

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 22. Januar 2024

47. Kantonale Volksabstimmung vom 3. März 2024 (Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen zur Einsprache gegen den Beleuchtenden Bericht zum Referendum gegen die Pistenverlängerungen)

In Sachen

1. Referendumskomitee NEIN zum Pistenausbau, c/o Verein FAIR in AIR, Effretikon,
 2. Urs Dietschi, Tagelswangen,
- vertreten durch Rechtsanwalt Silvan Keller und/oder Rechtsanwältin Seraina Schneider, ettersuter Rechtsanwälte, Klausstrasse 43, Postfach 3062, 8034 Zürich,
betreffend Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen zur Einsprache gegen den Beleuchtenden Bericht zur kantonalen Volksabstimmung vom 3. März 2024 über die Verlängerung der Pisten 28 und 32 des Flughafens Zürich

hat sich ergeben:

A. Am 3. März 2024 findet die kantonale Volksabstimmung über den Beschluss des Kantonsrates zur Genehmigung der Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (Verlängerung der Pisten 28 und 32 / Umsetzung der Sicherheitsvorgaben aus dem SIL und Verbesserung der Stabilität des Flugbetriebs) (nachfolgend: Pistenverlängerungen) sowie über drei weitere kantonale Vorlagen statt (RRB Nr. 1257/2023; ABl 2023-11-03).

B. Am 12. Dezember 2023 genehmigte der Regierungsrat die Abstimmungszeitung für die kantonale Volksabstimmung vom 3. März 2024 (RRB Nr. 1459/2023). Die Abstimmungszeitung enthält unter anderem den vom Regierungsrat am 22. November 2023 genehmigten Beleuchtenden Bericht zu den Pistenverlängerungen (RRB Nr. 1352/2023). Die entsprechenden Beschlüsse wurden zusammen mit der Abstimmungszeitung im kantonalen Amtsblatt vom 22. Dezember 2023 veröffentlicht (ABl 2023-12-22).

C. Mit Eingabe vom 23. Dezember 2023 (Posteingang: 29. Dezember 2023) erhoben das Referendumskomitee NEIN zum Pistenausbau und Urs Dietschi (nachfolgend: Einsprecher) beim Regierungsrat eine Einsprache gegen den Beleuchtenden Bericht zu den Pistenverlängerungen.

Sie beantragen unter anderem die Aufhebung des Beschlusses des Regierungsrates vom 12. Dezember 2023 (RRB Nr. 1459/2023), die Anpassung der Stellungnahme des Referendumskomitees im Beleuchtenden Bericht sowie deren erneute Publikation im kantonalen Amtsblatt. Zur Begründung führen sie im Wesentlichen an, dass die Staatskanzlei bzw. der Regierungsrat die Garantie der politischen Rechte verletzt hätten, indem sie die Stellungnahme des Referendumskomitees eigenmächtig geändert und gekürzt hätten. Weiter rügen sie eine Verletzung des Vertrauensprinzips, da sie kein «Gut zum Druck» für ihre Stellungnahme im Beleuchtenden Bericht erhalten hätten.

D. Mit Eingabe vom 12. Januar 2024 (Posteingang: 15. Januar 2024) stellten die Einsprecher dem Regierungsrat ein Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen zur Einsprache gegen den Beleuchtenden Bericht. Sie beantragen, dass die Abstimmungszeitung für die kantonale Volksabstimmung vom 3. März 2024 zur Vorlage 4 (Pistenverlängerungen) unverzüglich vom Internet zu nehmen und der Druck der Abstimmungszeitung bzw. deren Anlieferung an die Gemeinden unverzüglich zu stoppen sei. Wenn dies nicht mehr möglich sein sollte, sei den Gemeinden eventualiter unverzüglich zu verbieten, die Abstimmungszeitung den Stimmberechtigten zuzustellen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer) zulasten der Staatskasse. Die Einsprecher führen zur Begründung im Wesentlichen an, dass die angefochtene Stellungnahme bereits mit der Abstimmungszeitung im Internet veröffentlicht worden sei und dies bei den Stimmberechtigten den falschen Eindruck vermitteln würde, die Stellungnahme des Referendumskomitees sei in der veröffentlichten Fassung richtig und vollständig. Dies verletze das Recht auf freie Willensbildung gestützt auf eine ausgewogene behördliche Information.

Es kommt in Betracht:

1. Gemäss § 6 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) trifft die Verwaltungsbehörde die nötigen vorsorglichen Massnahmen. Diese Vorschrift findet auch im Einspracheverfahren Anwendung und bildet die Grundlage für einstweiligen Rechtsschutz während der Behandlungsdauer der Einsprache (Regina Kiener, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2014 [zit.: Kommentar VRG], § 6 N. 7). Vorsorgliche Massnahmen müssen aufgrund ihres Zusammenhangs mit der Hauptsache im Zuständigkeitsbereich der anordnenden Behörde liegen und können nur zum Schutz jener Interessen angeordnet werden, die innerhalb des Verfahrensgegenstandes liegen (Regina Kiener, a. a. O., § 6 N. 15).

Der Regierungsrat ist als zuständige Behörde für den Entscheid über die Einsprache vom 23. Dezember 2023 (vgl. § 10d Abs. 1 VRG) auch zuständig für den Entscheid über das Gesuch vom 12. Januar 2024 um Erlass vorsorglicher Massnahmen. Infolge Dringlichkeit ist über das Gesuch mit einem eigenen Beschluss zu entscheiden (Zwischenentscheid), da der Beschluss über die Einsprache (Endentscheid) noch ausstehend ist.

2. Soweit die Einsprecher verlangen, dass der Druck der Abstimmungszeitung für die kantonale Volksabstimmung vom 3. März 2024 bzw. die Anlieferung an die Gemeinden unverzüglich zu stoppen sei, erweist sich ihr Antrag um Erlass vorsorglicher Massnahmen aus den folgenden Gründen von vornherein als gegenstandslos:

Gemäss § 59 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) legt der Regierungsrat das Datum einer Volksabstimmung so fest, dass sie unter Berücksichtigung der erforderlichen Vorbereitungszeit möglichst bald durchgeführt wird ab endgültiger Verabschiedung einer Vorlage durch den Kantonsrat, wenn diese dem obligatorischen Referendum untersteht (lit. a), oder ab Feststellung des Zustandekommens eines fakultativen Referendums (lit. b). Es ist der ausdrückliche Wille des Gesetzgebers, dass Volksabstimmungen möglichst bald durchgeführt werden. Entsprechend geht der Durchführung von Volksabstimmungen eine über mehrere Wochen zeitlich eng getaktete Vorbereitungszeit voraus. Insbesondere die Erstellung der Beleuchtenden Berichte und der Abstimmungszeitung ist mit einem grossen zeitlichen Koordinationsbedarf zwischen verschiedenen Stellen (u. a. Kantonsrat, Regierungsrat, Staatskanzlei, Initiativ- oder Referendumskomitees) verbunden, der in der Planung des jeweiligen Abstimmungstermins zu berücksichtigen ist. Nach der kantonalen Planung zur Vorbereitung der Volksabstimmung vom 3. März 2024 wurde der Druck der kantonalen Abstimmungszeitung und der Wahlzettel vor Weihnachten abgeschlossen. Die Auslieferung der Abstimmungsunterlagen an die Logistikpartner und die politischen Gemeinden fand anschliessend zwischen 28. Dezember 2023 und 12. Januar 2024 statt. Die Abstimmungsunterlagen waren somit im Zeitpunkt, in welchem das Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen beim Regierungsrat einging, bereits gedruckt und an die Gemeinden und Logistikpartner ausgeliefert. Vor diesem Hintergrund fällt der Antrag der Einsprecher infolge Nichterfüllbarkeit dahin. Das Gesuch ist in diesem Punkt somit abzuweisen.

3. a) Die Einsprecher verlangen weiter, dass die Abstimmungszeitung für die kantonale Volksabstimmung vom 3. März 2024 unverzüglich vom Internet zu nehmen sei. Nachdem sich ihr Antrag auf Verbot des Drucks und der Auslieferung der Abstimmungszeitung infolge Unmöglichkeit

als von vornherein nicht erfüllbar und gegenstandslos erweist (vgl. vorstehend E. 2), fordern sie zudem im Sinne eines Eventualantrags, dass es den Gemeinden unverzüglich zu verbieten sei, die Abstimmungszeitung den Stimmberechtigten zuzustellen.

b) Vorsorgliche Massnahmen sind erst dann zulässig, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen zu wahren sind und der definitive Entscheid aus verfahrensmässigen Gründen nicht sogleich getroffen werden kann. Der Entscheid über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen setzt zunächst Dringlichkeit voraus, d. h., es muss sich als notwendig erweisen, die fraglichen Vorkehren sofort zu treffen. Die beantragte Massnahme hat sodann einem legitimen Ziel zu dienen und muss geeignet sowie in persönlicher, sachlicher, zeitlicher und örtlicher Hinsicht erforderlich sein, um wichtige öffentliche oder private Interessen vor schwereren, nicht wiedergutzumachenden Nachteilen zu schützen. Erforderlich ist, dass die Abwägung der verschiedenen Interessen den Ausschlag für den einstweiligen Rechtsschutz gibt und dieser verhältnismässig erscheint. Verhältnismässig sind vorsorgliche Massnahmen dann, wenn sie sich zur Abwehr eines bereits eingetretenen oder drohenden Nachteils eignen und nicht über das zur Wahrung der gefährdeten Interessen Erforderliche hinausgehen (zum Ganzen Regina Kiener, in: Kommentar VRG, § 6 N. 16 f.; BGE 130 II 149 E. 2.2; Urteil des Verwaltungsgerichts vom 21. Oktober 2020, VB.2020.00685, E. 3.2, mit weiteren Hinweisen).

c) Am 3. März 2024 findet die Volksabstimmung nicht nur über die Pistenverlängerungen, sondern auch über drei kantonale, rechtlich unbestrittene Vorlagen, zwei eidgenössische und weitere kommunale Vorlagen statt. Bei den kantonalen Vorlagen handelt es sich um eine Änderung der Kantonsverfassung und um zwei kantonale Volksinitiativen. Entsprechend enthält die Abstimmungszeitung neben dem Beleuchtenden Bericht zu den Pistenverlängerungen auch diejenigen zu den übrigen drei kantonalen Vorlagen. Würde den Gemeinden durch den beantragten Erlass einer vorsorglichen Massnahme die Zustellung der Abstimmungszeitung an die Stimmberechtigten untersagt, wären alle darin enthaltenen Beleuchtenden Berichte und nicht nur derjenige zu den Pistenverlängerungen betroffen. Es ist vorliegend im Rahmen einer Interessenabwägung zu prüfen, ob das Interesse der Einsprecher an einem Verbot der Zustellung der Abstimmungszeitung an die Stimmberechtigten das öffentliche Interesse der Stimmberechtigten an einer rechtzeitigen Zustellung der Abstimmungszeitung und damit an einer Information über alle zur Abstimmung stehenden kantonalen Vorlagen überwiegt. Ein Verbot mag zwar zum Schutz des von den Einsprechern geltend gemachten, nicht leicht wiedergutzumachenden Nachteils grundsätzlich geeignet sein. Es erweist sich jedoch als offensichtlich unverhältnismässig. Würde dem Gesuch

um Erlass vorsorglicher Massnahmen entsprochen, würde dies bedeuten, dass den Stimmberechtigten zumindest bis zum Endentscheid des Regierungsrates über die Einsprache vom 23. Dezember 2023 die Abstimmungszeitung mit den Beleuchtenden Berichten über alle zur Abstimmung stehenden Vorlagen nicht zugestellt werden dürfte. Im äussersten Fall hätte dies zur Folge, dass die Frist von § 62 Abs. 1 GPR, wonach die Gemeinden die Wahl- und Abstimmungsunterlagen den Stimmberechtigten mindestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zustellen, nicht eingehalten werden könnte. Damit müsste unter Umständen nur schon aus logistischen Gründen die Abstimmung über alle kantonalen Vorlagen abgesagt bzw. verschoben werden. Dies wäre nicht im Interesse der Stimmberechtigten an der planmässigen Durchführung der Volksabstimmung vom 3. März 2024, da lediglich die Abstimmung über die Pistenverlängerungen rechtlich umstritten ist. Es besteht deshalb ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass die Abstimmungen zumindest über die übrigen drei kantonalen Vorlagen, deren Abstimmungstermin ebenfalls feststeht, auch ordentlich durchgeführt werden. Dies erfordert eine Einhaltung des Zeitplans und eine rechtzeitige Zustellung der Abstimmungszeitung an die Stimmberechtigten innert der gesetzlichen Fristen. Andernfalls würde das allgemeine politische Vertrauen in das Abstimmungsverfahren beeinträchtigt, was mit der Garantie der politischen Rechte von Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) kaum vereinbar wäre. Am Urnengang vom 3. März 2024 gelangen zudem auch zwei eidgenössische und gegebenenfalls weitere kommunale Vorlagen zur Abstimmung. Bei der Beurteilung des Gesuchs um Erlass vorsorglicher Massnahme ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Unterlagen zusammen verpackt und den Stimmberechtigten in einer Sendung zugestellt werden. Da die Verpackung der Unterlagen bereits weit fortgeschritten und teilweise bereits abgeschlossen ist, wären unter diesen Umständen auch die fristgerechte und ordnungsgemässe Zustellung der kommunalen und eidgenössischen Unterlagen betroffen. Die Öffnung bzw. Nachverpackung bereits verpackter Unterlagen wäre, sofern überhaupt noch möglich, nur mit einem für die Gemeinden grossen Aufwand zu bewältigen. Auch der finanzielle Mehraufwand, der durch eine Verschiebung der Abstimmung über sämtliche vier Vorlagen entstünde, wäre für die kantonalen und kommunalen Behörden, die Initiativ- und Referendumskomitees sowie die anderen Beteiligten sehr gross. Ein Verbot der Zustellung der Abstimmungszeitung an die Stimmberechtigten ginge folglich sowohl in sachlicher als auch in zeitlicher Hinsicht deutlich über das zum Schutz der von den Einsprechern geltend gemachten Interessen Erforderliche hinaus. Das Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen erweist sich in diesem Punkt deshalb als unverhältnismässig und ist abzuweisen.

d) Mit Bezug auf den Antrag, die Abstimmungszeitung sei bezüglich der Vorlage 4 (Pistenverlängerungen) unverzüglich vom Internet zu nehmen, ist darauf hinzuweisen, dass die vom Regierungsrat am 12. Dezember 2023 genehmigte Abstimmungszeitung (RRB Nr. 1459/2023) eine rechtlich verbindliche Einheit bildet, deren Teile nicht auseinandergenommen werden dürfen. Einerseits ist es aus rechtsstaatlicher Sicht unabdingbar, dass die Erläuterungen zu den Abstimmungen ungeachtet ihrer Form den gleichen Inhalt aufweisen und nicht verschiedene Fassungen der Abstimmungszeitung veröffentlicht werden. Andererseits sind die gedruckten Abstimmungsunterlagen, die an die Stimmberechtigten versandt werden, rechtlich massgebend (vgl. § 60 Abs. 1 lit. a GPR). Der Regierungsrat ist deshalb nicht dazu verpflichtet, die Abstimmungsunterlagen im Internet zur Verfügung zu stellen. Er tut dies dennoch im Sinne eines Service-Angebots. Es wäre für die Stimmberechtigten nicht nachvollziehbar und würde die freie Willensbildung von Art. 34 Abs. 2 BV beeinträchtigen, wenn die Internetfassung und die gedruckte Fassung der Abstimmungszeitung nicht übereinstimmen würden. Damit ist das Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen auch in diesem Punkt abzuweisen.

4. Zusammengefasst ist das Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen abzuweisen.

5. Über die Kosten und die von den Einsprechern beantragte Entschädigung ist im Endentscheid zu befinden.

6. Dieser Zwischenentscheid ist gemäss Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) an das Bundesgericht weiterziehbar, wenn er einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (Bst. a) oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Bst. b).

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen zur Einsprache gegen den Beleuchtenden Bericht zur kantonalen Volksabstimmung vom 3. März 2024 über die Verlängerung der Pisten 28 und 32 des Flughafens Zürich wird abgewiesen.

II. Über die Kosten und die beantragte Entschädigung wird im Endentscheid befunden.

III. Gegen diesen Beschluss kann im Sinne von Erwägung 6 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG erhoben werden. Sie ist innert 30 Tagen nach Zustellung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.

IV. Mitteilung an Rechtsanwalt Silvan Keller, ettersuter Rechtsanwältin, Klausstrasse 43, Postfach 3062, 8034 Zürich (zuhanden des Referendumskomitees NEIN zum Pistenausbau und Urs Dietschi), die Staatskanzlei sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli