

BGer 1P.356/2003 vom 25. September 2003

Bundesgericht, 2003-09-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.356_2003

FR: TF 1P.356/2003 du 25 septembre 2003

IT: TF 1P.356/2003 del 25 settembre 2003

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzliche Entscheidung des Zürcher Kantonsrats, der die Stimmrechtsbeschwerde des Beschwerdeführers betreffend die Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 abweist; als mitangefochten hat auch der Erhaltungsbeschluss zu gelten. Hiergegen steht grundsätzlich die Stimmrechtsbeschwerde ans Bundesgericht offen (Art. 85 lit. a OG). Der Beschwerdeführer ist als stimmberechtigter Einwohner des Kantons Zürich zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert (BGE 118 Ia 184 E. 1b S. 188 mit Hinweisen). Er ist als Partei des kantonalen Beschwerdeverfahrens zudem befugt, staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Verfahrensgarantien der Bundesverfassung zu erheben (Art. 84 Abs. 1 lit. a und Art. 88 OG ; BGE 119 Ia 424 E. 3c S. 428 mit Hinweisen). Auf die form- und fristgerecht erhobene Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2

In formeller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer die Verletzung von Art. 30 Abs. 1 BV : Der Kantonsrat sei bei seiner Beschwerdeentscheidung befangen gewesen, da er selber den Abstimmungstitel beschlossen habe; mit einer Gutheissung der Beschwerde hätte er eingestehen müssen, dass die von ihm getroffene Namenswahl das Stimmrecht verletze.

Art. 30 Abs. 1 BV bezieht sich jedoch nur auf gerichtliche Verfahren. Der Kantonsrat ist keine gerichtliche, sondern eine politische Behörde. Nach geltendem Recht besteht auch keine Verpflichtung der Kantone, eine gerichtliche Beschwerdeinstanz in Stimmrechtsangelegenheiten vorzusehen. Die Rüge der Verletzung von Art. 30 Abs. 1 BV erweist sich somit als unbegründet. Mangels entsprechender Rügen braucht nicht geprüft zu werden, ob die Befassung des Kantonsrats mit der vorliegenden Streitsache allgemeine, auch das aussergerichtliche Verfahren betreffende Garantien des kantonalen oder des Bundesverfassungsrechts verletzte.

E. 3

Materiell rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung der in Art. 34 Abs. 2 gewährleisteten Wahl- und Abstimmungsfreiheit.

E. 3.1

Er macht geltend, der vom Kantonsrat gewählte "nichtssagende" Titel "Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG zum ZGB)(Änderung)" habe die Stimmberechtigten verwirrt und irritiert. Eine nicht unbeträchtliche Zahl der Stimmberechtigten hätten nicht realisiert, dass es um die Abschaffung der Formularpflicht ging und hätten deshalb den Stimmzettel irrtümlich mit "Ja" ausgefüllt, an der Abstimmung nicht teilgenommen oder den Stimmzettel leer eingelegt. Die Stimmbeteiligung habe mit 32 % ausserordentlich tief

gelegen. Der Beschwerdeführer vermutet, dass hinter der Titelgebung ein politisches Kalkül der Hauseigentümerge Mehrheit im Rat stand. Der begleitende Bericht, in dem die Abstimmungsvorlage erläutert worden sei, werde oft zu Hause verlegt und erfahrungsgemäss sowieso nur von wenigen gelesen. Gerade deshalb müsse die Fragestellung auf dem Stimmzettel möglichst präzise und umfassend informieren und dürfe nicht nichtssagend sein. Es gebe keinen stichhaltigen Grund, eine Gesetzesrevision, die nur einen einzigen Punkt betreffe, nicht mit einem klaren Zusatz zu identifizieren.

Der Beschwerdeführer weist darauf hin, dass der Kantonsrat bei einer Vorlage zur Teilrevision des Steuergesetzes am 10. Februar 2003 - nur einen Tag nach der vorliegend angefochtenen Abstimmung - den Titel "Steuergesetz (Änderung)" in "Steuergesetz (Änderung; Tarife juristischer Personen)" abgeändert habe. Der Kommissionssprecher habe diese Titeländerung in der Ratsdebatte ausdrücklich mit den negativen Reaktionen auf die am vorausgegangenen Wochenende erfolgte "Abstimmung mit einer unklaren Abstimmungsfrage" begründet. Auch habe die Geschäftsleitung des Kantonsrats dem Mieterinnen- und Mieterverband Zürich auf sein Reklamationsschreiben hin am 3. April 2003 mitgeteilt, dass es Verständnis für das Anliegen betreffend aussagekräftiger Abstimmungstitel habe und die Sachkommissionen angewiesen worden seien, der Titelgebung besondere Beachtung zu schenken. Diese Äusserungen zeigten, dass auch der Kantonsrat das Potential an Irreführung erkannt habe, das in betont "neutralen" Titeln liegen könne.

Aufschlussreich sei auch, dass bei der amtlichen Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses durch das Statistische Amt des Kantons Zürich die Vorlage durchwegs nicht mit dem offiziellen Titel "EG zum ZGB (Änderung)", sondern als "Formularpflicht" respektive "Formularpflicht Mietwesen" bezeichnet worden sei. Offenbar sei man davon ausgegangen, dass diese genauere Identifikation für Öffentlichkeit und Medien erforderlich sei.

E. 3.2

Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten. Er gewährleistet damit die in der Rechtsprechung des Bundesgerichts als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht anerkannte Wahl- und Abstimmungsfreiheit (vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 189 ff.; Bundesgerichtsentscheide 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000 E. 2b, publ. in ZBl 2001 148 ff. und Pra 2000 Nr. 129 S. 755 ff., und 1P.298/2000 vom 31. August 2001 E. 3a, publ. in ZBl 2001 188 ff., SJ 2001 I 30 und Pra 2001 Nr. 23 S. 127 ff.). Danach besteht ein Anspruch darauf, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 121 I 138 E. 3 S. 141 f. mit Hinweisen). Ob das politische Stimmrecht verletzt ist, prüft das Bundesgericht frei (BGE 123 I 152 E. 2b S. 155; 175 E. 2d S. 178 ff. mit Hinweisen).

Der Wille der Stimmbürger kann namentlich durch eine unrichtige Fragestellung auf dem Stimmzettel verfälscht werden. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung trifft die Behörden daher bei der Formulierung der Abstimmungsfrage eine erhöhte Sorgfaltspflicht, welche die vom Bundesgericht im Zusammenhang mit amtlichen Erläuterungen aufgestellten Anforderungen übersteigt. Die Frage muss klar und objektiv abgefasst werden, darf weder irreführend sein noch suggestiv wirken und muss allfälligen besonderen

Vorschriften des kantonalen Rechts genügen (BGE 121 I 1 E. 5b/aa S. 12; 106 Ia 20 E. 1 S. 22 f.). Stellt das Bundesgericht einen Mangel fest, so hebt es die Abstimmung auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten (BGE 121 I 1 E. 5b/aa S. 12; 119 Ia 271 E. 3b S. 273 f. mit Hinweisen).

E. 3.3

Wie sich aus den Erläuterungen von Regierungspräsident Notter an der Sitzung des Zürcher Kantonsrats vom 29. April 2002 ergibt, besteht im Kanton Zürich die langjährige Praxis, Gesetzesänderungen mit dem offiziellen Titel des Gesetzes und der Klammerbemerkung "Änderung" zu umschreiben. Der Titel der Vorlage wird sodann vom Regierungsrat unverändert auf dem Abstimmungszettel übernommen, ohne Hinzufügung erläuternder Stichworte. Diese Praxis hat den Vorteil, objektiv und neutral über den Abstimmungsgegenstand zu informieren, ohne suggestive oder irreführende Zusätze. Diesem Vorteil steht als Nachteil gegenüber, dass der Inhalt der Vorlage in vielen Fällen aus dem Abstimmungszettel allein nicht erkennbar ist, sondern sich erst aus der Lektüre der Abstimmungsbotschaft ergibt. So auch im vorliegenden Fall: Es ist anzunehmen, dass sich die wenigsten Stimmberechtigten unter dem Titel "EG zum ZGB (Änderung)" etwas vorstellen konnten; der Gegenstand der Abstimmung (Abschaffung der Formularpflicht im Mietwesen) ging dagegen klar aus den amtlichen Abstimmungserläuterungen hervor.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung darf vom Stimmbürger grundsätzlich erwartet werden, dass er nicht nur den Abstimmungszettel liest, sondern zumindest auch die Kurzfassung der ihm zugestellten amtlichen Unterlagen (BGE 121 I 1 E. 5b/bb S. 13; 99 Ia 216 E. 2b S. 221; un veröffentlichter Entscheid 1P.32/1996 vom 18. Juni 1996 E. 2 und 4). Dies gilt jedenfalls in Fällen wie dem Vorliegenden, in denen der Abstimmungszettel den Gegenstand der Vorlage nicht zu erkennen gibt. In dieser Situation ist es dem Stimmbürger zuzumuten, sich durch einen kurzen Blick auf die Abstimmungsunterlagen über den Inhalt der Vorlage zu orientieren.

Zwar trifft es zu, dass § 229b EG zum ZGB durch eine Initiative eingeführt wurde, deren Titel den Klammerzusatz "Einführung der Formularpflicht" enthielt. Der Titel einer Initiative wird jedoch von den Initianten gewählt, während der Titel von Gesetzesvorlagen im Ermessen des Kantonsrats liegt, und zwar auch dann, wenn es um die Abschaffung einer zuvor durch Volksinitiative eingeführten Bestimmung geht. Entsprechendes gilt im Verhältnis von Kantonsrat und Statistischem Amt des Kantons.

Dem Beschwerdeführer ist einzuräumen, dass die Abstimmungsfrage durch einen Zusatz, wie z.B. "Abschaffung der Formularpflicht bei Mieterwechsel", informativer und verständlicher gewesen wäre. Der Verzicht auf einen derartigen Zusatz stellt jedoch keine Verletzung des Stimmrechts dar. Dagegen steht es dem Kantonsrat selbstverständlich frei, seine Praxis für die Zukunft zu ändern. Die vom Beschwerdeführer rapportierte Praxisänderung bei der Änderung des Steuergesetzes deutet darauf hin, dass der Kantonsrat die Argumente des Beschwerdeführers ernst nimmt und sie bei seiner zukünftigen Arbeit berücksichtigen will. Eine solche Praxisänderung entfaltet jedoch keine Rückwirkung und führt nicht zur Unzulässigkeit der im vorliegenden Fall noch nach der alten Praxis formulierten Abstimmungsfrage.

E. 3.4

Hinzu kommt, dass die Vorlage mit deutlichem Mehr (141'727 Ja- gegen 108'957 Nein-Stimmen) angenommen worden ist, d.h. mit einer Differenz von 32'770 Stimmen. Es

kann sein, dass etliche Stimmberechtigte der Abstimmung fernblieben oder den Stimmzettel leer eingelegt haben, weil sie nicht wussten, dass die Vorlage "EG zum ZGB (Änderung)" die Abschaffung der Formularpflicht bei Mieterwechsel betraf. Es erscheint jedoch sehr unwahrscheinlich, dass die Abstimmung bei einem aussagekräftigeren Titel anders ausgefallen wäre. Ob die Aufhebung der Abstimmung schon aus diesem Grund ausscheidet, braucht jedoch nicht entschieden zu werden, weil nach dem oben (E. 3.3) Gesagten ohnehin keine Verletzung des Stimmrechts vorliegt.

E. 4

Nach dem Gesagten ist die Stimmrechtsbeschwerde abzuweisen. Praxisgemäss sind dem unterliegenden Beschwerdeführer keine Kosten aufzuerlegen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.