

Anonymisierte Fassung

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

Sitzung vom 29. Januar 2020

**49. Kantonale Volksabstimmung vom 9. Februar 2020
(Einsprache gegen den Beleuchtenden Bericht zum «Projekt
Rosengartentram und Rosengartentunnel in der Stadt Zürich»)**

In Sachen C., Einsprecher, betreffend die kantonale Volksabstimmung vom 9. Februar 2020 über das Projekt Rosengartentram und Rosengartentunnel in der Stadt Zürich, Erlass eines Spezialgesetzes und Bewilligung eines Rahmenkredits,

hat sich ergeben:

A. Mit Beschluss Nr. 966/2019 setzte der Regierungsrat die Volksabstimmung über das Projekt Rosengartentram und Rosengartentunnel in der Stadt Zürich, Erlass eines Spezialgesetzes und Bewilligung eines Rahmenkredits, sowie weitere Vorlagen auf den 9. Februar 2020 fest. Der Beschluss wurde im Amtsblatt des Kantons Zürich am 25. Oktober 2019 veröffentlicht (ABl 2019-10-25).

B. Am 4. Dezember 2019 genehmigte der Regierungsrat die Abstimmungszeitung für die kantonale Volksabstimmung vom 9. Februar 2020 (RRB Nr. 1150/2019). Die Abstimmungszeitung enthält unter anderem den vom Regierungsrat am 6. November 2019 mit Beschluss Nr. 1011/2019 verabschiedeten Beleuchtenden Bericht zum genannten Projekt Rosengarten. Der Beschluss vom 4. Dezember 2019 wurde am 13. Dezember 2019 im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht (ABl 2019-12-13). Darin wurde festgehalten, dass der Beschluss, die Abstimmungszeitung und die Beilage mit den Rechtsänderungen im Amtsblatt veröffentlicht werden.

C. Mit Eingabe vom 20. Januar 2020 erhob C. beim Regierungsrat Einsprache gegen den Beleuchtenden Bericht zum Projekt Rosengarten. Er wendet sich gegen den Inhalt der Abstimmungszeitung und beanstandet im Wesentlichen, der Beleuchtende Bericht äussere sich nicht zu diversen Sicherheitsrisiken, welche die geplante Tunnelführung für normal geübte Fahrzeuglenkerinnen und -lenker berge. Diese Bedenken hätten mittels Gutachten zweifelsfrei ausgeräumt werden müssen. Der Beleuchtende Bericht sei deshalb untauglich für die gehörige Meinungsbildung der Stimmberechtigten. Er beantragt sinngemäss, die für den 9. Februar 2020 anberaumte Volksabstimmung sei auszusetzen und der Beleuchtende Bericht sei im Sinne der vorstehenden Ausführungen und unter

Einbezug eines Gutachtens zu ergänzen. Zudem sei der Einsprache die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Auf die weiteren Vorbringen des Einsprechers ist, soweit erforderlich, in den Erwägungen näher einzugehen.

Es kommt in Betracht:

1. Der Schutz der politischen Rechte des kantonalen und kommunalen Rechts richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2; vgl. § 161 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003; GPR, LS 161). Gegen erstinstanzliche Handlungen des Regierungsrates, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen, kann gemäss § 10d Abs. 1 VRG beim Regierungsrat innert fünf Tagen Einsprache erhoben werden. Für die Legitimation verweist die Bestimmung auf § 21a VRG.

2. Gemäss § 21a VRG sind in Stimmrechtssachen unter anderem die Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises sowie die im betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreis tätigen politischen Gruppierungen rekursberechtigt. Der Einsprecher ist im Kanton Zürich wohnhaft und auch stimmberechtigt. Er ist deshalb zur Einsprache legitimiert.

3. Zu den anfechtbaren erstinstanzlichen Handlungen des Regierungsrates gehört die Genehmigung der Abstimmungszeitung mit den vorgängig verabschiedeten Beleuchtenden Berichten. Im entsprechenden Genehmigungsbeschluss des Regierungsrates wurde unter anderem festgelegt, dass die Abstimmungszeitung im Amtsblatt veröffentlicht werde. Die Abstimmungszeitung wurde als PDF-Anhang zum Genehmigungsbeschluss des Regierungsrates im Amtsblatt vom 13. Dezember 2019 (ABI 2019-12-13) publiziert. Somit wurde die Abstimmungszeitung ordnungsgemäss im Sinne von § 11 Abs. 1 in Verbindung mit § 14 Abs. 2 des Publikationsgesetzes vom 30. November 2015 (LS 170.5) sowie § 17 der Publikationsverordnung vom 25. Oktober 2017 (LS 170.51) rechtswirksam veröffentlicht. Es stellt sich die Frage, wann die fünftägige Frist für Einsprachen gegen die Abstimmungszeitung bzw. den Beleuchtenden Bericht zu laufen begonnen hat und ob die vorliegende Einsprache fristgerecht erhoben wurde.

4. Gemäss § 22 Abs. 2 VRG beginnt der Fristenlauf am Tag nach der Mitteilung des angefochtenen Aktes, ohne solche am Tag nach seiner amtlichen Veröffentlichung und ohne solche am Tag nach seiner Kenntnisnahme. Die Einsprache datiert vom 20. Januar 2020 und wurde am glei-

chen Tag der Schweizerischen Post übergeben. Der Einsprecher macht geltend, von der Abstimmungszeitung erstmalig am 17. Januar 2020 Kenntnis genommen zu haben. Nachdem die fünftägige Frist zur Einreichung einer Einsprache indessen bereits mit Publikation des Beschlusses des Regierungsrates betreffend Genehmigung der Abstimmungszeitung im Amtsblatt vom 13. Dezember 2019 zu laufen begann, ist die Eingabe mit Poststempel vom 20. Januar 2020 verspätet, sodass auf die Einsprache nicht eingetreten werden kann.

5. Selbst wenn die Einsprache fristgerecht erhoben worden wäre, wäre sie aus folgenden Gründen abzuweisen:

a) Gemäss § 64 Abs. 1 GPR ist zu einer Abstimmungsvorlage ein kurzer, sachlich gefasster und gut verständlicher Beleuchtender Bericht zu verfassen, der unter anderem eine Erläuterung der Vorlage (lit. a) enthält. Diese Regelung stützt sich auf die in Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) als Grundrecht verankerte Abstimmungsfreiheit, die den Stimmberechtigten den Anspruch darauf gibt, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll damit garantiert werden, dass alle Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können (BGE 131 I 442). Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtspunkt der Abstimmungsfreiheit indessen zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet – und darf eine Empfehlung abgeben –, wohl aber zur Objektivität. Die Pflicht zur objektiven Information wird verletzt, wenn die Behörde über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Diesem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohl abgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Dabei muss sich die Behörde nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen erwähnen, die gegen eine Vorlage erhoben werden können. Das Gebot der Sachlichkeit verbietet indessen, in den Abstimmungserläute-

rung für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken (Urteil des Bundesgerichts 1P.582/2005 und 1P.650/2005 vom 20. April 2006 mit weiteren Hinweisen, BGE 130 I 290, BGE 136 I 389).

b) Der Einsprecher rügt, der Beleuchtende Bericht äussere sich nicht genügend zu den Sicherheitsrisiken, die von der geplanten Tunnelführung für die durchschnittlich geübte Fahrzeuglenkerin und den durchschnittlich geübten Fahrzeuglenker ausgehen. Dieser Kritik ist entgegenzuhalten, dass die Stimmberechtigten vorliegend über den Erlass eines Spezialgesetzes und über die Bewilligung eines Rahmenkredits für das Gesamtprojekt Rosengartentram und Rosengartentunnel entscheiden. Die Abstimmungszeitung enthält einen Beleuchtenden Bericht, der die wesentlichen Aspekte dieser Vorlage erläutert, soweit dies zum heutigen Zeitpunkt möglich ist. Wie ihr zu entnehmen ist, definiert das Spezialgesetz die Bestandteile des Projekts und überträgt die Kompetenz für seine Planung und Ausführung im Einvernehmen zwischen Stadtrat von Zürich und Regierungsrat von der Stadt Zürich auf den Kanton. Mit dem Rahmenkredit soll zudem die Grundlage für die Finanzierung des Projekts geschaffen werden. Es handelt sich somit bei der Vorlage um einen politischen Grundsatzentscheid über ein Projekt, das sich zum gegebenen Zeitpunkt auf dem Stand einer erweiterten Planungsstudie befindet. Detailfragen zur konkreten Ausführung und Umsetzung oder Gestaltung einzelner Projektbestandteile sind indessen nicht Gegenstand der Vorlage. Diese Fragen sind erst in den allfälligen nachfolgenden Phasen unter Einbezug der zuständigen Fachstellen gemeinsam von Kanton und Stadt zu klären. Der Beleuchtende Bericht muss nicht auf alle denkbaren Einwände eingehen, die gegen die Vorlage erhoben werden könnten. Dies gilt auch für die nicht näher belegten Sicherheitsbedenken des Einsprechers.

c) Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Beleuchtende Bericht den gesetzlichen Vorgaben gemäss § 64 Abs. 1 lit. a GPR auch im Lichte der bundesgerichtlichen Praxis zu Art. 34 Abs. 2 BV vollumfänglich entspricht. Die Erläuterungen sind kurz, sachlich und gut verständlich. Die Einwendungen des Einsprechers erweisen sich deshalb als unbegründet. Dem Antrag des Einsprechers auf Aussetzung der Volksabstimmung und Ergänzung des Beleuchtenden Berichts wäre somit nicht stattzugeben, selbst wenn auf die Einsprache einzutreten wäre.

6. Mit dem vorliegenden Entscheid wird das Gesuch des Einsprechers um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos.

7. Verfahrenskosten sind keine zu erheben (§ 13 Abs. 4 VRG).

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

I. Auf die Einsprache wird nicht eingetreten.

...



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli