



<b>Entscheidinstanz:</b>	Regierungsrat
<b>Geschäftsnummer:</b>	RRB Nr. 181/2020
<b>Datum des Entscheids:</b>	4. März 2020
<b>Rechtsgebiet:</b>	Politische Rechte
<b>Stichwort(e):</b>	Einsprache in Stimmrechtssachen, Legitimation, Frist
<b>verwendete Erlasse:</b>	§§ 10d, 21a und 22 VRG §§ 11, 14 PublG Art. 79 Abs. 2 KV

**Zusammenfassung** (verfasst von der Staatskanzlei):

Der Einsprecher (Verein) legt nicht glaubhaft dar, dass ein Grossteil seiner Mitglieder im Kanton Zürich stimm- und wahlberechtigt ist; daher fehlt ihm die Einsprachelegitimation. Auf die überdies verspätet erhobene Einsprache in Stimmrechtssachen wird nicht eingetreten.

**Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):**

*Sachverhalt:*

In Sachen Schweizerischer Verband der Taxifahrer + Personenbeförderung, Zürich, Einsprecher, vertreten durch A, Präsident, und B, Vizepräsident, betreffend die kantonale Volksabstimmung vom 9. Februar 2020 über das Gesetz über den Personentransport mit Taxis und Limousinen,

hat sich ergeben:

Mit Beschluss Nr. 966/2019 setzte der Regierungsrat die kantonale Volksabstimmung über das Gesetz über den Personentransport mit Taxis und Limousinen vom 25. März 2019 (PTLG, nachfolgend: Taxigesetz) sowie weitere Vorlagen auf den 9. Februar 2020 an. Der Beschluss wurde am 25. Oktober 2019 im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht (ABI 2019-10-25).

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 30. Oktober 2019 mit Beschluss Nr. 986/2019 verabschiedeten Beleuchtenden Bericht zum genannten Taxigesetz. Der Beschluss vom 4. Dezember 2019 wurde am 13. Dezember 2019 im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht (ABI 2019-12-13). Darin war festgehalten, dass der Beschluss, die Abstimmungszeitung und die Beilage mit den Rechtsänderungen im Amtsblatt veröffentlicht werden.

Am 9. Februar 2020 fand die kantonale Volksabstimmung unter anderem über das Taxigesetz statt. Die Stimmberechtigten stimmten dem Taxigesetz mit einer Mehrheit von 52,84% Ja-Stimmen zu. Der Regierungsrat veröffentlichte die Ergebnisse der kantonalen Volksabstimmung mit Beschluss Nr. 126/2020 gemeindeweise mit Rechtsmittelbelehrung im Amtsblatt vom 14. Februar 2020 (ABI 2020-02-14).

Mit Eingabe vom 12. Februar 2020 (Datum des Poststempels: 14. Februar 2020) erhob der Schweizerische Verband der Taxifahrer+Personenbeförderung beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich eine Abstimmungsbeschwerde gegen die kantonale Volksabstimmung vom 9. Februar 2020 über das Taxigesetz. Der Verband beantragt, die Volksabstimmung sei aufzuheben bzw. zu annullieren, und es sei in superprovisorischer Massnahme die Geschäftstätigkeit des Unternehmens Uber bzw. von deren Fahrerinnen und Fahrern, der Landtaxis und der Privatautos in der Stadt Zürich umgehend zu verbieten, bis diese die gleichen Anforderungen wie die in der Stadt Zürich registrierten Taxifahrerinnen und Taxifahrer erfüllten. Zur Begründung führt er mit Verweis auf die Abstimmungszeitung, den Gesetzestext und weitere Beilagen im Wesentlichen an, dass der Kantonsrat und der Regierungsrat die Situation des Taxiwesens im Kanton und der Stadt Zürich falsch dargestellt hätten. Sie hätten die Stimmberechtigten informieren müssen, dass es sich beim dargestellten Sachverhalt lediglich um eine Annahme und nicht um einen exakt quantifizierbaren Zustand handle. Diese irreführende Darstellung sei in der politischen Auseinandersetzung im Vorfeld der Abstimmung auch von den Medien und den übrigen Akteurinnen und Akteuren übernommen worden, was eine korrekte, objektive Meinungsbildung verunmöglicht habe. Weiter seien die Stimmberechtigten nie über die Kernfrage der Abstimmung informiert worden, nämlich ob das Unternehmen Uber und die Landtaxis gegenüber den korrekt registrierten Stadtzürcher Taxifahrerinnen und Taxifahrern einen Vorteil hätten, weil sie keine Sozialabgaben und häufig auch keine Steuern bezahlten. Dadurch seien die Abstimmungsfreiheit und damit die politischen Rechte der Stimmberechtigten schwerwiegend verletzt worden, weshalb die Abstimmung aufzuheben sei.

Mit Schreiben vom 17. Februar 2020 überwies das Verwaltungsgericht die Abstimmungsbeschwerde an den zuständigen Regierungsrat zur Behandlung als Einsprache.

*Erwägungen:*

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; 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. a) Gemäss § 21a VRG sind in Stimmrechtssachen unter anderem die Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises (lit. a) sowie die im betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreis tätigen politischen Gruppierungen (lit. b) wie z. B. Parteien und

Komitees rekursberechtigt. Vorliegend erhebt mit dem Schweizerischen Verband der Taxifahrer + Personenbeförderung (nachfolgend: Einsprecher) ein Verein im Sinne von Art. 60 des Zivilgesetzbuches (SR 210) mit Sitz in Zürich Einsprache. Es ist zunächst zu klären, ob der Einsprecher zur Einsprache legitimiert ist.

b) Gemäss den im Internet abrufbaren Statuten des Einsprechers ([www.schweizerischertaxiverband.ch/statuten.html](http://www.schweizerischertaxiverband.ch/statuten.html)) kann Aktivmitglied mit Stimmberechtigung jede natürliche und juristische Person werden, die ein Interesse am Vereinszweck hat (Ziff. 4). Vereinszweck sind gemäss Ziff. 2 unter anderem die Verbesserung der Stellung der Taxifahrerinnen und Taxifahrer sowie von Personen verschiedener kultureller oder ethnischer Herkunft in der Gesellschaft sowie die Vertretung der Mitglieder gegenüber Kantonen, Gemeinden und Parlament (lit. a). Weiter bezweckt der Verein die Mitarbeit und Durchsetzung von Vorschriften und Bestimmungen zur Regelung des Taxigewerbes und der Personenbeförderung gegen Entgelt und damit verbundener Aspekte (lit. b).

Juristische Personen wie der zivilrechtliche Verein sind nicht Trägerinnen der politischen Rechte und deshalb grundsätzlich nicht zur Rechtsmittelerhebung in Stimmrechtssachen legitimiert (Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich 2014, § 21a N. 15). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind als juristische Personen organisierte Verbände jedoch zur egoistischen Verbandsbeschwerde in Stimmrechtssachen befugt, wenn sie ihren Statuten nach die Interessen ihrer Mitglieder wahren und wenn die Mehrheit oder zumindest ein Grossteil der Mitglieder durch die Verletzung der politischen Rechte von der Streitsache betroffen ist. Für die Betroffenheit wird auf die Rechtsstellung der Mitglieder als Stimmberechtigte abgestellt. Hierfür muss der Verband glaubhaft darlegen, dass ein Grossteil seiner Mitglieder im Kanton Zürich stimm- und wahlberechtigt ist (BGE 130 I 290 E. 1.3, Martin Bertschi, a. a. O., § 21a N. 17 und § 21 N. 93 ff.).

c) Der Verein setzt sich gemäss seinen Statuten für die beruflichen und politischen Interessen seiner Mitglieder ein. Er bringt jedoch im Einspracheverfahren nicht vor und legt somit nicht glaubhaft dar, dass ein Grossteil seiner Mitglieder im Kanton Zürich stimm- und wahlberechtigt ist, zumal die Vereinsmitgliedschaft nicht nur den Stadtzürcher Taxifahrerinnen und Taxifahrern, sondern grundsätzlich jeder natürlichen Person ungeachtet von Nationalität und Wohnsitz offensteht. Mangels Vorliegens dieser Voraussetzung ist der Einsprecher deshalb nicht zur Erhebung der Einsprache legitimiert, sodass auf die Einsprache nicht eingetreten werden kann. Eine Legitimation kann auch nicht für die beiden für den Einsprecher handelnden Vorstandsmitglieder angenommen werden, da sie die Einsprache nicht zusätzlich im eigenen Namen erheben und auch keine eigene Stimm- und Wahlberechtigung geltend machen.

3. Selbst wenn der Einsprecher zur Erhebung der Einsprache legitimiert gewesen wäre, wäre auf sie auch aus den folgenden Gründen nicht einzutreten gewesen:

a) Zu den anfechtbaren erstinstanzlichen Handlungen des Regierungsrates gehören unter anderem die Anordnung der Volksabstimmung, die Genehmigung der Abstimmungszeitung mit den vorgängig verabschiedeten Beleuchtenden Berichten und die Publikation der Ergebnisse der Volksabstimmung im Amtsblatt. 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. Es stellt sich die Frage, wann die fünftägige Frist für Einsprachen zu laufen begonnen hat und ob die vorliegende Einsprache fristgerecht erhoben wurde.

b) Die Einsprache ist auf den 12. Februar 2020 datiert und wurde am 14. Februar 2020 der Schweizerischen Post übergeben. Die Einsprache wendet sich formell gegen die Volksabstimmung vom 9. Februar 2020. Sie stellt jedoch deren operative Durchführung und die Ergebnisse, die im Amtsblatt vom 14. Februar 2020 publiziert wurden, nicht in Frage. Vielmehr richtet sich die Einsprache inhaltlich gegen die Abstimmungszeitung, den ihr beiliegenden Gesetzestext sowie gegen angebliche – nicht näher umschriebene und belegte – Unregelmässigkeiten im Vorfeld der Abstimmung. Für den Beginn des Fristenlaufs ist somit auf die Publikation der Abstimmungszeitung im Amtsblatt abzustellen. Der Regierungsrat legte bereits mit Beschluss vom 4. Dezember 2019 fest, dass die Abstimmungszeitung einschliesslich Gesetzestext im Amtsblatt veröffentlicht wird. 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 (PubIG; LS 170.5) sowie § 17 der Publikationsverordnung vom 25. Oktober 2017 (PubIV; LS 170.51) rechtswirksam veröffentlicht. Nachdem die fünftägige Frist zur Einreichung einer Einsprache gegen die Abstimmungszeitung 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 14. Februar 2020 verspätet, sodass auf die Einsprache auch infolge Fristablaufs nicht eingetreten werden kann.

4. Der Einsprecher wendet sich in der Einsprache nicht nur gegen die Volksabstimmung über das Taxigesetz, sondern auch gegen dessen Inhalt. So macht er unter anderem geltend, dass mit dem Taxigesetz die Art. 8 Abs. 2 und Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) sowie Art. 13 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) verletzt würden. Mit diesen Rügen zielt der Einsprecher nicht auf die Überprüfung einer möglichen Verletzung der politischen Rechte, sondern auf die allgemeine Überprüfung eines kantonalen Gesetzes auf dessen Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht. In diesem Zusammenhang ist auf Art. 79 Abs. 2 der Kantonsverfassung (LS 101) zu verweisen, wonach kantonale Erlasse mit Ausnahme der Verfassung und der Gesetze bei einem vom Gesetz bezeichneten obersten kantonalen Gericht angefochten werden können, wenn geltend gemacht wird, dass sie gegen übergeordnetes Recht verstossen. Kantonale Gesetze wie das Taxigesetz unterstehen somit keiner abstrakten Normenkontrolle auf kantonaler Ebene, weshalb auf entsprechende Rügen in einem kantonalen Rechtsmittelverfahren nicht eingegangen werden kann.

5. Zusammengefasst ist auf die Einsprache mangels Legitimation des Einsprechers und infolge Fristablaufs nicht einzutreten. Mit dem vorliegenden Entscheid wird das Gesuch des Einsprechers um Anordnung einer superprovisorischen Massnahme gegenstandslos.

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