

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00296 vom 29. Juni 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-06-29, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2010.00296](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00296)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00296 du 29 juin 2009

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00296 del 29 giugno 2009

## Regeste

kantonale Volksabstimmung / Stimmrechtsbeschwerde | Abstimmung über die "Zürcher Medikamentenabgabe-Initiative" Darin, dass der Regierungsrat den angefochtenen Entscheid gefällt hat, ohne zuvor dem Beschwerdeführer die eingegangenen Rechtsschriften zuzustellen oder ihn davon anderweitig in Kenntnis zu setzen, liegt eine Gehörsverweigerung (E. 2.3). Die Gehörsverletzung ist mit dem vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt (E. 2.4). Im Abstimmungskampf erfolgten irreführende Aussagen durch Private (E. 3.5). Die Aufhebung einer Abstimmung fällt nur unter grösster Zurückhaltung und bei ganz schwerwiegenden Verstössen in Betracht. Dies ist insbesondere der Fall, wenn falsche bzw. irreführende Behauptungen durch Private zu einem so späten Zeitpunkt erhoben werden, dass es den Stimmberechtigten unmöglich ist, sich ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen (E. 3.7). Vorliegend vermochten die Gegner der Initiative die Sachlage gegenüber einem breiten Publikum richtigzustellen (E. 3.7.1). Die Stimmberechtigten konnten sich mit geringstem Aufwand über den tatsächlichen Gegenstand der Abstimmung informieren (E. 3.7.2). Die mehrheitliche Zustimmung zur Initiative in den Landgebieten ist kein Indiz für ein verfälschtes Abstimmungsergebnis (E. 3.7.3). Es ist davon auszugehen, dass der Wille der Bevölkerung im Abstimmungsergebnis unverfälscht zum Ausdruck gekommen ist. Eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit liegt nicht vor (E. 3.8). Es bestand keine behördliche Pflicht für eine zusätzliche Informationsabgabe an die Bevölkerung (E. 4.3). Soweit die Erläuterungen in der Abstimmungszeitung beanstandet worden waren, ist der Regierungsrat auf den Stimmrechtsrekurs zu Recht nicht eingetreten. Wenn darauf dennoch einzutreten gewesen wäre, hätte der Rekurs ohne Rechtsverletzung abgewiesen werden können (E. 5.2 f.). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2010.00296 Entscheid der 4. Kammer vom

#### E. 4.1

Nach Auffassung des Beschwerdeführers hätte der Regierungsrat den unwahren Behauptungen vor der Abstimmung entgentreten müssen.

#### E. 4.2

Dazu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Behörden nur mit einer gewissen Zurückhaltung in den Abstimmungskampf eingreifen sollten (vgl. etwa Besson, S. 115 f.; Jeanne Ramseyer, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basel 1992, S. 50; Widmer, S. 178 f.). Dennoch kann eine

Interventionspflicht der Behörden bejaht werden, wenn zusätzliche Informationen im Interesse einer unverfälschten Willenskundgabe der Stimmbürger notwendig sind (vgl. Hangartner/Kley, N. 2593 f.; Besson, S. 117; Ramseyer, S. 49; je mit Hinweisen).

#### **E. 4.3**

Gemäss obigen Ausführungen ist davon auszugehen, dass das Abstimmungsergebnis den freien Willen der Bevölkerung zuverlässig wiedergibt; die unrichtige Sachdarstellung ist gegenüber den Stimmberechtigten auch ohne Hilfe der Behörden rechtzeitig korrigiert worden. Es bestand daher keine behördliche Pflicht für eine zusätzliche Informationsabgabe an die Bevölkerung. 5. 5.1 Schliesslich beanstandet der Beschwerdeführer die Ausführungen des Regierungsrats in der Abstimmungszeitung als falsch, unvollständig, unklar und äusserst einseitig. 5.2 Gemäss dem Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts vom 4. November 2009 ist der Regierungsrat auf den Stimmrechtskurs zu Recht nicht eingetreten, soweit damit die Erläuterungen in der Abstimmungszeitung beanstandet worden waren. Für diese Beanstandung sei der Rekurs verspätet erhoben worden. Daran hat sich inzwischen nichts geändert. Wenn darauf dennoch einzutreten gewesen wäre, hätte der Rekurs – wie die nachfolgenden Ausführungen in Kürze zeigen – ohne Rechtsverletzung abgewiesen werden können. 5.3 Die politischen Behörden des Kantons hatten zur fraglichen Abstimmung divergierende Meinungen. Während eine Mehrheit des Kantonsrats die Initiative ablehnte, wurde sie vom Regierungsrat befürwortet. Die Abstimmungszeitung machte dies transparent und behandelte die Materie kontradiktorisch: Über drei Seiten äusserte sich zunächst die Kantonsratsmehrheit im ablehnenden Sinn. Hernach erhielten das Initiativkomitee, die Minderheit des Kantonsrats sowie der Regierungsrat insgesamt ebenfalls drei Seiten Raum, in welchem der zustimmende Standpunkt dargelegt wurde. Erfolgt die Diskussion der Abstimmungsvorlage auf diese Weise kontradiktorisch, so sind die Anforderungen an die Ausgewogenheit der behördlichen Stellungnahmen herabzusetzen. Für die einzelnen zu Wort kommenden Behörden besteht keine Pflicht, ihre Stellungnahme jeweils in dem Sinn abzufassen, dass die für die Gegenposition sprechenden Argumente ebenfalls aufzulisten gewesen wären. Das Prinzip der Chancengleichheit wird ausreichend beachtet. Immerhin bleibt es dabei, dass behördliche Stellungnahmen weder falsche Informationen enthalten noch irreführend sein dürfen (VGr, 10. Februar 2010, VB.2009.00509, E. 3.3, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch); vgl. auch Besson, S. 260). Bei der vorliegenden Konstellation war es zulässig, dass der Regierungsrat in der Abstimmungszeitung für die Initiative Stellung bezogen hat – umgekehrt war es der Kantonsratsmehrheit ebenso gestattet, sich im Beleuchtenden Bericht gegen die Initiative auszusprechen. Nicht ersichtlich ist schliesslich, dass die Ausführungen des Regierungsrats irreführend oder falsch gewesen wären. Daran ändert auch nichts, dass die Zusatzbezeichnung der Initiative (Zürcher Medikamentenabgabe-Initiative) in der Abstimmungszeitung weggelassen wurde. Die Bedeutung dieses Zusatzes ist marginal – selbst der Beleuchtende Bericht des Kantonsrats hat es offensichtlich nicht für erforderlich gehalten, diesen Zusatz zu erwähnen. Dieser Bericht kann – entgegen der mutmasslichen Auffassung des Beschwerdeführers – offensichtlich nicht als Anlass für eine Anfechtung des vorliegenden Abstimmungsergebnisses dienen; es wird darin klar gegen die Initiative Stellung bezogen. Die gegenüber der Abstimmungszeitung vorgebrachten Rügen erweisen sich daher als unbegründet. 6. 6.1 Beim Entscheid über Stimmrechtsbeschwerden werden Verfahrenskosten erhoben, wenn das Rechtsmittel offensichtlich aussichtslos ist (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit §

## E. 8

September 2010 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Gerichtsssekretärin Sandra Wintsch. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Direktion der Justiz und des Innern, Beschwerdegegner, betreffend kantonale Volksabstimmung / Stimmrechtsbeschwerde, hat sich ergeben: I. Am 30. November 2008 nahmen die Stimmberechtigten des Kantons Zürich die Initiative "Ja zur Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug (Zürcher Medikamentenabgabe-Initiative)" mit 53,7 % Ja-Stimmen an. Am 9. Dezember 2008 ordnete der Regierungsrat die Veröffentlichung der Ergebnisse der Volksabstimmung im Amtsblatt des Kantons Zürich an. Dieser Beschluss wurde zusammen mit den Ergebnissen am 12. Dezember 2008 im Amtsblatt veröffentlicht (ABI 2008, 2309). II. A. Mit Eingabe vom 17. Dezember 2008 erhob A Stimmrechtsrekurs an den Regierungsrat und beantragte die Aufhebung des Beschlusses des Regierungsrats vom 9. Dezember 2008, soweit er die Ergebnisse der Volksinitiative "Ja zur Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug (Zürcher Medikamentenabgabe-Initiative)" betreffe; es sei über die Volksinitiative eine erneute Volksabstimmung anzuordnen. Des Weiteren rügte A die Stellungnahme des Regierungsrats in der behördlichen Abstimmungszeitung als unausgewogen und unvollständig. Sodann sei der Ausgang der Abstimmung durch eine massive Falschpropaganda der Ärzteschaft beeinflusst worden; die zuständigen Behörden hätten es versäumt, diese zu widerlegen und klarzustellen. Der Regierungsrat erachtete den Rekurs als verspätet und trat darauf mit Beschluss vom 14. Januar 2009 nicht ein. B. Entsprechend der Rechtsmittelbelehrung gelangte A mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 19. März 2009 an das Bundesgericht. Er beantragte die Aufhebung des Beschlusses des Regierungsrats und die Rückweisung der Sache zur Neuurteilung. Mit Urteil vom 29. Juni 2009 überwies das Bundesgericht die Eingabe zuständigkeitshalber dem Verwaltungsgericht zur Behandlung (1C\_124/2009, www.bger.ch). C. Mit Entscheid vom 4. November 2009 zog das Verwaltungsgericht in Betracht, dass der Regierungsrat auf den Stimmrechtsrekurs wegen Verspätung insoweit zu Recht nicht eingetreten sei, als sich der Rekurs gegen die Erläuterungen in der Abstimmungszeitung gerichtet habe. Hingegen hätte der Regierungsrat auf den Rekurs eintreten müssen, soweit darin eine Irreführung der Stimmberechtigten durch Private und eine damit zusammenhängende Untätigkeit der Behörden gerügt worden seien. In Gutheissung der Beschwerde wurde der Beschluss des Regierungsrats deshalb aufgehoben und die Sache im Sinn der Erwägungen zu neuer Entscheidung zurückgewiesen (VB.2009.00385, www.vgrzh.ch). D. Der Regierungsrat wies den Stimmrechtsrekurs im neuen Entscheid vom 21. April 2010 ab. Die politischen Rechte der Stimmberechtigten seien durch die Äusserungen von Privaten bzw. durch die unterbliebene Intervention des Regierungsrats nicht verletzt worden. III. A gelangte mit Beschwerde vom 3. Juni 2010 wiederum an das Verwaltungsgericht. Er beantragte, den Beschluss des Regierungsrats aufzuheben, das Ergebnis der angefochtenen Volksabstimmung für ungültig zu erklären, und es sei eine neue Volksabstimmung anzuordnen; zudem verlangte er eine Parteientschädigung. Mit Eingabe vom 6./7. Juli 2010 ersuchte die Direktion der Justiz und des Inneren unter Hinweis auf die Begründung des Regierungsratsbeschlusses um Beschwerdeabweisung. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Seit Inkrafttreten der Rechtsweggarantie per 1. Januar 2009 ist das Verwaltungsgericht kantonale für Beschwerden gegen Anordnungen auf dem Gebiet von Wahlen und Abstimmungen zuständig (vgl. Art. 86 Abs. 2 f. und Art. 88 Abs. 2 in Verbindung mit

Art. 130 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]; BGr, 12. März 2009, 1C\_467/2008, E. 1.3 mit Hinweisen, [www.bger.ch](http://www.bger.ch); zum Ganzen auch VGr, 30. April 2009, VB.2009.00055, E. 1.2 Abs. 2 f., [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Die Beschwerde richtet sich gegen einen Rekursentscheid des Regierungsrats betreffend eine kantonale Abstimmung. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist somit gegeben. 1.2 Gemäss der am 1. Juli 2010 in Kraft getretenen Fassung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes gilt in Stimmrechtssachen auch für die Beschwerde an das Verwaltungsgericht eine fünftägige Frist (§ 53 Satz 2 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 Satz 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Es kann vorliegend offen bleiben, ob diese fünftägige Frist bereits zuvor – also im Zeitpunkt der hier in Frage stehenden Beschwerdeanhebung – gegolten hatte. Der Beschwerdeführer hat die Beschwerde zwar nicht innert fünf Tagen ab Zustellung, jedoch noch während der angesetzten 30-tägigen Frist erhoben. Da ein allfälliger Mangel in der Rechtsmittelbelehrung nicht erkennbar war, kann dem Beschwerdeführer aus seinem Vorgehen kein Nachteil erwachsen (vgl. dazu VGr, 30. April 2009, VB.2009.00055, E. 1.2 Abs. 4 – 10. Juni 2009, VB.2009.00165, E. 1.2 – 10. Februar 2010, VB.2009.00509, E. 1.3 [je unter [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)]). 1.3 In Stimmrechtssachen sind unter anderem die Stimmberechtigten des betreffenden Abstimmungskreises zur Beschwerde legitimiert (§ 49 in Verbindung mit § 21a lit. a VRG). Obschon seinerzeit nicht ausdrücklich geregelt, galt dieselbe Beschwerdelegitimation gemäss Praxis des Verwaltungsgerichts bereits vor der am 1. Juli 2010 in Kraft getretenen Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (vgl. VGr, 30. April 2009, VB.2009.00055, E. 1.4, und 4. November 2009, VB.2009.00385, E. 1.3 [je unter [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)]). Der Beschwerdeführer ist im Kanton Zürich wohnhaft und stimmberechtigt, weshalb seine Legitimation ohne weiteres zu bejahen ist. Auf die Beschwerde ist einzutreten. 2. 2.1 Der Beschwerdeführer hat mit Eingabe an den Regierungsrat vom 20. Mai 2010 um Akteneinsicht ersucht. Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht stellte er den Antrag, das Verfahren zu sistieren, bis der Regierungsrat über das Akteneinsichtsgesuch entschieden habe; im Rahmen der Wiederaufnahme des Verfahrens sei ihm eine Frist zur Beschwerdeergänzung anzusetzen. 2.2 In der Stellungnahme zur Beschwerde vom 6./7. Juli 2010 hielt die Direktion der Justiz und des Innern ergänzend fest, dass dem Akteneinsichtsgesuch des Beschwerdeführers stattgegeben und die Akteneinsicht durch Zustellung von Kopien der massgebenden Akten gewährt worden sei. Die Akten befinden sich ausserdem im eingereichten Dossier. Die Stellungnahme der Direktion ging am 7. Juli 2010 an den Beschwerdeführer zur Kenntnisnahme. 2.2.1 Bei dieser Sachlage besteht von vornherein kein Grund (mehr) für eine Sistierung des Verfahrens. 2.2.2 Sodann hatte der Beschwerdeführer Gelegenheit, sich zur Eingabe der Direktion vom 6./7. Juli 2010 und zu den darin erwähnten Akten zu äussern. Dieses Äusserungsrecht besteht nach jeder zur Kenntnisnahme zugestellten Eingabe. Kommen Verfahrensbeteiligte, welche eine solche Eingabe ohne Fristansetzung erhalten haben, zum Schluss, sie möchten nochmals zur Sache Stellung nehmen, so sollen sie dies aus Gründen des Zeitgewinns tun, ohne vorher darum nachzusuchen. Nach Treu und Glauben hat dies jedoch umgehend zu erfolgen. Bei dieser Vorgehensweise ist mit der Entscheidung zu warten, bis das Gericht annehmen darf, der Adressat habe auf eine weitere Eingabe verzichtet (BGE 133 I 98 E. 2.2). Seit Zustellung der Eingabe der Direktion an den Beschwerdeführer sind rund zwei Monate vergangen, weshalb selbst unter Berücksichtigung der vom 10. Juli bis 20. August 2010 dauernden Gerichtsferien von einem Verzicht auf eine weitere Eingabe auszugehen ist. 2.3 Allerdings ist Folgendes zu beachten:

Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [ BV]) vermittelt den Parteien das Recht, im Rahmen eines Gerichtsverfahrens zu replizieren. Es ist den Gerichten nicht gestattet, einer Partei das Äusserungsrecht zu eingegangenen Stellungnahmen bzw. Vernehmlassungen der übrigen Verfahrensparteien, unteren Instanzen und weiteren Stellen abzuschneiden. Die Partei ist vom Gericht nicht nur über den Eingang dieser Eingaben zu orientieren; sie muss ausserdem die Möglichkeit zur Replik haben (BGE 133 I 98 E. 2.1, 132 I 42 E. 3.3.3, je mit Hinweisen). Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts gilt dies grundsätzlich auch im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden (VGr, 2. September 2009, VB.2009.00083 E. 4.2.1 mit Hinweisen, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Darin, dass der Regierungsrat den angefochtenen Entscheid gefällt hat, ohne zuvor dem Beschwerdeführer die eingegangenen Rechtsschriften zuzustellen oder ihn davon anderweitig in Kenntnis zu setzen, liegt eine Gehörsverweigerung.

2.4 Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Von einer Rückweisung ist selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs dann abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (vgl. BGE 133 I 201 E. 2.2). Für den Entscheid über Rückweisung oder Heilung im Einzelfall ist die konkrete Interessenlage zu berücksichtigen (vgl. RB 1995 Nr. 23).

2.4.1 Im Vorgehen der Vorinstanz liegt keine schwere Gehörsverletzung. Es bestehen keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der angefochtene Entscheid die von dritter Seite ungefragt eingereichten Stellungnahmen und Unterlagen – welche zudem keine relevanten neuen Tatsachen enthielten – trotz Rückzug des Beiladungsgesuchs berücksichtigt hätte.

2.4.2 Bei der Überprüfung des angefochtenen Entscheids des Regierungsrats stellen sich vorliegend sodann keine Ermessensfragen. Das Verwaltungsgericht kann den Entscheid deshalb sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht frei überprüfen (vgl. § 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG).

2.4.3 Ausserdem wäre eine erneute Rückweisung der Sache an den Regierungsrat bei der gegebenen Sachlage ein formalistischer Leerlauf und würde zu unnötigen Verzögerungen des Verfahrens führen. Dabei ist auch anzumerken, dass der Beschwerdeführer trotz der Rüge, die Vorinstanz habe sein rechtliches Gehör verletzt, keinen Rückweisungsantrag gestellt hat.

2.4.4 Es ist somit davon auszugehen, dass die Gehörsverletzung mit dem vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt ist.

3. 3.1 Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Abstimmungs-freiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Gemäss dem ergänzenden kantonalen Recht gewährleisten die staatlichen Organe, dass die Meinung der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht werden kann, indem sie insbesondere einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung fördern und eine von Zwang und unzulässigem Druck freie Stimmabgabe ermöglichen (§ 6 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161]).

3.2 Nach der Praxis des Bundesgerichtes müssen Abstimmungs- und Wahlverfahren so ausgestaltet sein, dass die freie und unbeeinflusste Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist. Geschützt wird namentlich das Recht der aktiv Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens

unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Sie sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (BGE 130 I 290 E. 3.1 mit Hinweisen). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können private Informationen im Vorfeld von Sachabstimmungen in unzulässiger Weise die Willensbildung der Stimmberechtigten beeinflussen. Von einer unzulässigen Einwirkung wird etwa dann gesprochen, wenn mittels privater Publikation in einem so späten Zeitpunkt mit offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben in den Abstimmungskampf eingegriffen wird, dass es den Stimmberechtigten nach den Umständen unmöglich ist, sich aus anderen Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen. In Anbetracht der Meinungsäusserungsfreiheit wird eine derartige Beeinträchtigung nicht leichthin angenommen. Da insbesondere gewisse übertreibende oder gar unwahre Behauptungen kaum vermieden werden können und weil den Stimmberechtigten ein Urteil über die bekundeten Meinungen und Übertreibungen zugetraut werden darf, fällt die Aufhebung einer Abstimmung nur unter grösster Zurückhaltung und bei ganz schwerwiegenden Verstössen in Betracht (BGE 135 I 292 E. 4.1 S. 295 f., 119 Ia 271 E. 3c S. 274 f., 118 Ia 259 E. 3 S. 262 f.; BGr, 18. Februar 2008, 1C\_393/2007, E. 5, [www.bger.ch](http://www.bger.ch) [je mit Hinweisen]; vgl. dazu ferner Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 2670 ff.; Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, S. 119).

3.3 Der Beschwerdeführer weist zunächst darauf hin, dass der Abstimmungskampf vor allem zwischen den direkt betroffenen Parteien erbittert geführt worden sei. Konkret wirft er den Befürworterinnen und Befürwortern der Initiative vor, sie hätten mit zahlreichen Inseraten in den Landbezirken für ein "Ja" geworben, "damit Ärzte auf dem Land weiterhin Medikamente abgeben dürfen". Diese Aussagen seien total irreführend und schlichtweg falsch. Weiter sei behauptet worden, die Notfallversorgung mit Medikamenten sei bei einer Ablehnung der Initiative im Kanton Zürich nicht mehr gewährleistet. Auch diese Aussage sei höchst tendenziös und habe die Stimmberechtigten bei ihrer Meinungs- und Willensbildung in erheblichem Mass beeinflusst.

3.4 Gegenstand der Initiative war die Regelung der Medikamentenabgabe durch die Ärzte in den Städten Zürich und Winterthur. Gemäss dem seinerzeitigen Gesundheitsgesetz vom 4. November 1962 (LS 810.1, historische Fassung) waren in der Regel nur die Ärzte ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur zum Verkauf von Medikamenten befugt (§ 17). Die Initiative verfolgte mit einer Neufassung dieser Bestimmung das Ziel, das Recht zum Medikamentenverkauf (Selbstdispensation) allen im Kanton Zürich praktizierenden Ärzten einzuräumen – also auch denjenigen in den Städten Zürich und Winterthur.

3.5 Bei den Akten liegen drei Unterlagen, mit welchen im Vorfeld zur Abstimmung für ein "Ja" zur Initiative geworben wurde: Das "Praxisteam Praxisgemeinschaft Hittnau" begründete seine Empfehlung wie folgt: "Damit Sie weiterhin ihre Medikamente im Dorf beziehen können." In der Dorfpost vom 13. November 2008 empfahlen die "Hausärzte von Fehraltorf, Russikon, Weisslingen" ein "Ja zur Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug" und führten unter anderem aus: "Denn wir wollen Medikamente weiterhin beim Arzt beziehen." In Flyern des Initiativkomitees wird für ein "Ja zur Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug" unter anderem ausgeführt, "damit Ärzte weiterhin auf dem Land und neu auch in den Städten Medikamente abgeben dürfen". Mit der Darstellung der Situation auf dem Land wird der Eindruck erweckt, dass

dort die Medikamentenabgabe durch die Ärzte bei einem "Nein" zur Initiative nicht mehr möglich sei. In den verkürzten Versionen gemäss den beiden erstzitierten Unterlagen ist die Aussage klar falsch. In der ausführlicheren Version des Initiativkomitees ist die Formulierung zumindest irreführend. Daran ändert auch nichts, wenn die Forderung nach einem Verbot der Selbstdispensation auf dem Land – wie die Vorinstanz ausführt – bei einer klaren Ablehnung der Initiative nahe liegend gewesen wäre. 3.6 Im erwähnten Flyer des Initiativkomitees wurde für die Initiative ferner mit dem Argument, "... damit auch in Notfällen eine breite und geeignete Versorgung mit Medikamenten gewährleistet bleibt", geworben. Damit wurde unterstellt, dass die erforderliche Versorgung in Notfällen bei einer Ablehnung der Initiative nicht mehr wie bisher gewährleistet sein würde. Diese Aussage ist irreführend. 3.7 Erfolgen im Abstimmungskampf unzutreffende oder irreführende Aussagen durch Private (und nicht durch Behörden), so fällt die Aufhebung einer Abstimmung – wie gesehen – nur unter grösster Zurückhaltung und bei ganz schwerwiegenden Verstössen in Betracht. Dies ist insbesondere der Fall, wenn falsche bzw. irreführende Behauptungen zu einem so späten Zeitpunkt erhoben werden, dass es den Stimmberechtigten unmöglich ist, sich ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen (vgl. vorn 3.2 Abs. 2; dazu auch Hangartner/Kley, N. 2673; Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 362; Stephan Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Zürich 1989, S. 281 f.). Die Aufhebung einer Volksabstimmung könnte allenfalls auch in Betracht fallen, wenn Falschaussagen in grosser Quantität verbreitet werden, die Gegenseite demgegenüber nicht über vergleichbare Mittel verfügt und eine Klarstellung auch in den Medien unterblieben ist. 3.7.1 Der Beschwerdeführer macht keine belegten Angaben darüber, wann die Befürworter der Initiative mit der irreführenden Kampagne begonnen haben. Wohl führt er in der Beschwerde aus, in den Arztpraxen ausserhalb der Städte seien die strittigen Flyer ganz kurz bzw. "rund drei Wochen" vor der Abstimmung abgegeben worden. Aus den Akten ergeben sich indessen keine Anhaltspunkte dafür, dass die in Frage stehenden Aussagen erst so kurz vor der Abstimmung gemacht worden wären, dass keine Zeit oder Mittel für eine Richtigstellung vorhanden gewesen wären. Es ergibt sich im Gegenteil, dass auf falsche Aussagen angemessen und rechtzeitig reagiert wurde. So waren die Gegner der Initiative in der Lage, die Sachlage gegenüber einem breiten Publikum richtigzustellen. So hat eine Landapotheke in Fehraltorf 9000 Flugblätter verteilen lassen. Zudem wurde die Sachlage betreffend Medikamentenabgabe auf dem Land und betreffend Notfalldienst in Presseerzeugnissen richtiggestellt. Mit diesen Informationen wurden die Leser unmissverständlich darüber orientiert, dass eine Ablehnung der Initiative die bisherige Befugnis der Landärzte zur Medikamentenabgabe nicht einschränken würde. 3.7.2 Zudem lässt sich nicht behaupten, es habe sich um eine komplizierte Materie gehandelt. Bereits ein kurzer Blick in die Abstimmungszeitung zeigte auf, worum es ging: Unter dem Titel "Die Vorlagen in Kürze" wurde zur fraglichen Abstimmung ausgeführt, dass gemäss der Volksinitiative neu auch die Ärztinnen und Ärzte der Städte Zürich und Winterthur die Möglichkeit erhalten sollen, in der eigenen Praxis Arzneimittel an ihre Patientinnen und Patienten abgeben zu dürfen. Dasselbe ergibt sich aus dem Vorspann zum ausführlichen Beleuchtenden Bericht. Die Stimmberechtigten konnten sich daher mit geringstem Aufwand über den tatsächlichen Gegenstand der Abstimmung informieren. 3.7.3 In den Landbezirken des Kantons ist die Initiative meist deutlich angenommen, in den beiden Städten Zürich und Winterthur dagegen klar verworfen worden (vgl. ABI 2008, 2330–2034). Der Beschwerdeführer schliesst aus diesem Resultat auf die Wirksamkeit der unlauteren Propaganda. Hätten die

Stimmberechtigten auf dem Land gewusst, dass sich bei ihnen auch bei einer Ablehnung der Initiative nichts ändert, hätten sie sehr wahrscheinlich anders gestimmt. Dieser Schluss ist nicht zulässig. Es liegt in der Natur des demokratischen Systems, dass Stimmberechtigte zuweilen über Vorlagen zu entscheiden haben, welche sie nicht oder kaum betreffen. Das befürwortende Ergebnis in den Landbezirken zeigt einzig auf, dass die dort ansässige Bevölkerung das in ihrem Wohngebiet bereits bestehende System der ärztlichen Medikamentenabgabe mehrheitlich für gut befindet. Besteht mehrheitlich eine dahin gehende Überzeugung, so liegt es auf der Hand, dass eine Mehrheit das System der ärztlichen Medikamentenabgabe auch für das übrige Kantonsgebiet für zweckmässig erachtet hat. Die mehrheitliche Zustimmung zur Initiative in den Landgebieten ist folglich kein Indiz für ein verfälschtes Abstimmungsergebnis. 3.8 Zusammengefasst ergibt sich, dass es den Stimmberechtigten trotz der unwahren bzw. irreführenden Aussagen möglich war, sich in einem freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung für oder gegen die Initiative zu entscheiden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Wille der Bevölkerung im Abstimmungsergebnis unverfälscht zum Ausdruck gekommen ist. Eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit liegt nicht vor. 4.

### **E. 13**

Abs. 4 VRG). Dies trifft vorliegend nicht zu. Die Kosten sind demzufolge auf die Gerichtskasse zu nehmen. 6.2 Angesichts seines Unterliegens steht dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer:

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