abstimmungs-Vorlage" denn auch ausdrücklich auf diesen Umstand hin, weshalb ihm in diesem Zusammenhang nicht vorgeworfen werden kann, er habe die Stimmbürger unrichtig orientiert. Die Vorbringen der Beschwerdeführer zum erwähnten Gutachten dienen im Grunde genommen nicht dazu, eine behördliche Irreführung der Stimmbürger glaubhaft zu machen, sondern bezwecken, die Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Abstimmungsvorlage als solcher in Frage zu stellen. Zu dieser Rüge sind die Beschwerdeführer jedoch im vorliegenden Verfahren nicht legitimiert (vgl. BGE 89 I 442 Erw. 2).
Ob die Grundeigentümerin eine Entschädigungsforderung wegen materieller Enteignung hätte geltend machen können, wenn auf die Verschiebung der beiden fraglichen Häuser verzichtet worden wäre, hatten die zürcherischen Behörden im übrigen aufgrund einer Prüfung von zwei Vorfragen zu beurteilen. Zunächst war abzuklären, welcher Gebäudeabstand für den Fall eines Neubaus der Grundeigentümerin hätte verlangt werden müssen, um die als Baudenkmäler geschnützten Häuser "Zum Schanzenhof" und "Zur Weltkugel" angemessen zur Geltung zu bringen. Sodann war zu prüfen, inwieweit die sich daraus ergebende Beschränkung der möglichen Ausnutzung durch Höherbaumöglichkeiten hätte ausgeglichen werden können. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer waren die Behörden durchaus befugt, diese Fragen im Rahmen einer Erläuterung

der Abstimmungsvorlage anders zu beurteilen als die Beschwerdeführer, umso mehr als sich für die behördliche Betrachtungsweise - wie im angefochtenen Entscheid dargelegt - beachtliche Gründe anführen lassen. Nach den Akten kann nämlich ohne weiteres angenommen werden, dass in jedem Fall mit beträchtlichen Entschädigungsforderungen der Grundeigentümerin hätte gerechnet werden müssen und dass diese mindestens nicht von vorneherein unbegründet gewesen wären. Wohl hätte der Stadtrat darauf verzichten können, die zu erwartenden Entschädigungsansprüche zu beziffern. Er hätte sich damit jedoch dem Vorwurf ausgesetzt, den Stimmbürger insoweit im Ungewissen zu lassen. Die entsprechenden Ausführungen in der "Abstimmungs-Vorlage" erscheinen als wohlabgewogen und rechtfertigen keinesfalls den Vorwurf einer Irreführung der Stimmbürger. Dazu kommt, dass der Stadtrat ausdrücklich auch auf die Nachteile der zur Annahme empfohlenen Lösung hinwies. Soweit die Beschwerdeführer die behördliche Erläuterung der Abstimmungsvorlage beanstanden, erweist sich ihre Beschwerde daher als unbegründet. b) Was die erwähnte Broschüre "Sollen die Zürcher(innen) dieses Geschenk annehmen?" betrifft, so üben die Beschwerdeführer in erster Linie Kritik an den darin enthaltenen Stellungnahmen der Stadträte Dr. Heinrich Burkhardt und Edwin Frech. Auch damit ist indessen eine unzulässige Beeinflussung der Stimmbürger nicht dargetan. Nichts hindert ein Behördemitglied, an einem Abstimmungsfeldzug teilzunehmen und von dem ihm als Bürger zustehenden Recht auf freie Meinungsäusserung Gebrauch zu machen, soweit dies nicht mit verwerflichen Mitteln, z.B. unter Verwendung öffentlicher Gelder, irreführender Angaben usw., erfolgt (BGE 89 I 443 /4 Erw. 6 mit Verweisungen). Stadtrat Edwin Frech führte in der erwähnten Veröffentlichung (S. 7) aus, eine Unterschutzstellung der ganzen Häusergruppe an der Bärengasse hätte "eine in die Millionen gehende Entschädigungspflicht" des Gemeinwesens zur Folge. Damit gab er in abgekürzter Form die Schlussfolgerungen der behördlichen "Abstimmungs-Vorlage" wieder, weshalb in seinem Vorgehen nach dem Gesagten zum vorneherein keine unzulässige Beeinflussung der Stimmbürger erblickt werden kann. Ähnliches gilt für die Stellungnahme von Stadtrat Dr. Heinrich Burkhardt. Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, die erwähnte Broschüre habe in raffinierter Weise den Eindruck einer amtlichen

Publikation erwecken wollen, da ihre äussere Aufmachung in auffallender Weise mit jener von verschiedenen, in jüngster Zeit erschienenen amtlichen Drucksachen übereinstimme. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid mit Recht ausführt, unterschied sich die fragliche Broschüre in ihrer ganzen äusseren Erscheinung deutlich von den amtlichen Weisungen zu Abstimmungsvorlagen. Auf Seite 2 trug sie zudem den deutlichen Vermerk "Zusammengestellt und herausgegeben vom Arbeitsausschuss der Stiftung Zürcher Wohn- und Gartenmuseum auf dem Basteiplatz (in Gründung)" und kennzeichnete sich damit eindeutig als private Veröffentlichung. Eine unzulässige Beeinflussung der Stimmbürger erblicken die Beschwerdeführer endlich in dem auf Seite 15 der fraglichen Broschüre enthaltenen Hinweis, die Erhaltung der Bärengasse-Häuser am bisherigen Standort hätte eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens für den Betrag von rund 40 Millionen Franken zur Folge. Diese Zahl war zwar nicht schlechthin unrichtig, konnte sich aber nur auf den für die Grundeigentümerin ungünstigsten Fall beziehen, wo die verbleibende Restparzelle zu einem beträchtlichen Teil mit einem Bauverbot belegt und von einer teilweisen Kompensation dieser Eigentumsbeschränkung durch Höherbaumöglichkeiten weitgehend abgesehen worden wäre. Diese Erläuterung liess sich jedoch der Broschüre nicht entnehmen, weshalb der auf Seite 15 enthaltene redaktionelle Hinweis auf den Umfang der Entschädigungspflicht als ungenau und bis zu einem gewissen Grad als unrichtig bezeichnet werden muss. Das genügt indessen entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht zur Annahme, die Stimmbürger seien dadurch in einem solchen Mass irregeführt worden, dass das Abstimmungsergebnis nicht mehr ihren wahren Willen wiederzugeben vermöge und aus diesem Grunde aufzuheben sei. Wie das Bundesgericht vor kurzem erkannt hat, darf eine unzulässige Beeinflussung eines Urnengangs durch eine private Veröffentlichung nur ausnahmsweise bejaht werden, da sich die Verwendung von falschen und irreführenden Angaben im Abstimmungskampf, so verwerflich sie auch immer sein mag, nicht völlig ausschliessen lässt. Von

einer unzulässigen Beeinflussung der demokratischen Willensbildung kann nur dann gesprochen werden, wenn mittels privater Publikationen 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 anderen Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen, und wenn überdies keinerlei Zweifel darüber bestehen, dass die Abstimmung dadurch erheblich beeinflusst worden ist (BGE 98 Ia 80). Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall offensichtlich nicht erfüllt, zumal sich der Bürger bereits aufgrund der "Abstimmungs-Vorlage" eine eigene Meinung bilden konnte und nach den Umständen durchaus in der Lage war, die verschiedenen, im Verlaufe des Abstimmungsfeldzuges genannten möglichen Entschädigungsbeträge vernunftsgemäss zu würdigen. c) Was die von den Beschwerdeführern beanstandeten Hinweise in der Tagespresse anbelangt, so sind ähnliche Überlegungen am Platz. Die fraglichen Artikel erschienen vom 5. März 1971 an, d.h. unmittelbar nach der Eröffnung des regierungsrätlichen Entscheids vom 18. Februar 1971 und mehr als eine Woche vor der Volksabstimmung. Sie berichteten im wesentlichen über die Erwägungen des Regierungsrats und gaben in unmissverständlicher Weise an, unter welchen Voraussetzungen die Behörde mit einer Entschädigungsforderung in der Höhe von rund 30 Millionen Franken rechnete. Von einer Irreführung durch die Presse kann somit nicht die Rede sein. Den Gegnern der Vorlage blieb übrigens genügend Zeit, um eine andere Sachdarstellung zu veröffentlichen, falls sie tatsächlich befürchteten, die Stimmbürger könnten durch die Erwägungen des Regierungsrats verwirrt werden. Die Betrachtungsweise des Regierungsrats im Entscheid vom 18. Februar 1971 war im übrigen keineswegs unrichtig. Wohl beruhte sie auf einer Schätzung, die als solche nicht weiter erläutert wurde. Aus den Erwägungen ergab sich jedoch klar, welche der vorgeschlagenen Lösungen nach Ansicht des Regierungsrats zu Entschädigungsforderungen in der Höhe von rund 30 Millionen Franken führen könnte. Mit Rücksicht auf die im Urteil 98 Ia 80 aufgestellten Grundsätze ist unter diesen Umständen nicht einzusehen, inwieweitdie demokratischeWillensbildung im vorliegenden Fall durch Veröffentlichungen in der Tagespresse in verfassungswidriger Weise beeinflusst worden sein soll.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.