Urteilskopf

98 Ia 73

12. Auszug aus dem Urteil vom 2. Februar 1972 i.S. Kellermüller und Mitbeteiligte gegen Zürich, Kantonsrat
Regeste (de):
Art. 4 BV, Art. 85 lit. a OG; rechtliches Gehör; politische Stimmberechtigung, Pressefreiheit, Beeinflussung einer kantonalen Volksabstimmung durch Presse und Fernsehen.

1. Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Verfahren über eine Einsprache gegen eine kantonale Volksabstimmung (Erw. 2).

2. Grundsätzliches zum Entscheid darüber, ob im Vorfeld einer Volksabstimmung die Presse oder Radio und Fernsehen in unzulässiger Weise auf die freie Willensbildung der Stimmbürger eingewirkt haben (Erw. 3).

3. Unter welchen Voraussetzungen besteht von Bundesrechts wegen ein Anspruch auf Nachzählung eines Abstimmungsergebnisses? (Erw. 4).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst., art. 85 lettre a OJ; droit d'être entendu; droit de vote des citoyens, liberté de la presse, influence exercée sur une votation cantonale par la presse et la télévision.

1. Etendue du droit d'être entendu dans une procédure de recours contre une votation cantonale (consid. 2).

2. Principes à appliquer pour résoudre le point de savoir si, dans la campagne qui précède une votation populaire, la presse, la radio et la télévision ont influé de façon inadmissible sur la libre formation de la volonté populaire (consid. 3).

3. A quelles conditions peut-on exiger, en vertu du droit fédéral, la vérification du résultat d'une votation? (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 4 CF, art. 85 lett. a OG; diritto di essere sentito; diritto di voto dei cittadini, libertà di stampa, influenza esercitata su una votazione cantonale dalla stampa e dalla televisione.

1. Estensione del diritto di essere sentito in una procedura di ricorso contro una votazione cantonale (consid. 2).

2. Principi applicabili per risolvere il quesito di sapere se, nella campagna che precede una votazione popolare, la stampa, la radio e la televisione hanno influito in modo inammissibile sulla libera formazione della volontà popolare (consid. 3).

3. A quali condizioni si può esigere, giusta il diritto federale, la verificazione del risultato della votazione? (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 74

A.- Am 6. Juni 1971 fand im Kanton Zürich eine Volksabstimmung statt. Gegenstand des Urnengangs bildeten sechs kantonale Vorlagen, darunter das Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zum Konkordat über die Schulkoordination und das Gesetz über die Verlegung des Schuljahrbeginns und die Dauer der Schulpflicht. Für sämtliche sechs Vorlagen wurde ein einziger Stimmzettel ausgegeben. Das Gesetz über den Beitritt zum Schulkonkordat wurde mit grosser Mehrheit angenommen (215'045 Ja; 84'957 Nein). Die Abstimmung über das Gesetz betreffend die Verlegung des Schuljahrbeginns, das den Herbstschulbeginn vorsieht, zeitigte das folgende Ergebnis: Annehmende Stimmen: 152'081
Verwerfende Stimmen: 151'948
Ungültige Stimmen: 79
Leere Stimmen: 20'206
Die Vorlage wurde demnach mit einem Mehr von bloss 133 Stimmen angenommen. Gegen dieses Abstimmungsergebnis erhoben Hans Kellermüller und sieben weitere Stimmbürger beim Kantonsrat Einsprache. Sie bezweifelten, dass das Abstimmungsergebnis richtig ermittelt worden sei und verlangten eine Nachzählung. Sodann rügten sie, dass in Wahlbüros der Stadt Zürich Minderjährige bei der Zählung mitgewirkt hätten. Endlich machten

sie geltend, die Stimmberechtigten seien durch Presse und Fernsehen in unzulässiger Weise beeinflusst worden; deshalb sei für den Fall, dass die Überprüfung des Abstimmungsergebnisses die Annahme des Gesetzes über die Verlegung des Schuljahrbeginns bestätigen sollte, die Abstimmung aufzuheben und zu wiederholen. Mit Bericht und Antrag vom 19. August 1971 beschloss das Büro des Kantonsrats mit Mehrheitsentscheid, dem Rat die Gutheissung des Nachzählungsbegehrens, im übrigen aber die Abweisung der Einsprache zu empfehlen. Eine Minderheit des Büros beantragte, sowohl das Nachzählungsbegehren als auch die Einsprache als solche abzuweisen. Mit Beschluss vom 30. August 1971 folgte der Kantonsrat der Minderheit seines Büros und wies Nachzählungsbegehren und Einsprache ab. Er stellte fest, zur Begründung des Nachzählungsgesuchs würden keine bestimmt wahrgenommenen Verfahrensmängel genannt. Im Interesse der Rechtssicherheit sei von der Vermutung auszugehen, dass die protokollierten Abstimmungsergebnisse richtig seien, solange nicht glaubhaft gemacht werde, dass "bestimmte gesetzwidrige Tatbestände" vorlägen. Dass die Abstimmung äusserst knapp ausgegangen sei, erfordere für sich allein noch keine amtliche Nachprüfung der Einzelergebnisse. - Nach der einschlägigen Gesetzgebung dürfe der Präsident des Wahlbüros zur Ermittlung der Abstimmungsergebnisse Hilfskräfte beiziehen, die nicht stimmberechtigt zu sein brauchten. Der Mitwirkung fähiger Minderjähriger habe demnach nichts entgegen gestanden. Endlich sei es in einer direkten Demokratie nichts Aussergewöhnliches, wenn sich die politischen Parteien und andere interessierte Organisationen mit Hilfe der Massenmedien am Abstimmungsfeldzug beteiligten. Die Kritik am Vorgehen der am Ausgang des Urnengangs interessierten Gruppen sei daher nicht geeignet, die Aufhebung der angefochtenen Abstimmung als geboten erscheinen zu lassen. Eine unzulässige Beeinflussung der Stimmbürger könne nur in behördlichen Handlungen erblickt werden, die den Rahmen einer sachlichen Aufklärung sprengten. Die Einsprecher behaupteten jedoch nicht, dass sich die Behörden in unzulässiger Weise für die Vorlage eingesetzt hätten, weshalb die Einsprache abzuweisen sei. - Mit Beschluss vom gleichen Tag erwahrte der Kantonsrat sodann das Abstimmungsergebnis.

B.- Hans Kellermüller und sechs weitere Stimmbürger führen staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV und ihrer politischen Stimmberechtigung (Art. 85 lit. a OG). Sie beantragen, die Volksabstimmung vom 6. Juni 1971 betreffend das Gesetz über die Verlegung des Schuljahrbeginns und die Dauer der Schulpflicht sowie die erwähnten Beschlüsse des Kantonsrats vom 30. August 1971 aufzuheben. Die Beschwerdebegründung ergibt sich, soweit wesentlich, aus den nachfolgenden Erwägungen.

C.- Der Kantonsrat beantragt, die Beschwerde abzuweisen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Die Beschwerdeführer machen zunächst geltend, sie seien in ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, weil ihre Einsprache den Mitgliedern des Kantonsrats nur auszugsweise zur Kenntnis gebracht worden sei. Der Kantonsrat wendet dagegen ein, sämtliche Akten hätten jedem Ratsmitglied zur Einsicht offen gestanden. Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör bestimmt sich in kantonalen Angelegenheiten in erster Linie nach dem kantonalen Recht. Erweist sich indessen die kantonale Ordnung als ungenügend, so greifen die unmittelbar aus Art. 4 BV folgenden Regeln zur Sicherung des rechtlichen Gehörs Platz (BGE 96 I 620, Erw. 2). Ob der bundesrechtliche Gehörsanspruch verletzt ist, prüft das Bundesgericht frei (BGE 96 I 527 Erw. 2 mit Verweisungen). Nach § 19 lit. c des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsordnung des zürcherischen Kantonsrates vom 20. November 1932 (Organisationsgesetz) werden die Ergebnisse der Volksabstimmungen vom Kantonsrat erwahrt. Gemäss § 131 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. Dezember 1955 (Wahlgesetz) hat der Kantonsrat sodann auch über Einsprachen gegen kantonale Abstimmungen zu entscheiden. Dabei handelt er als Organ der Verfassungs- bzw. Verwaltungsrechtspflege (Z. GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 340; V. PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen, Diss. Zürich 1945, S. 229). Er ist demnach gehalten, den Beteiligten das rechtliche Gehör zu gewähren. Wie er dieser Verpflichtung im einzelnen nachzukommen hat, ergibt sich indessen weder aus dem Wahlnoch aus dem Organisationsgesetz. Zu prüfen bleibt daher bloss,

ob das Vorgehen des Kantonsrats im vorliegenden Fall den bundesrechtlichen Gehörsanspruch der Beschwerdeführer verletzte. Die Bestimmungen der §§ 137 ff. des Wahlgesetzes, die das Einspracheverfahren regeln, enthalten keine Vorschriften darüber, wie die vom Kantonsrat zu beurteilenden Abstimmungseinsprachen nach ihrem Eingang zu behandeln sind. Das Gesetz sieht lediglich vor, dass die Vernehmlassung des zuständigen Wahlbüros einzuholen ist (§ 137 Abs. 1 Satz 2). Nach § 40 des Organisationsgesetzes ist der Kantonsrat jedoch ermächtigt, jedes Geschäft einer Kommission zur Prüfung und Antragstellung zu überweisen. Wie sich aus der Vernehmlassung des Kantonsrats ergibt, werden Abstimmungseinsprachen dem Ratsbüro zum Bericht und Antrag übermittelt. Im Einspracheverfahren nach §§ 137 ff. des Wahlgesetzes kommt demnach dem Büro des Kantonsrats die Stellung einer Kommission im Sinne von § 40 des Organisationsgesetzes zu, deren Bericht den Ratsmitgliedern in der Regel gedruckt zugestellt wird (§ 47 Abs. 1 des Geschäftsreglements für den Kantonsrat vom 26. Juni 1933). Auch im vorliegenden Fall beschloss der Kantonsrat unbestrittenermassen gestützt auf einen Bericht seines Büros (Bericht und Antrag Nr. 1770 vom 19. August 1971). Damit verletzte er den bundesrechtlichen Gehörsanspruch der Beschwerdeführer nicht. Der Kantonsrat ist in erster Linie Gesetzgeber und amtet nur in Ausnahmefällen als Organ der Rechtspflege. Seine Organisation ist deshalb vorab auf die Be-

dürfnisse der Gesetzgebung ausgerichtet. Ist er ausnahmsweise als richterliche Behörde tätig, so dürfen an die entsprechenden Verfahrensvorschriften unter dem Gesichtswinkel des bundesrechtlichen Gehörsanspruchs keine hohen Anforderungen gestellt werden. Dies gilt namentlich für das Einspracheverfahren gemäss §§ 137 ff. des Wahlgesetzes, das kein eigentliches Parteiverfahren darstellt. Unter dem Blickwinkel des Art. 4 BV genügt es, wenn die wesentlichen Vorbringen und Begehren der Einsprecher aus dem Bericht des Büros hervorgehen und Gewähr dafür besteht, dass jedes Ratsmitglied sämtliche Aktenstücke einsehen kann (BGE 91 I 277). Die Beschwerdeführer behaupten nicht, das Büro habe die Ratsmitglieder nicht über die in der Einsprache enthaltenen wesentlichen Vorbringen orientiert und in diesem Zusammenhang massgebende Gesichtspunkte unberücksichtigt gelassen, sondern sie beanstanden bloss, dass das Büro nicht jedem

Ratsmitglied vom Wortlaut der Einsprache Kenntnis gab. Diese Rüge ist jedoch nach dem Gesagten nicht geeignet, den Vorwurf einer Gehörsverweigerung zu begründen.

3. Die Beschwerdeführer beantragen die Aufhebung der Volksabstimmung über den Herbstschulbeginn mit der Begründung, das Ergebnis entspreche infolge einer unzulässigen Beeinflussung durch Presse und Fernsehen nicht dem wirklichen Willen der Stimmbürger. a) Unter welchen Voraussetzungen das Ergebnis einer kantonalen Volksabstimmung aufzuheben ist, ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Recht. Nach § 138 des zürcherischen Wahlgesetzes ist eine Abstimmung als ungültig zu erklären, "wenn erhebliche Fehler festgestellt worden sind". Was darunter im einzelnen zu verstehen ist, wird im Gesetz nicht näher ausgeführt und ist deshalb durch Auslegung zu ermitteln. Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Stimmrecht gibt dem Bürger unter anderem Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 97 I 662 /3 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 97 I 663 Erw. 3). 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 (vgl. BGE 93 I 439 Erw. 2, BGE 89 I 443 Erw. 6 mit Hinweisen, ferner das Urteil vom 23. Dezember 1970 i.S. Vischer, Erw. 7, abgedruckt in ZBl 72/1971, S. 425 ff., sowie W. STAUFFACHER,

Die Stellung der Behörden im Wahl- und Abstimmungskampf, ZBl 68/1967, S. 361 ff., 385 ff.). Bei der Beurteilung einer Wahlbeschwerde hat das Bundesgericht ferner anerkannt, dass unter Umständen auch eine private Beeinflussung des Stimmbürgers gegen die Verfassung verstossen kann (unveröffentlichtes Urteil vom 3. Februar 1939 i.S. Thomann teilweise wiedergegeben in ZBl 40/1939, S. 249 ff.; vgl. auch PICENONI, a.a.O., S. 85 ff.). Ob und unter welchen Voraussetzungen auch in einer privaten Beeinflussung einer Sachabstimmung

eine Verletzung der politischen Stimmberechtigung erblickt werden kann, hat das Bundesgericht bisher nicht ausdrücklich entschieden. - Die Beschwerdeführer behaupten nicht, die Abstimmungsvorlage über den Schuljahrbeginn sei im "Beleuchtenden Bericht" des Regierungsrats in unsachlicher Weise dargestellt worden. Sie rügen vielmehr eine "private" unzulässige Beeinflussung der Stimmbürger mit der Begründung, ein Teil der Presse und das Fernsehen hätten einseitig zugunsten der Vorlage Partei ergriffen und damit den Ausgang der Abstimmung entscheidend beeinflusst. b) Es ist unbestritten, dass die Presse den Gegnern des Herbstschulbeginns nur beschränkt zur Verfügung stand, da sich die politischen Parteien und die ihnen nahestehenden Zeitungen zugunsten der Vorlage aussprachen. Diese Tatsache genügt jedoch nicht, um eine Aufhebung des Abstimmungsergebnisses zu rechtfertigen. Es entspricht dem Wesen der Demokratie, dass nicht alle politischen Gruppen über gleich starke private Einflussmöglichkeiten verfügen. Die Beschwerdeführer behaupten übrigens nicht, dass es ihnen verwehrt gewesen sei, in der politischen Presse zur umstrittenen Vorlage Stellung zu nehmen. Sie anerkennen vielmehr ausdrücklich, dass sie auch in mehreren, für den Herbstschulbeginn eintretenden Zeitungen zum Wort gekommen sind, wobei die entsprechenden Einsendungen freilich nur in geringerem Umfang berücksichtigt wurden als jene der Befürworter der Vorlage. Die demokratische Willensbildung ist unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass die miteinander im Wettstreit stehenden Interessengruppen und Parteien ihre Anliegen und Meinungen ungehindert einer breiten Öffentlichkeit kundgeben können. Das Recht des Bürgers zur freien Meinungsäusserung bildet eine Voraussetzung der Demokratie (BGE 96 I 224). Vermag sich der Bürger dabei der Presse zu bedienen, so steht seine

Meinungsäusserung unter dem Schutz der in Art. 55 BV verankerten Pressefreiheit, die als Freiheitsrecht eine Erscheinungsform der dem ungeschriebenen Verfassungsrecht angehörenden Meinungsäusserungsfreiheit darstellt (vgl. BGE 96 I 224 und 592 Erw. 6 sowie zum Schutzobjekt der Pressefreiheit insbesondere P. SALADIN, Grundrechte im Wandel, S. 48 ff.). Angesichts der Vielfalt von Zeitungen folgt daraus ohne weiteres, dass eine einseitige Darstellung einer Abstimmungsvorlage in der Presse grundsätzlich selbst dann keine Kassation der Abstimmung zu rechtfertigen vermag, wenn es als möglich erscheint, dass die Darstellung den Ausgang der Abstimmung beeinflusst hat, denn die Zahl der voneinander unabhängigen und den verschiedensten Interessengruppen nahestehenden Zeitungen bietet hinreichende Gewähr dafür, dass für eine wirksame Gegendarstellung genügend Raum bleibt. Meinungsäusserungsfreiheit und Pressefreiheit bilden tragende Grundlagen der schweizerischen Demokratie, die dem Bürger zutraut, zwischen den verschiedenen gegensätzlichen Auffassungen zu unterscheiden, unter den Meinungen auszuwählen, Übertreibungen als solche zu erkennen und vernunftgemäss zu entscheiden. Hierzu ist der Bürger in der Regel bereits gestützt auf eine sachliche Erläuterung der fraglichen Abstimmungsvorlage durch die Behörden ohne weiteres in der Lage. Freilich ist die Verwendung von falschen und irreführenden Angaben im Abstimmungskampf verwerflich. Sie lässt sich jedoch nie völlig ausschliessen und genügt grundsätzlich nicht, um eine Abstimmung zu kassieren. Von einer unzulässigen Beeinflussung der demokratischen Willensbildung kann nur dann gesprochen werden, wenn die Presse in einem so späten Zeitpunkt mit offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben in den Abstimmungskampf eingreift, 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 entscheidend beeinflusst worden ist. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so verletzt eine Erwahrung des Abstimmungsergebnisses durch die zuständige Behörde die politischen Rechte der Bürger. Solche Fälle sind indessen äusserst selten. Die Erwahrungsbehörde hat mithin bei der Kassation einer Abstimmung wegen unzulässiger Beeinflussung durch die Presse grösste Zurückhaltung zu üben.

Die Beschwerdeführer behaupten, ein Teil der Presse habe wenige Tage vor der Abstimmung mittels unrichtiger Angaben über die Zahl der Kantone mit Herbstschulbeginn und über die interkantonalen Schülerwanderungen (Zu- und Wegzüge) in rechtswidriger Weise zugunsten der Vorlage Stellung bezogen. Richtig ist, dass die beanstandeten Artikel erst kurz vor der Abstimmung erschienen sind. Was die darin enthaltenen Ausführungen über die interkantonalen Schülerwanderungen anbelangt, so lassen indessen bereits die breiten Ausführungen in der staatsrechtlichen Beschwerde erkennen, dass die Artikel Fragen aufwarfen, bei denen sich in Ermangelung zuverlässiger statistischer Angaben nur schwerlich Einigkeit über den objektiven Sachverhalt erzielen lässt. Unter diesen Umständen darf davon ausgegangen werden, dass der Bürger die aus den unangefochtenen Zahlen über die Bevölkerungsbewegungen in der Stadt Zürich abgeleiteten Schätzungen der Verfasser kritisch zu würdigen vermochte und dass insoweit keine unzulässige Beeinflussung der Willensbildung vorlag. Was die beanstandeten Angaben über die Kantone mit Herbstschulbeginn betrifft, so war es dem Bürger ohne weiteres möglich, sich aufgrund des "Beleuchtenden Berichts" ein Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen. Nach den soeben dargelegten Grundsätzen sind die Vorbringen der Beschwerdeführer somit nicht geeignet, die angefochtene Erwahrung der Abstimmung als verfassungswidrig erscheinen zu lassen. Dass das Abstimmungsergebnis äusserst knapp ausgefallen ist, ändert daran nichts. c) Die Beschwerdeführer bringen ferner vor, die Stimmbürger seien durch eine einseitige Fernsehsendung in unzulässiger Weise beeinflusst worden. - Der Inhalt der beanstandeten Sendung ergibt sich aus der von den Beschwerdeführern ins Recht gelegten Besprechung in der "Neuen Zürcher Zeitung" vom 28. Mai 1971 (Morgenausgabe Nr. 243). Es erübrigt sich deshalb, ihre Aufzeichnung beizuziehen. Wären für die Beurteilung dieser Rüge die gleichen Grundsätze massgebend wie für die Würdigung der erwähnten Presseartikel, so erwiese sich der Vorwurf ohne weiteres als unbegründet. Die Einflussmöglichkeiten des Fernsehens sind jedoch weit grösser als jene einer Zeitung, die einer bestimmten politischen Gruppe nahesteht. Der Grund dafür liegt einerseits im Wesen des Fernsehens selbst, dessen Sendungen den Zuschauer unmittelbar anzusprechen vermögen, anderseits in rechtlichen

Umständen, da das Fernsehregal dem Bund zusteht, der der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) letztmals am 27. Oktober 1964 die Monopolkonzession zur Ausstrahlung von Fernsehsendungen erteilt hat. Das Fernsehen ist zu einem hervorragenden Mittel sozialer Kommunikation geworden; insbesondere die politische Sendung wirkt in hohem Masse meinungsbildend und ist geeignet, Wahlen und Abstimmungen erheblich zu beeinflussen. Der Gefahr des Missbrauchs kommt demnach beim Fernsehen eine weit grössere Bedeutung zu als bei der als pluralistisch gekennzeichneten Presse. Daraus ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen der Forderung nach Freiheit der Programmgestalter und dem schützenswerten Interesse des Bürgers an einer möglichst objektiven und umfassenden Behandlung der in einer Sendung aufgegriffenen Themen. Der Bundesrat hat dieser Problematik in Art. 13 Abs. 1 der erwähnten Konzession dadurch Rechnung getragen, dass er die SRG zur "objektiven, umfassenden und raschen Information" verpflichtet. Das Bundesgericht hat daraus abgeleitet (BGE 97 I 734 Erw. 3), den verantwortlichen Programmgestaltern stehe in diesem Zusammenhang ein weites Feld der Ermessensbetätigung offen. Die Diskussion über das Verhältnis zwischen einer sog. "Radio- und Fernsehfreiheit" und dem Schutz der politischen Rechte des Bürgers, insbesondere dem Schutz vor unzulässiger Beeinflussung, ist in vollem Gang (vgl. vor allem die Verhandlungen des Schweizerischen Juristentags vom 21. September 1968, ZSR 87/1968 II S. 604 ff., sowie die nationalrätliche "Fernsehdebatte" vom 23. Juni 1971, StenB NR 1971, S. 867 ff.). Es ist deshalb in erster Linie Aufgabe des Verfassungs- und Gesetzgebers, klärend einzugreifen und eine angemessene Ordnung aufzustellen. Wie immer eine allfällige verfassungsmässige "Radio- und Fernsehfreiheit" ausgestaltet wird, so darf sie nach dem Gesagten nicht unbesehen der Pressefreiheit bzw. der Meinungsäusserungsfreiheit gleichgesetzt werden. Das verfassungsmässige Recht der politischen Stimmberechtigung erheischt insbesondere eine gewisse Zurückhaltung jener Programmgestalter, die in ihren Sendungen hängige Abstimmungen und bevorstehende Wahlen behandeln. Auch für den Meinungskampf am Fernsehen gilt das sich aus dem Wesen des demokratisch-freiheitlichen Rechtsstaats erge-

bende Grundgebot, dass den Meinungen und Gegenmeinungen angemessen Raum zu geben ist. Freilich steht dem Gestalter einer Sendung auch dabei

BGE 98 Ia 73 S. 83

ein verhältnismässig weiter Ermessensspielraum offen. Dies gilt insbesondere für die Auswahl der Gesprächspartner und für die Fragestellung im Rahmen einer Diskussion. Der Gesprächsleiter hat sich jedoch der Objektivität zu befleissigen. Hat das Bundesgericht, wie im vorliegenden Fall, darüber zu entscheiden, ob der Stimmbürger durch eine Fernsehsendung in unzulässiger Weise beeinflusst und damit in seinen politischen Rechten verletzt worden ist, so steht ihm nach dem Gesagten die freie Prüfung zu (vgl. oben lit. a). Mit Rücksicht auf den erwähnten Ermessensspielraum der Programmgestalter und im Bewusstsein, dass absolute Objektivität ein unerreichbares Ideal darstellt, darf indessen eine zur Kassation der Abstimmung führende Beeinflussung der freien Willensbildung nicht leichthin bejaht werden. Doch sind an das Verhalten des Fernsehens strengere Anforderungen zu stellen als an jenes der Presse (vgl. oben lit. b). Dies rechtfertigt sich insbesondere wegen der besonderen rechtlichen Stellung des Fernsehens sowie wegen der technisch und organisatorisch bedingten Erschwerung der Gegendarstellungsmöglichkeiten. Immerhin kann von einer Verletzung der politischen Rechte des Stimmbürgers nur dann gesprochen werden, wenn aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse, deren Feststellung durch die kantonalen Behörden das Bundesgericht nur auf Willkür hin überprüfen kann, eindeutige Anhaltspunkte für eine ins Gewicht fallende Missachtung der soeben aufgestellten Grundsätze vorhanden sind. Im vorliegenden Fall reichen die Vorbringen der Beschwerdeführer nicht aus, um eine verfassungswidrige Beeinträchtigung der demokratischen Willensbildung durch das Fernsehen nachzuweisen. Wohl lehnte es die Programmleitung ab, eine besondere Sendung zur Abstimmung über den Schuljahrbeginn auszustrahlen, da sie dieses Problem im Rahmen einer allgemein gehaltenen Sendung über die Bestrebungen zur Schulkoordination bloss um der Aktualität willen streifen wollte. Im Verzicht auf eine eingehende Darstellung der Ziele, wie sie vom Aktionskomitee für den Schulbeginn im Frühjahr verfochten wurden, kann jedoch keine grobe Missachtung der Verpflichtung zur Objektivität erblickt werden. Die Sendung bestand aus einem Filmbericht über das kantonale Schulwesen, aus einem Ausschnitt aus einer Passantenumfrage in Embrach, aus einem Interview mit einem Mitglied des zürcherischen Kantonsrats,

BGE 98 Ia 73 S. 84

der dem Patronatskomitee für den Herbstschulbeginn angehörte, sowie aus je einem Interview mit einem Vertreter der BGB-Jugendfraktion über die von dieser Gruppe eingeleitete Volksinitiative und mit Ständerat Dr. H. Hürlimann (Präsident der Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren). Im Mittelpunkt der Sendung stand mithin das Konkordat über die Schulkoordination, das - wie das Abstimmungsergebnis vom 6. Juni 1971 zeigt - im Kanton Zürich nicht besonders umstritten war, obwohl es in Art. 2 lit. d ausdrücklich den Herbstschulbeginn vorsieht. Wenn eine ausführlichere Orientierung über die Argumente der Befürworter des Schulbeginns im Frühjahr auch wünschbar gewesen wäre, so erscheint die beanstandete Sendung unter diesen Umständen dennoch nicht als derart einseitig, dass von einer verfassungswidrigen Beeinträchtigung der demokratischen Willensbildung gesprochen werden könnte, zumal die Beschwerdeführer nicht behaupten, in der Sendung sei mit unwahren Angaben für den Herbstschulbeginn geworben worden. Das Verhalten des Fernsehens bewirkte höchstens eine gewisse Verschiebung der Schwerpunkte, wie sie im Widerstreit der Meinungen noch als angängig angesehen werden muss. Das Begehren um Aufhebung der Abstimmung über den Schuljahrbeginn erweist sich daher als unbegründet.

4. Die Beschwerdeführer werfen dem Kantonsrat endlich vor, er habe zu Unrecht auf eine Nachzählung der abgegebenen Stimmen verzichtet. Ob der einzelne Bürger bei der zur Erwahrung der Abstimmungsergebnisse zuständigen Behörde eine Nachzählung der Stimmzettel erwirken kann, ist vorab eine Frage des kantonalen Rechts. Im Gegensatz zur Regelung in anderen Kantonen (vgl. z.B. § 38 des bernischen Dekrets über das Verfahren bei Volksabstimmungen und Wahlen vom 10. Mai 1921, wonach drei stimmberechtigte Bürger durch ein "mit Begründung versehenes Gesuch" die Nachzählung der Abstimmungsergebnisse in ihrem Wahlkreis verlangen können) enthält das zürcherische Recht keine ausdrücklichen Bestimmungen darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen die Ergebnisse kantonaler Abstimmungen nachzuprüfen sind. Über die Rüge der Beschwerdeführer ist deshalb aufgrund von Sinn und Tragweite der vom Bundesrecht geschützten politischen Stimmberechtigung des Bürgers zu entscheiden. Wie in Erw. 3 lit. a erwähnt,

hat der Bürger einen durch die Verfassung geschützten Anspruch darauf, dass kein Wahl- und Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den Willen der Wähler zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Er hat mithin ein Recht auf ordnungsgemässe und sorgfältige Auszählung der Stimmen (vgl. W. BURCKHARDT, Die Beschwerde betr. Ungültigkeit eidgenössischer Gesetzesabstimmungen, ZBJV 39/1903, S. 390). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer bedeutet dies jedoch nicht, dass ohne weiteres von Bundesrechts wegen ein Anspruch auf Nachzählung besteht, wenn das Ergebnis des fraglichen Urnengangs knapp ausgefallen ist. Wohl mag es als Gebot politischer Klugheit erscheinen, in solchen Fällen von Amtes wegen eine Nachzählung anzuordnen (vgl. z.B. Grundsätzliche Entscheidungen des Regierungsrats des Kantons Solothurn, Heft 1/1937 Nr. 6 S. 9). Ist jedoch das Abstimmungswesen - wie im Kanton Zürich - zweckmässig geordnet und bietet es Gewähr für eine sorgfältige Ermittlung der Abstimmungsergebnisse, so besteht eine sich aus dem Bundesrecht ergebende Verpflichtung zur Nachzählung bloss in jenen Fällen, in denen der Bürger auf konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der hiefür zuständigen Organe hinzuweisen vermag. Ein Mehreres lässt sich aus der verfassungsmässig gewährleisteten politischen Stimmberechtigung nicht ableiten. Die Vorbringen der Beschwerdeführer, die in ihrer staatsrechtlichen Beschwerde kein gesetzwidriges oder unsorgfältiges Verhalten der Zählenden behaupten und - im Gegensatz zum kantonalen Verfahren - auch die Mitwirkung nicht stimmberechtigter Personen nicht mehr beanstanden, sondern eine angebliche Verletzung ihrer politischen Rechte bloss mit dem Hinweis auf das äusserst knappe Abstimmungsergebnis begründen, sind deshalb nicht geeignet, den Verzicht des Kantonsrats auf eine Nachzählung als verfassungswidrig erscheinen zu lassen. Aus der Tatsache, dass das Büro des Kantonsrats anlässlich der Regierungsratswahlen des Jahres 1963 eine Nachzählung anordnete, vermögen die Beschwerdeführer im übrigen schon deshalb nichts zu ihren Gunsten abzuleiten, weil diese Massnahme von Amtes wegen ergriffen wurde. Selbst wenn man annehmen wollte, ein sehr knappes Abstimmungsergebnis verschaffe dem Bürger von Bundesrechts wegen einen Anspruch auf Nachzählung, was nach dem Gesagten

nicht angeht, so wäre ein Vergleich mit den erwähnten Regierungsratswahlen unbehelflich. Hat der Bürger unter einer Anzahl Kandidaten auszuwählen und mehrere Namen auf seinen Wahlzettel zu setzen, so schliesst die Auszählung weit erheblichere Fehlerquellen in sich als bei der Ermittlung des Ergebnisses einer Abstimmung, in der sich der Bürger bloss für die Ablehnung oder für die Zustimmung zu einer Vorlage zu entscheiden hat und bei der die Auszählung selbst dann keine wesentlichen Schwierigkeiten bereitet, wenn auf dem glei-

chen Stimmzettel mehrere Vorlagen aufgeführt sind. Die Beschwerde ist daher vollumfänglich abzuweisen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.