



Kanton Zürich  
Direktion der Justiz und des Innern

## Verfügung

vom 16. August 2017  
17 404 Po

In Sachen

**René Truninger**, Hackenbergstrasse 13b, 8307 Effretikon,

**Rekurrent,**

gegen

**Stadt Illnau-Effretikon**, Märtpplatz 29, Postfach, 8307 Effretikon,  
vertreten durch den Stadtrat,

**Rekursgegnerin,**

betreffend

Stimmrechtsrekurs (kantonale Volksabstimmung vom 24. September 2017; Beschluss des Stadtrates Illnau-Effretikon vom 15. Juni 2017 betreffend finanzielle Unterstützung des Gemeindereferendums gegen das Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge [(Änderung vom 23. Januar 2017; Heimfinanzierung])



A. Am 23. Januar 2017 beschloss der Kantonsrat eine Änderung des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge zur Heimfinanzierung (ABI 2017-02-03). Dagegen ergriffen verschiedene Gemeinden das Referendum und verlangten, dass die Gesetzesänderung dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werde. Mit Verfügung vom 7. April 2017 stellte die Direktion der Justiz und des Innern das Zustandekommen des Gemeindereferendums fest (ABI 2017-04-13). Der Regierungsrat setzte mit Beschluss vom 7. Juni 2017 die Volksabstimmung über diese und weitere Vorlagen auf den 24. September 2017 an (ABI 2017-06-16).

B. Am 15. Juni 2017 fasste der Stadtrat Illnau-Effretikon folgenden Beschluss:

"Der Abstimmungskampf gegen die Gesetzesänderung beim bisherigen Gesetz über die Jugendheime und Pflegekinderfürsorge wird mit einem Beitrag von Fr. 5'000.- zulasten Konto 628.3650.00 (Fürsorgewesen, diverse Beiträge) unterstützt."

Er orientierte gemäss seinen eigenen Angaben am 20. Juni 2017 in einer Medienmitteilung darüber und veröffentlichte gleichzeitig eine Mitteilung zum Beschluss auf der gemeindeeigenen Webseite. In der Medienmitteilung wurde zudem angegeben, mit dem Betrag von 5'000 Franken würden die Aktivitäten des Referendumskomitees unterstützt.

C. Gegen diesen Beschluss erhob René Truninger mit Eingabe vom 24. Juni 2017 (Postaufgabe am 26. Juni 2017) beim Bezirksrat Pfäffikon Beschwerde und beantragte, es sei zu prüfen, ob der Stadtratsentscheid zur behördlichen Parteinarbeit und insbesondere zur finanziellen Unterstützung eines Referendumskomitees aus öffentlichen Mitteln zulässig sei. Falls nicht, sei der Stadtrat anzuweisen, seinen Beschluss aufzuheben und die Öffentlichkeit wiederum darüber zu informieren. Mit Präsidialverfügung vom 28. Juni 2017 nahm der Bezirksrat die Eingabe als Stimmrechtsrekurs entgegen, trat nicht darauf ein und überwies sie zuständigkeitshalber an die Direktion der Justiz und des Innern.

D. Die Rekursgegnerin nahm mit Eingabe vom 10. Juli 2017 Stellung und beantragte die Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei. Zudem beantragte sie, dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

E. Auf die einzelnen Vorbringen der Verfahrensbeteiligten ist, soweit erforderlich, in den Erwägungen näher einzugehen.

Es kommt in Betracht:

1.

1.1 Gemäss § 19 Abs. 1 lit. c Verwaltungsrechtspflegesetz (VRG) können Handlungen staatlicher Organe, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen (Stimmrechtssachen), mit Rekurs angefochten werden. Handelt es sich um die Anordnung einer Gemeinde in Stimmrechtssachen



des Kantons, ist die Direktion der Justiz und des Innern zuständige Rekursinstanz (§ 19 b Abs. 2 lit. b Ziff. 2 VRG). Die Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises sind ohne weiteres rekursberechtigt (§ 21 a lit. a VRG). Die Rekursfrist beträgt in Stimmrechtssachen fünf Tage und beginnt am Tag nach der Mitteilung des angefochtenen Aktes, ohne solche am Tag nach seiner amtlichen Veröffentlichung und ohne solche am Tag nach seiner Kenntnisnahme zu laufen (§ 22 VRG).

1.2 Anfechtungsobjekt des vorliegenden Rekurses ist der Beschluss des Stadtrates vom 15. Juni 2017, den Abstimmungskampf gegen die Gesetzesänderung mit 5'000 Franken zu unterstützen. Es handelt sich dabei um den Akt einer Gemeinde in einer kantonalen Stimmrechtssache, bei welchem die Direktion der Justiz und des Innern zur Behandlung eines dagegen erhobenen Rekurses zuständig ist. Gemäss den Akten wurde dieser Beschluss erstmals am 20. Juni 2017 öffentlich bekannt gemacht. Mit der Eingabe vom 26. Juni 2017 (erster Werktag nach dem frühestmöglichen Ablauf der Rekursfrist von fünf Tagen seit der Bekanntmachung des Beschlusses) hat der Rekurrent die Rekursfrist gewahrt. Er ist als Mitglied des Grossen Gemeinderates und des Kantonsrates in der Stadt Illnau-Effretikon wohnhaft und damit im Kanton Zürich stimmberechtigt und somit ohne weiteres zum Rekurs legitimiert.

Da auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen gegeben sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

In verfahrensmässiger Hinsicht beantragt die Rekursgegnerin den Entzug der aufschiebenden Wirkung. Mit dem Endentscheid wird dieses Begehren im vorliegenden Verfahren grundsätzlich gegenstandslos. Zudem handelt es sich um eine Stimmrechtssache, die sich auf eine kantonale Abstimmung bezieht. Die Rekurschrift wurde auch vor dem Abstimmungstag eingereicht, so dass dem Rekurs bereits von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zukommt (§ 25 Abs. 2 lit. b VRG).

3.

3.1 Der Rekurrent rügt, mit seinem Beschluss mische sich der Stadtrat aktiv in einen kantonalen Abstimmungskampf ein und unterstütze mit Steuergeldern ein Abstimmungskomitee, das gegen eine vom Kantonsrat beschlossene Gesetzesänderung antrete. Gemäss Bundesgericht sei dies der öffentlichen Hand nur im Ausnahmefall erlaubt, d. h. wenn eine Gemeinde unmittelbar und ganz besonders stark betroffen sei. Er macht damit eine Verletzung des verfassungsmässigen Anspruchs auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe geltend.

3.2 Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV).



Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen kann (BGE 119 Ia 271, E.2). Aus Art. 34 Abs. 2 BV folgt namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen (BGE 130 I 290, E.3.a). Bis vor kurzem ging die bundesgerichtliche Rechtsprechung davon aus, dass behördliche Informationen die Ausnahme bleiben müssen sowie besonderer Rechtfertigung und triftiger Gründe bedürfen (BGE 119 Ia 271, E.3.b). In der Lehre wurde die Zulässigkeit von behördlichen Informationen in neuster Zeit hingegen vermehrt bejaht (vgl. Jörg Paul Müller / Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S.632 ff.; Andrea Töndury, Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, ZBl 2011, S.128 ff. mit Hinweisen). Die Abkehr vom Grundsatz des Interventionsverbots wurde dabei insbesondere damit begründet, dass dem Dialog zwischen Behörden und Stimmberechtigten im Hinblick auf die Verwirklichung der freien Meinungsbildung eine bedeutende Rolle zukomme und dieser nicht ab einem bestimmten Zeitpunkt vor der Abstimmung abgebrochen werden solle (Töndury, a.a.O., S.155 f.).

Die Teilnahme einer Gemeinde an einem kantonalen Abstimmungskampf wird indessen nur dann als zulässig erachtet, wenn die Gemeinde unmittelbar und im Vergleich zu andern Gemeinden besonders stark berührt ist. Diese besondere Betroffenheit und damit einhergehend das Informationsbedürfnis der Stimmbürger, auch den Standpunkt der betroffenen Gemeinde selbst zu erfahren, vermögen eine entsprechende Intervention der Gemeinde zu rechtfertigen, insbesondere, da die Gemeinde keine Möglichkeit hat, zur kantonalen Abstimmung eine Botschaft zu verfassen (BGE 108 Ia 155, E.5.a). In einem neueren Entscheid zu diesem Thema bestätigte das Bundesgericht seine bisherige Rechtsprechung zu den Voraussetzungen einer behördlichen Intervention in einem Abstimmungskampf. Grundsätzlich sind Gemeinden somit nach wie vor zur politischen Neutralität verpflichtet und können nur ausnahmsweise und mit gebotener Zurückhaltung in den Abstimmungskampf intervenieren, wenn sie in besonderer Weise betroffen sind (Urteil Bundesgericht 1C\_372/2014 vom 4. September 2014, E. 5.2.). Mit anderen Worten ist eine Intervention einer Gemeinde in einem kantonalen Abstimmungskampf nur ausnahmsweise zulässig, nämlich wenn die Gemeinde im Vergleich zu anderen Gemeinden unmittelbar und besonders stark berührt ist. Es genügt insbesondere nicht, wenn eine Abstimmungsvorlage in einer Gemeinde bloss konkrete Auswirkungen zeigt oder sonstwie von aktueller Bedeutung ist. Dabei muss sich eine (zulässigerweise) intervenierende Gemeinde an die Gebote der Sachlichkeit, Transparenz, Verhältnismässigkeit und Fairness halten (Michael Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 338 f.). Im gleichen Sinne lässt auch das kantonale Recht unter der Marginalie Wahl- und Abstimmungsfreiheit in § 6 Abs. 3 GPR eine Beteiligung von staatlichen Organen nur zu, wenn sie vom Thema direkt betroffen sind und sich sachlich und mit verhältnismässigem Einsatz von Mitteln an der Meinungsbildung beteiligen.

In seinem Urteil vom 14. Dezember 2016 (BGE 143 I 78) hat das Bundesgericht im Zusammenhang mit einer Beschwerde gegen die Intervention des Kantons Zürich bei der eidgen-



nössischen Abstimmung über das Nachrichtendienstgesetz nach Wiedergabe und Diskussion der verschiedenen Lehrmeinungen seine bisherige Rechtsprechung bestätigt und festgehalten, dass diese sowohl für Gemeinden wie auch Kantone bei Interventionen zu Abstimmungen auf übergeordneter Ebene gelte. Es hat auch ausdrücklich festgehalten, dass Kantone, die ein Referendum ergriffen haben, im Hinblick auf die von ihnen ausgelöste Abstimmung ihren Standpunkt darstellen dürfen (Urteil BGE 143 I 78, E. 4.6). Mit anderen Worten kann eine besondere Betroffenheit von Kantonen oder Gemeinden auch darin liegen, dass sie ein Referendum gegen eine Vorlage ergriffen haben, weshalb sie nun auch die Möglichkeit haben müssen, ihren Standpunkt darlegen zu dürfen. Fehlt es aber an dieser Voraussetzung und liegen auch keine anderen Gründe für eine besondere Betroffenheit einer Gemeinde im vorgenannten Sinne vor, ist im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Intervention derselben in einen kantonalen Abstimmungskampf nach wie vor nicht zulässig.

3.3 Der Rekurrent macht geltend, die vom Stadtrat beschlossene finanzielle Unterstützung eines Referendumskomitees mit Steuermitteln sei eine unangemessene behördliche Intervention, die im Abstimmungskampf zu ungleich langen Spiessen führe und die Regeln der Neutralität verletze.

Die Rekursgegnerin wendet demgegenüber ein, sie sei von der Änderung des Gesetzes direkt und besonders stark betroffen. Ihre finanzielle Belastung würde dadurch noch massiv steigen. Als mittelgrosse Stadt habe sie überdurchschnittliche Sozialausgaben zu tragen, wie sich auch aus der durch das Statistische Amt des Kantons Zürich anhand der Jahresrechnung 2013 vorgenommenen Auswertung der Belastung durch Sozialausgaben ergebe. Sie rechnet mit Mehrkosten von rund 300'000 Franken pro Jahr. Im Übrigen sei die Intervention auch sachlich, verhältnismässig und transparent. Die vom Stadtrat beschlossene Unterstützung des Referendumskomitees und der damit einhergehende Beitrag von 5'000 Franken erfülle diese Grundsätze und die Zusammensetzung des Komitees sei allgemein bekannt.

3.4 Die Rekursgegnerin hat das Gemeindereferendum gegen die Gesetzesvorlage nicht unterstützt, wie sie auch selber im angefochtenen Beschluss festhält. Eine besondere Betroffenheit aus diesem Grunde liegt deshalb nicht vor. Wenn sie weiter geltend macht, ihre besondere Betroffenheit liege in den zu erwartenden Mehrkosten bei einer Annahme des Gesetzes, ist dem entgegenzuhalten, dass zahlreiche andere Gemeinden in der gleichen oder einer ähnlichen Lage sind. Die Rekursgegnerin ist deshalb im Vergleich zu anderen Gemeinden nicht unmittelbarer und insbesondere nicht ungleich mehr bzw. besonders stark berührt. Da somit eine besondere Betroffenheit zu verneinen ist, sind die Voraussetzungen für eine Intervention der Rekursgegnerin in den Abstimmungskampf nicht erfüllt, ohne dass die weiteren Anforderungen für deren Zulässigkeit noch geprüft werden müssen. **Demzufolge ist vorliegend die Unterstützung des Initiativkomitees mit finanziellen Mitteln der Rekursgegnerin nicht zulässig und der angefochtene Beschluss des Stadtrates demzufolge durch die Rekursinstanz ersatzlos aufzuheben.**



4.

Der Rekurrent beantragt weiter, im Falle der Unzulässigkeit seines Beschlusses sei der Stadtrat anzuweisen, seinen Beschluss aufzuheben und die Öffentlichkeit darüber zu informieren.

Nachdem der angefochtene Beschluss bereits mit dem vorliegenden Rekursentscheid aufgehoben wird, erübrigt sich eine entsprechende Anweisung an den Stadtrat. Der diesbezügliche Antrag ist somit abzuweisen.

5.

In Stimmrechtssachen werden gemäss § 13 Abs. 4 VRG nur Verfahrenskosten erhoben, wenn das Rechtsmittel offensichtlich aussichtslos ist. Diese Voraussetzungen sind mit der weitgehenden Gutheissung des Rekurses nicht erfüllt. Es rechtfertigt sich daher, die Kosten auf die Staatskasse zu nehmen.

### **Die Direktion der Justiz und des Innern**

verfügt:

- I. In teilweiser Gutheissung des Rekurses wird der Beschluss des Stadtrates von Illnau-Effretikon vom 15. Juni 2017 aufgehoben. Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.
- II. Die Kosten des Verfahrens werden auf die Staatskasse genommen.
- III. Gegen diesen Entscheid kann innert 5 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Militärstrasse 36, Postfach, 8090 Zürich, schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.
- IV. Mitteilung an:
  - a) René Truninger, Hackenbergstrasse 13b, 8307 Effretikon, gegen Rückschein;
  - b) den Stadtrat Illnau-Effretikon, Märtplatz 29, Postfach, 8307 Effretikon, gegen Rückschein;
  - c) den Bezirksrat Pfäffikon, Hörnlistrasse 71, 8330 Pfäffikon.

Direktion der Justiz und des Innern

Jacqueline Fehr, Regierungsrätin