

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 17. Februar 2010

### **245. Verzicht auf Anordnung einer Volksabstimmung über Vorlagen mit laufenden Rechtsmittelfristen oder während noch hängiger Rechtsmittelverfahren**

Wiederholt stellte sich in letzter Zeit die Frage, ob über Vorlagen die Volksabstimmung anzuordnen sei, obwohl gegen die in diesem Zusammenhang ergangenen Beschlüsse des Kantonsrates zu einer teilweisen oder vollständigen Ungültigerklärung eines Gegenvorschlages von Stimmberechtigten gemäss Art. 35 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) noch eine Rechtsmittelfrist läuft oder bereits ein Rechtsmittelverfahren hängig ist. Dabei ist insbesondere an die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht gemäss Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) zu denken, nachdem das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich kürzlich in einem ähnlich gelagerten Fall festgehalten hatte, dass Kantonsratsbeschlüsse gemäss kantonalem Verfahrensrecht weder beim Regierungsrat noch (in der Regel) beim Verwaltungsgericht angefochten werden können (Entscheidung des Verwaltungsgerichts VB 2009.00443 vom 21. Oktober 2009). Ebenso fällt die Berücksichtigung der subsidiären Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG ausser Betracht, nachdem gemäss Art. 82 lit. c BGG betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger sowie betreffend Wahlen und Abstimmungen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten möglich ist.

Der Kantonsrat erklärte mit Beschluss vom 30. November 2009 die §§ 10 und 19 des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten zum Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 über die Behördeninitiative betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999 («Keine Neu- und Ausbauten von Pisten») für ungültig. Weiter beschloss er, den dergestalt gekürzten Gegenvorschlag den Stimmberechtigten zusammen mit dem Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 zur gleichzeitigen Abstimmung zu unterbreiten, und empfahl den Stimmberechtigten, den Gegenvorschlag abzulehnen. Der Beschluss des Kantonsrates wurde am 4. Dezember 2009 im Amtsblatt veröffentlicht (ABl 2009, 2333). Gemäss Dispositiv 5 des Beschlusses konnte innert 30 Tagen seit Veröffentlichung im Amtsblatt beim Bundesgericht dagegen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. BGG erhoben werden. Am 19. Januar 2010 teilte das Bundesgericht dem Kantonsrat mit, dass am 15. Januar 2010 eine Beschwerde eingereicht worden war. Mit Verfügung vom 26. Januar

2010 wurde zudem dem Kantonsrat ein Doppel der Beschwerde zugestellt mit der Einladung, eine allfällige Vernehmlassung bis zum 25. Februar 2010 einzureichen (Verfahren Nummer 1C\_22/2010 /BMH). Die Volkswirtschaftsdirektion hat sich dafür ausgesprochen, mit der Anordnung der Volksabstimmung zuzuwarten, bis Klarheit über den Ausgang des Beschwerdeverfahrens besteht. Sie hat zudem darauf hingewiesen, dass in gleicher Sache vorsorglich ein Rekurs an den Regierungsrat, verbunden mit einem Antrag auf Sistierung des Verfahrens, eingereicht wurde. Mit Beschluss vom 10. Februar 2010 ist der Regierungsrat auf den Rekurs und das Leistungsbegehren nicht eingetreten.

Am 18. Januar 2010 beschloss der Kantonsrat, den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten mit dem Titel «Eine nachhaltige Steuerstrategie» zur Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 (Steuerentlastungen für natürliche Personen) für ungültig zu erklären und die Änderung des Steuergesetzes zusammen mit einem weiteren Gegenvorschlag von Stimmberechtigten unter dem Titel «Tiefere Steuern für Familien» den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten. Den Stimmberechtigten wurde empfohlen, den (gültigen) Gegenvorschlag abzulehnen. Der Beschluss wurde im Amtsblatt vom 22. Januar 2010 mit der entsprechenden Rechtsmittelbelehrung betreffend Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. BGG veröffentlicht (ABI 2010, 103). Die Frist zur Einreichung einer solchen Beschwerde endet somit am 22. Februar 2010. Das Referendumskomitee, das den ungültig erklärten Gegenvorschlag eingereicht hatte, kündigte in den Medien bereits an, vom Beschwerderecht Gebrauch machen zu wollen. Die Finanzdirektion hat sich unter diesen Umständen und angesichts der Vorlaufzeit von mindestens vier Monaten zur Vorbereitung einer Abstimmung dafür ausgesprochen, die Volksabstimmung über die vorliegende Vorlage nicht auf den 13. Juni 2010 anzusetzen.

Nachdem vorliegend gegen die teilweise Ungültigerklärung des Gegenvorschlags zum Flughafengesetz bereits beim Bundesgericht eine Beschwerde hängig ist und bezüglich der Ungültigerklärung des einen Gegenvorschlags zur Änderung des Steuergesetzes die Beschwerdefrist noch läuft und zudem eine solche Beschwerde angekündigt wurde, ist grundsätzlich zu entscheiden, ob gleichwohl eine Volksabstimmung über die entsprechenden Kantonsratsbeschlüsse mit dem nicht ungültig erklärten Gegenvorschlag bzw. Teil des Gegenvorschlags anzuordnen ist. Als nächstmöglicher Termin käme vorliegend der Blankoabstimmungstermin vom 13. Juni 2010 infrage. Der entsprechende Regierungsratsbeschluss sollte gemäss Terminplan der Staatskanzlei am 3. März 2010 ergehen.

Der Regierungsrat hat dazu in Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 398/2009 betreffend offene Verfahrensfragen beim Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten festgehalten, er werde ein Abstimmungsverfahren festlegen, bei dem die Stimmberechtigten ihren Willen korrekt zum Ausdruck bringen können.

Dabei ist Folgendes zu berücksichtigen: Die Beschwerde vor Bundesgericht hat gemäss Art. 103 Abs. 1 BGG in der Regel keine aufschiebende Wirkung. Jedoch kann die Instruktionsrichterin oder der Instruktionsrichter sie von Amtes wegen oder auf Antrag einer Partei erteilen (vgl. Abs. 3). Soweit ein entsprechender Beschluss des Kantonsrates vor Bundesgericht angefochten wird und der Beschwerde dagegen keine aufschiebende Wirkung erteilt wird, könnte somit an sich eine Volksabstimmung über die vom Kantonsrat beschlossene Fassung und den gültigen Gegenvorschlag von Stimmberechtigten durchgeführt werden. Indessen ist zu beachten, dass bei einem solchen Vorgehen der Ausgang der Volksabstimmung nicht zwingend das endgültige Ergebnis darstellt. Hebt das Bundesgericht die teilweise bzw. vollständige Ungültigerklärung des Gegenvorschlags auf, wäre zu diesem Gegenvorschlag ebenfalls noch eine Volksabstimmung erforderlich. Deshalb müsste die erste Volksabstimmung stets unter einem entsprechenden Vorbehalt durchgeführt werden. Die damit bewirkte Unsicherheit soll indessen den Stimmberechtigten nicht zugemutet werden. Deshalb ergibt sich, dass eine Volksabstimmung stets erst durchgeführt werden soll, wenn Klarheit über die Frage der Gültigkeit eines Referendums mit Gegenvorschlag besteht. In diesem Zusammenhang ist demzufolge von zweitrangiger Bedeutung, ob einer Beschwerde vor Bundesgericht, mit der die (teilweise) Ungültigerklärung eines Gegenvorschlags angefochten wird, die aufschiebende Wirkung erteilt wird.

Zusammenfassend ist deshalb festzuhalten, dass bei den beiden vorliegend erwähnten Vorlagen wie auch in weiteren ähnlich gelagerten Fällen (z. B. Beschluss des Kantonsrates vom 11. Januar 2010 betreffend Ungültigerklärung der Volksinitiative «Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!») mit der Anordnung einer Volksabstimmung zugewartet werden soll, bis die Frist für eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht unbenutzt abgelaufen oder eine erhobene Beschwerde vom Bundesgericht abschliessend beurteilt worden ist. Dasselbe gilt auch im Zusammenhang mit Beschlüssen des Kantonsrates, die eine Volksinitiative gemäss Art. 28 Abs. 2 KV teilweise ungültig erklären oder aufteilen. Dabei ist in Kauf zu nehmen, dass je nach Lauf der Rechtsmittelfrist sowie nach Dauer eines bundesgerichtlichen Verfahrens folgende Fristvorgaben nicht stets eingehalten werden können: Fristen nach Art. 29, 30 und 37 Abs. 2 KV zur Durchführung einer Volksabstimmung seit Einreichung eines Initiativbegeh-

rens und Fristen nach § 59 Abs. 1 sowie §§ 132 und 137 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) zur Durchführung einer Volksabstimmung. Demzufolge wird die Volksabstimmung unter Berücksichtigung des notwendigen Zeitbedarfs zu deren Vorbereitung (vgl. RRB Nr. 860/2009) auf den nächstmöglichen reservierten Abstimmungstermin gemäss § 28 der Verordnung über die politischen Rechte festzusetzen sein.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anordnung der Volksabstimmung über Vorlagen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen, erfolgt – unter Berücksichtigung des erforderlichen Zeitbedarfs zur Vorbereitung – erst auf den nächstmöglichen reservierten Abstimmungstermin, wenn die Rechtsmittelfrist für Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht gegen in diesem Zusammenhang ergangene Kantonsratsbeschlüsse unbenutzt abgelaufen oder eine entsprechend erhobene Beschwerde vom Bundesgericht abschliessend beurteilt worden ist.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Direktionen des Regierungsrates und an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

Husi