



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 285/2011
Datum des Entscheids:	16. März 2011
Rechtsgebiet:	Politische Rechte
Stichwort:	Stimmrechtsrekurs – Frist Abstimmungszeitung
verwendete Erlasse:	§ 44 VRG § 62 Abs. 1 GPR

Zusammenfassung:

Die Behandlung der Rüge, der Beschluss des Kantonsrates (bzw. der Stimmberechtigten) verletze Bundesrecht, fällt weder in die Zuständigkeit des Regierungsrates noch einer andern kantonalen Behörde. Sie ist direkt beim Bundesgericht zu erheben.

Die Rüge betreffend Mängel der Abstimmungszeitung ist nach neuem Verfahrensrecht als Einsprache entgegenzunehmen. Die dafür einzuhaltende fünftägige Frist beginnt mit dem Zeitpunkt der amtlichen Publikation bzw. dem Eintreffen der Abstimmungsunterlagen bei den Stimmberechtigten zu laufen, d.h. spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstermin. Die nach dem Abstimmungstermin erhobene Einsprache ist verspätet.

Anonymisierter Entscheidtext:

In Sachen

1. X.,
2. Y.,
3. Z.,

Einsprecher und Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Rechtsanwalt ...,

betreffend kantonale Volksabstimmung vom 13. Februar 2011 über den Beschluss des Kantonsrates vom 19. April 2010 über die Bewilligung eines Beitrages für den Erweiterungsbau des Schweizerischen Landesmuseums Zürich aus dem Lotteriefonds

hat sich ergeben:

- A. Mit Beschluss vom 19. April 2010 bewilligte der Kantonsrat einen Beitrag von 20 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds für den Erweiterungsbau des Schweizerischen Landesmuseums und unterstellte diesen Beschluss dem fakultativen Referendum. Der Be-



schluss wurde im Amtsblatt des Kantons Zürich am 23. April 2010 veröffentlicht (ABI 2010, 789).

- B. Auf einen dagegen erhobenen Rekurs vom 28. April 2010 trat der Regierungsrat am 23. Juni 2010 nicht ein und leitete die Eingabe zuständigkeitshalber zur Prüfung der geltend gemachten Bundesrechtswidrigkeit an das Bundesgericht weiter (RRB Nr. 914/2010). Das Bundesgericht trat mit Urteil 1C_483/2010 vom 2. November 2010 auf die Beschwerde nicht ein. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, ein Beschluss, der dem fakultativen Referendum unterliege, werde erst verbindlich, wenn die Referendumsfrist ungenutzt abgelaufen oder (sofern das Referendum ergriffen werde) der Beschluss in der Volksabstimmung angenommen worden sei. Dementsprechend beginne die Beschwerdefrist erst mit der Publikation zu laufen, aus welcher sich ergebe, dass der Beschluss definitiv zustande gekommen sei. Im vorliegenden Fall hätte die Abstimmung noch nicht stattgefunden, weshalb noch ungewiss sei, ob der streitige Ausgabenbeschluss überhaupt zustande kommen werde.
- C. Bereits mit Verfügung vom 12. August 2010 hatte die Direktion der Justiz und des Innern festgestellt, dass das Referendum gegen den Beschluss des Kantonsrates zustande gekommen war (ABI 2010, 1756). In der Folge beschloss der Regierungsrat am 3. November 2010, die Abstimmung über den genannten Kreditbeschluss zusammen mit einer weiteren Vorlage auf den 13. Februar 2011 anzusetzen (RRB Nr. 1555/2010). Der vom Regierungsrat verfasste Beleuchtende Bericht zu den Abstimmungsvorlagen wurde zusammen mit der Meinung des Referendumskomitees im Amtsblatt vom 7. Januar 2011 veröffentlicht (ABI 2011, 1). Die Abstimmungsvorlagen wurden zusammen mit den Beleuchtenden Berichten als Abstimmungszeitung den Stimmberechtigten gemäss § 62 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR) in der vierten Woche vor dem Abstimmungstag zugestellt.
- D. In der Volksabstimmung vom 13. Februar 2011 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Zürich dem Kreditbeschluss des Kantonsrates mit 249 980 Ja- zu 151 374 Nein-Stimmen zu. Das Ergebnis der Volksabstimmung wurde gemäss Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 18. Februar 2011 im Amtsblatt vom 25. Februar 2011 mit Rechtsmittelbelehrung veröffentlicht (ABI 2011, 590).
- E. Mit Eingabe vom 1. März 2011 (Postaufgabe gleichentags) lassen X., Y. und Z. (nachfolgend Beschwerdeführer genannt) «Beschwerde (Stimmrechtsrekurs)» gegen den «Kantons- resp. Regierungsrat des Kantons Zürich» erheben und beantragen:
- «1. Es sei der angefochtene Beschluss, resp. die Volksabstimmung, aufzuheben, resp. die Entnahme von Geldern aus dem Lotteriefonds für den Erweiterungsbau des SLM für unzulässig zu erklären;
 2. unter Kosten- und Entschädigungsfolge (inkl. MWSt) zulasten der Beschwerdegegnerschaft.»
- Zudem liessen sie folgenden Verfahrens Antrag stellen:
- «Es hätten die bei Beschlussfassung über die Weisung vom 9. Dezember 2008 in dieser Sache (4574) an den KR und bei der Verabschiedung der Weisung an die Stimmberechtigten vom 3. November 2010 mitbeteiligten Regierungsräte in dieser Beschwerdesache in den Ausstand zu treten.»
- F. Auf das Einholen einer Stellungnahme des Kantonsrates wurde verzichtet.



Es kommt in Betracht:

1. In der Begründung des Rechtsmittels führen die Beschwerdeführer in formeller Hinsicht insbesondere aus, gemäss Gesetz über die politischen Rechte entscheide der Regierungsrat über Stimmrechtsrekurse. Anfechtbar seien alle Handlungen und Unterlassungen von staatlichen Organen. Sollte der Regierungsrat jedoch finden, dass für diese Beschwerde nicht der Regierungsrat, sondern ein anderes Organ der Justiz oder gar direkt das Schweizerische Bundesgericht zuständig sei, werde um Weiterleitung ersucht. In materieller Hinsicht machen sie im Wesentlichen geltend, die Finanzierung eines Beitrages des Kantons Zürich an den Erweiterungsbau des Landesmuseums aus den Mitteln des Lotteriefonds sei gemäss Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten ausgeschlossen und damit bundesrechtswidrig. Zudem sei die Visualisierung des Erweiterungsbaus in der Abstimmungszeitung verfälscht worden.
2. Zu prüfen ist somit vorerst die Frage, ob die Eingabe, soweit sie die Rüge der Bundesrechtswidrigkeit des angefochtenen Kantonsratsbeschlusses erhebt, als Beschwerde bzw. Stimmrechtsrekurs entgegenzunehmen und der Regierungsrat für die Behandlung zuständig ist.

Gemäss § 19 Abs. 1 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) können in der seit dem 1. Juli 2010 geltenden Fassung Handlungen staatlicher Organe, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen (Stimmrechtssachen) mit Rekurs angefochten werden. Keinem Rekurs unterstehen indessen Akte des Regierungsrates oder des Kantonsrates (§ 19 Abs. 2 VRG). Ebenso ist im vorliegenden Fall die Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen Anordnungen des Kantonsrates gemäss § 42 lit. a VRG sowie in Stimmrechtssachen gegen erstinstanzliche Anordnungen und Einspracheentscheide des Regierungsrates gemäss § 44 Abs. 1 lit. a VRG ausgeschlossen. Soweit vorliegend gerügt wird, der angefochtene Kantonsratsbeschluss über die Kreditbewilligung widerspreche Bundesrecht, ist somit nicht darauf einzutreten. Die Eingabe vom 1. März 2011 ist bezüglich dieser Rüge demzufolge im Sinne von Art. 86 Abs. 1 lit. d des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) als Beschwerde gegen einen im Kanton Zürich nicht mehr anfechtbaren Entscheid einer letzten kantonalen Instanz an das Bundesgericht zu überweisen, da das Bundesverwaltungsgericht hierfür ebenfalls nicht zuständig ist (Art. 31 ff. Verwaltungsgerichtsgesetz).

3. Weiter rügen die Beschwerdeführer, auf Seite 7 der Abstimmungszeitung sei eine verfälschte Visualisierung des Erweiterungsbaus des Landesmuseums abgebildet und dadurch die Stimmberechtigten in die Irre geleitet worden. Es ist in diesem Zusammenhang zu prüfen, welches Rechtsmittel den Beschwerdeführern diesbezüglich zur Verfügung steht und ob dieses rechtzeitig erhoben wurde.
 - a) Gemäss § 10 d Abs. 1 VRG in der seit dem 1. Juli 2010 geltenden Fassung kann gegen erstinstanzliche Handlungen des Regierungsrates, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen, bei ihm innert fünf Tagen Einsprache erhoben werden. In sinngemässer Anwendung von § 21 a VRG sind in Stimmrechtssachen die Stimmberechtigten des betreffenden Abstimmungskreises einspracheberechtigt (§ 10 d Abs. 1 Satz 2 VRG).



- b) Soweit die Beschwerdeführer Mängel in der vom Regierungsrat verabschiedeten Abstimmungszeitung geltend machen, ist ihre Eingabe somit als Einsprache entgegenzunehmen. Die Beschwerdeführer sind im Kanton Zürich wohnhaft und hier auch stimmberechtigt, sodass sie ohne Weiteres zur Einsprache legitimiert sind (§ 10 d Abs. 1 in Verbindung mit § 21 lit. a VRG). Zu prüfen bleibt, ob die Einsprache rechtzeitig erhoben wurde.
- c) Der Anspruch auf freie Willensbildung bei Abstimmungen und die unverfälschte Stimmabgabe gemäss Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung garantieren, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt werden darf, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Nach Treu und Glauben und gemäss ständiger Praxis des Bundesgerichtes (BGE 121 I 1, 110 1a 176 E. 2a) ist eine Abstimmungsbeschwerde unverzüglich, wenn möglich vor der Abstimmung, zu erheben. Es soll damit möglichst vermieden werden, dass Beschwerden je nach dem Ausgang der Abstimmung eingereicht werden. Diese Grundsätze gelten auch für das vorliegende Einspracheverfahren.
- d) Soweit die Beschwerdeführer in ihrer Eingabe die Erläuterungen und Visualisierungen in der Abstimmungszeitung beanstanden, ist darauf nicht einzutreten. Die Frist zur Anfechtung wurde vorliegend klar verpasst. Die Abstimmungsunterlagen gemäss § 60 GPR wurden den Stimmberechtigten mindestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zugestellt (§ 62 Abs. 1 GPR). Da sich der Zeitpunkt der individuellen Kenntnisnahme in solchen Fällen kaum feststellen und nachweisen lässt, entspricht es einer allgemeinen Praxis, bei amtlichen Mitteilungen, die öffentlich bekannt gemacht bzw. individuell zugestellt werden, auf den Zeitpunkt abzustellen, an denen die Kenntnisnahme möglich gewesen wäre, das heisst auf den Zeitpunkt der amtlichen Publikation bzw. des Eintreffens der Mitteilung bei den Stimmberechtigten (BGE 121 I 1 E. 4a/CC; Urteil VB.2009.00385 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 4. November 2009). Die Frist zur Beanstandung von Mängeln in der Abstimmungszeitung lief damit fünf Tage nach der Zustellung, d. h. spätestens in der zweiten Hälfte der dritten Woche vor dem Abstimmungstermin ab. Auf die in diesem Zusammenhang erst nach durchgeführter Abstimmung erhobene Einsprache kann unter diesen Umständen wegen Fristablauf nicht mehr eingetreten werden.
4. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass auf die Rüge der mangelhaften Abstimmungszeitung nicht eingetreten werden kann und dass die Eingabe bezüglich der Rüge der Bundesrechtswidrigkeit der Bewilligung von Lotteriefondsmitteln zuständigkeitshalber im Sinne von Art. 48 Abs. 3 und 86 Abs. 1 lit. d BGG an das Bundesgericht weiterzuleiten ist.
5. Damit wird auch der Antrag betreffend Ausstand der bei den vorgängig gefassten Beschlüssen des Regierungsrates beteiligten Mitglieder gegenstandslos.
6. Im Sinne von § 13 Abs. 4 VRG sind die Kosten des vorliegenden Verfahrens auf die Staatskasse zu nehmen. Ausgangsgemäss ist den Beschwerdeführern keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 VRG).



Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern:

beschliesst der Regierungsrat:

- I. Auf die Einsprache bezüglich der gerügten Mängel in der Abstimmungszeitung (verfälschte Visualisierung) wird nicht eingetreten.
- II. Auf die Beschwerde gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 19. April 2010 betreffend Bewilligung eines Beitrages für den Erweiterungsbau des Schweizerischen Landesmuseums Zürich aus dem Lotteriefonds wird nicht eingetreten und die Eingabe wird zuständigkeithalber zur Prüfung der geltend gemachten Bundesrechtswidrigkeit des Beschlusses des Kantonsrates an das Bundesgericht weitergeleitet.

[...]