

Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates*
vom 24. Januar 2002

KR-Nr. 31/2002

**Beschluss des Kantonsrates
betreffend Stimmrechtsbeschwerden
Heiner V. Graafhuis, Wangen, und Mitunter-
zeichnende, Alfred Heer, Zürich, und Thomas Meier,
Zürich, sowie Peter Blatter-Glaus, Ottenbach,
bezüglich der kantonalen Volksabstimmung
vom 13. Januar 2002**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Geschäftsleitung zu den Beschwerden von Heiner V. Graafhuis, Wangen, und Mitunterzeichnenden vom 12. Dezember 2001 (Beschwerde 1), Alfred Heer, Zürich, und Thomas Meier, Zürich, vom 18. Dezember 2001 (Beschwerde 2) sowie Peter Blatter-Glaus, Ottenbach, vom 24. Dezember 2001 (Beschwerde 3) bezüglich der kantonalen Volksabstimmung vom 13. Januar 2002,

beschliesst:

I. Die Beschwerden werden, soweit auf sie eingetreten wird, abgewiesen.

II. Es werden keine Kosten erhoben.

III. Mitteilung an die Beschwerdeführer sowie an die Staatskanzlei, für sich und zuhanden des Regierungsrates.

* Die Geschäftsleitung besteht aus folgenden Mitgliedern: Martin Bornhauser, Uster (Präsident); Thomas Dähler, Zürich; Ernst Stocker-Rusterholz, Wädenswil; Hartmuth Attenhofer, Zürich; Fredi Binder, Knonau; Hans Peter Frei, Embrach; Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden; Dr. Balz Hösly, Zürich; Dorothee Jaun, Fällanden; Emy Lalli, Zürich; Hans Rutschmann, Rafz; Ernst Schibli, Otelfingen; Kurt Schreiber, Wädenswil; Regula Thalmann-Meyer, Uster; Daniel Vischer, Zürich; Sekretär: Hans Peter Frei, Embrach.

IV. Veröffentlichung im Amtsblatt des Kantons Zürich.

Zürich, 24. Januar 2002

Im Namen der Geschäftsleitung des Kantonsrates

Der Präsident:

Martin Bornhauser

Der Sekretär:

Hans Peter Frei

I.

1. Heiner V. Graafhuis, Wangen, und Mitunterzeichnende haben am 12. Dezember 2001 Stimmrechtsbeschwerde erhoben (Beschwerde 1). Dieser Beschwerde schloss sich Matthias Keller unterm 19. Dezember 2001 an. Die Beschwerdeführer verlangten eine Änderung der Abstimmungsfrage 1 (Rechtsbegehren A) sowie eine Änderung und Ergänzung des Beleuchtenden Berichts (Rechtsbegehren B1–B3) des Regierungsrates und der Stimmrechtsausweise vor Verteilung an die Stimmberechtigten. Falls nötig, sei der Abstimmungstermin zu diesem Zweck zu vertagen.

Im Wesentlichen wird geltend gemacht, die Abstimmungsfrage 1 sei insofern irreführend formuliert, als der beantragte Kredit nicht für eine neue schweizerische Luftfahrtgesellschaft, sondern für die Crossair AG bestimmt sei. Der Beleuchtende Bericht sei zu ändern, soweit er eine Sicherstellung der Funktion des Flughafens Zürich als Drehscheibe des Interkontinentalluftverkehrs zusichere, was objektiv unhaltbar und grob irreführend sei. Es sei zwingend, die Stimmberechtigten über die mit den aussergewöhnlichen Abstimmungsvorlagen verbundenen hohen Risiken zu informieren. Die Stimmberechtigten müssten auch darüber aufgeklärt werden, dass eine genügende Rechtsgrundlage für die Kantonsratsbeschlüsse und für die Abstimmungsvorlagen, mindestens bezüglich der Investition in die Luftfahrtgesellschaft, fehle.

2. Alfred Heer, Zürich, und Thomas Meier, Zürich, haben mit Eingabe vom 18. Dezember 2001 Stimmrechtsbeschwerde erhoben (Beschwerde 2). Die Beschwerdeführer verlangten eine Absetzung der Abstimmung, eventuell die Aufhebung der Abstimmung. In ihrer Begründung machen sie geltend, die Abstimmungsfrage 1 sei unzulässig formuliert, weil sie den Kreditbetrag nicht nenne. Die

Abstimmungsfrage 1 sei somit nicht hinreichend präzise abgefasst, sie bewirke vielmehr eine Irreführung der Stimmberechtigten.

3. Peter Blatter-Glaus hat mit Eingabe vom 24. Dezember 2001 Stimmrechtsbeschwerde erhoben (Beschwerde 3). Er verlangte eine Änderung der Stimmzettel und des Beleuchtenden Berichts sowie eine Verschiebung der Volksabstimmung. Der Beschwerdeführer bemängelt, dass in den Abstimmungsfragen auf den Stimmzetteln die Kreditbeträge nicht genannt sind, und er macht geltend, die Kreditbeträge seien im Beleuchtenden Bericht nur schwer zu finden.
4. Die Direktion der Justiz und des Innern hat sich gegenüber der Geschäftsleitung des Kantonsrates mit Schreiben vom 17. und 20. Dezember 2001 und vom 9. Januar 2002 zu den Beschwerden geäußert, der Gesamtregierungsrat hat mit RRB Nr. 23 vom 8. Januar 2002 Stellung bezogen. Zur Frage der Nennung der Kreditbeträge in den Abstimmungsfragen wurde Folgendes ausgeführt: Gemäss konstanter Praxis des Regierungsrates entspreche die auf dem Abstimmungszettel formulierte Abstimmungsfrage der offiziellen Bezeichnung der Vorlage im Titel, wie sie vom Kantonsrat beschlossen wurde. Der Kreditbetrag sei im Titel des entsprechenden Kantonsratsbeschlusses nicht erwähnt, sodass er praxisgemäss auch auf dem Abstimmungszettel nicht genannt worden sei. Diese regierungsrätliche Praxis sei in den letzten Jahren praktisch ausnahmslos angewendet worden. Sie bestehe zu Recht, denn die Argumentation der Beschwerden 2 und 3, wonach es zwingend notwendig sei, die Kreditbeträge in den Abstimmungsfragen zu nennen, gehe von der Annahme aus, die Stimmberechtigten bildeten sich ihre Meinung ausschliesslich auf Grund des Abstimmungszettels. Mit dem Abstimmungszettel allein könne jedoch der Informationspflicht nie Genüge getan werden. Deshalb werde den Stimmberechtigten der Beleuchtende Bericht zur Verfügung gestellt. Die Nennung des Kreditbetrages einer Vorlage auf dem Abstimmungszettel sei jedenfalls so lange nicht zwingend, als dieser den mit gelieferten Abstimmungsunterlagen entnommen werden könne. Dies sei vorliegend der Fall. Neben verschiedenen Nennungen im Textverlauf seien die Kreditbeträge in zwei Textkästchen des Beleuchtenden Berichts ausdrücklich erwähnt. Überdies liessen sich die Stimmberechtigten in der Regel auch durch die Medien über einen bevorstehenden Urnengang informieren. Die von Bund, Wirtschaft und Kantonen unternommenen Anstrengungen zur Gründung einer neuen schweizerischen Luftfahrtgesellschaft seien in den Medien intensiv und kontrovers dargestellt worden. Gleiches gelte für die finanzielle Beteiligung des Kantons Zürich an diesem Projekt.

Die mit Beschwerde 1 gerügte Formulierung der Abstimmungsfrage 1 (Beteiligung des Staates an einer neuen schweizerischen Luftfahrtgesellschaft) sei korrekt, da die bisherige Crossair als Aktiengesellschaft für europäischen Regionalluftverkehr fast ausschliesslich europäische Destinationen bediene und die Gesellschaft für den zusätzlichen Langstreckenverkehr nicht nur in tatsächlicher Hinsicht umformiert und ausgebaut, sondern auch rechtlich umgestaltet werden müsse (Name, Sitz usw.). Gegen die Behauptung in Beschwerde 1, im Beleuchtenden Bericht würden die Risiken einer Beteiligung des Staates nicht oder nicht genügend dargelegt, sei einzuwenden, dass der Bericht über diese Risiken durchaus und ohne Beschönigung informiere. Im ersten Satz des Berichts werde erwähnt, dass sich die schweizerische Luftfahrt in der grössten Krise ihrer Geschichte befinde. Auf Seite 3 des Berichts werde der Plan «Crossair +» erklärt, wobei die Voraussetzungen einer positiven finanziellen Entwicklung der neuen Gesellschaften erwähnt würden. Auch werde der Standpunkt der Minderheit des Kantonsrates dargelegt, welche die Machbarkeit des Projektes anzweifle und den Kredit für die neue Gesellschaft «für ein äusserst risikobehaftetes Vorhaben» halte.

§ 1 des Flughafengesetzes bilde eine genügende Rechtsgrundlage für die Kreditvorlagen. Nach dieser Bestimmung fördere der Staat den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen. Mit einer Beschränkung nur auf den Flughafen und auf dessen Infrastruktur könne der Kanton in der gegenwärtigen Situation seine volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen nicht wahrnehmen. Es sei daher richtig, dass sich der Kanton im Sinne von § 1 des Flughafengesetzes auf das Luftverkehrssystem als Ganzes ausrichte, damit der Flughafen als Teil dieses Systems seine Funktionen auch tatsächlich wahrnehmen könne. Auch der Vorwurf, die Kreditvorlage verstosse gegen § 1 Satz 2 des Flughafengesetzes, sei unzutreffend. Dieser verlange, dass der Kanton den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen und lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebes berücksichtige. Das bedeute jedoch klarerweise nicht, dass die Schutzinteressen der Bevölkerung die Förderung des Flughafens und des damit betriebenen Flugverkehrs ausschliessen. Zur Frage der gesetzlichen Grundlage sei überdies anzumerken, dass der in Frage stehende Kreditbeschluss die gleiche demokratische Legitimation aufweise wie die Gesetzgebung. Verpflichtungskredite seien daher einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage gleichzusetzen (Finanzhaushaltsgesetz § 3 lit. b). Am möglichst reibungslosen Betrieb der flughafenbetriebe wie SAir Technics, Atraxis und Swissport sei die Flughafen Zürich AG (FZAG) in hohem Masse interessiert, da

diese für den Betrieb unverzichtbare Leistungen erbringen. Dass sich die FZAG in erster Linie um die Aufrechterhaltung dieser Leistungen bemühe, liege daher auf der Hand. Entscheidend sei, dass die FZAG als Konzessionärin des Bundes in der gegenwärtigen Situation Massnahmen treffen und Risiken eingehen müsse, die sie unter anderen Umständen oder als normales privatwirtschaftliches Unternehmen vermeiden würde. Der Kanton Zürich habe ein eminentes volks- und verkehrswirtschaftliches Interesse an einem auch bodenseitig funktionierenden Flughafen. Es sei daher angezeigt, dass auch der Kanton einen finanziell klar begrenzten Teil eines möglichen Schadens übernehmen würde, falls die FZAG ihre Aufwendungen zur Sicherstellung der betriebsnotwendigen Systeme und Funktionen des Flughafens nicht wieder einbringen könnte.

5. Der Kantonsrat hat darauf verzichtet, vorsorgliche Massnahmen zu treffen. In der Volksabstimmung vom 13. Januar 2002 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich die beiden Vorlagen angenommen (Vorlage 1 mit 55,5% Ja-Stimmen, Vorlage 2 mit 66,7% Ja-Stimmen).
6. Die Akten liegen bei den Parlamentsdiensten auf.

II.

7. Gemäss § 123 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) sind Beschwerden zulässig wegen Unregelmässigkeiten bei Wahlen und Abstimmungen und wegen Verletzung des Stimmrechts. Gemäss § 125 Wahlgesetz entscheidet der Kantonsrat über Beschwerden wegen Unregelmässigkeiten bei kantonalen Volkswahlen und -abstimmungen, der Regierungsrat über Beschwerden wegen Verletzung des Stimmrechts. Da die Beschwerdeführer Unregelmässigkeiten im Sinne einer Beeinträchtigung der Stimmfreiheit im Zusammenhang mit der kantonalen Volksabstimmung vom 13. Januar 2002 geltend machen, ist der Kantonsrat zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.
8. Gemäss § 124 Wahlgesetz sind die Stimmberechtigten, betroffene Gemeindebehörden oder andere Personen, die ein rechtliches Interesse daran haben, zur Beschwerde legitimiert.
9. Gemäss § 128 Wahlgesetz in Verbindung mit § 22 Absatz 3 Verwaltungsverfahrensgesetz beträgt die Frist für Beschwerden wegen Unregelmässigkeiten bei Wahlen und Abstimmungen oder wegen Verletzung des Stimmrechts 30 Tage seit der schriftlichen Mitteilung, der amtlichen Publikation oder der Kenntnis des Beschwerdegrundes.

Die Beschwerde 2 beschränkt sich auf die Rüge, der Stimmzettel zur Vorlage 1 sei, weil er den Kreditbetrag nicht nenne, unvollständig und irreführend. Der Beschluss des Regierungsrates über die Anordnung der kantonalen Volksabstimmung vom 13. Januar 2002 mit der Formulierung der Frage auf dem Stimmzettel wurde im Amtsblatt vom 16. November 2001 veröffentlicht. Die dreissigtägige Beschwerdefrist endete am 17. Dezember 2001 (§ 11 Absatz 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz). Die am 18. Dezember 2001 der Post übergebene Beschwerde ist verspätet, weshalb darauf gemäss § 11 Absatz 2 Verwaltungsrechtspflegegesetz nicht eingetreten wird.

Die Beschwerde 3 rügt neben behaupteten Mängeln im Beleuchtenden Bericht die Formulierung der Stimmzettel. Diesbezüglich erweist sich auch die Beschwerde 3 als verspätet, da die Postaufgabe am 24. Dezember 2001 erfolgte. Soweit sie die Formulierung der Abstimmungsfragen betrifft, wird daher auch auf die Beschwerde 3 gestützt auf § 11 Absatz 2 Verwaltungsrechtspflegegesetz nicht eingetreten.

10. § 131 Wahlgesetz bestimmt Folgendes: Stellt die entscheidende Behörde auf Grund einer Beschwerde oder von Amtes wegen eine Unregelmässigkeit fest, so trifft sie, wenn möglich noch vor Ablauf des Wahl- oder Abstimmungsverfahrens, die nötigen Anordnungen zur Behebung des Mangels oder sie untersagt die Wahl oder Abstimmung. Stellt sie nach der Durchführung einer Wahl oder Abstimmung eine Unregelmässigkeit fest, so hebt sie die Wahl oder Abstimmung auf, wenn glaubhaft ist, die Unregelmässigkeit könnte das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung wesentlich beeinflussen haben.
 - a) Die erwähnte kantonale Gesetzesbestimmung garantiert gestützt auf die verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 16 der Kantonsverfassung – wie das Bundesverfassungsrecht – die Ausübung und den Schutz des politischen Stimmrechts. Das verfassungs- und gesetzmässig garantierte politische Stimmrecht gibt dem Bürger nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts allgemein Anspruch darauf, «dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.» (BGE 121 Ia 255; 121 Ia 12; 121 Ia 141; 119 Ia 272; 118 Ia 261; 116 Ia 46; 116 Ia 365; 116 Ia 455; 115 Ia 206; 113 Ia 52).
 - b) Vorliegend ist zu prüfen, ob die von den Beschwerdeführern angeführten Sachverhalte eine Unregelmässigkeit im Sinne der Bestimmungen des Wahlgesetzes beziehungsweise der Verfassung darstellen.

- c) Im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebungen war die Verteilung der Abstimmungsunterlagen für die Volksabstimmung vom 13. Januar 2002 an die Stimmberechtigten im Gange oder bereits vollzogen. Vorsorgliche Massnahmen im Sinne einer Korrektur oder des Ersatzes von Stimmzetteln oder der Abstimmungszeitung fielen unter den gegebenen zeitlichen Verhältnissen ausser Betracht. Ein Entscheid über die Verschiebung oder Absetzung der Abstimmung kam aus zeitlichen Gründen, und weil keine der Beschwerden einen offensichtlich zutreffenden und zudem erheblichen Mangel nannte, ebenfalls nicht in Frage. Die Beschwerden sind daher unter dem Aspekt zu beurteilen, ob die von ihnen gerügte Verletzung der Stimmfreiheit zur Aufhebung der Volksabstimmung vom 13. Januar 2002 führen müsse.
11. Es erweist sich, dass keine der von den Beschwerden 1 und 3 behaupteten Unregelmässigkeiten vorliegen, weshalb sie, soweit darauf eingetreten wird, abzuweisen sind:
- a) Die in der Beschwerde 1 kritisierte Formulierung des Stimmzettels zur Vorlage 1 («... Beteiligung des Staates an einer neuen schweizerischen Luftfahrtgesellschaft») ist nicht zu beanstanden. Den Ausführungen des Regierungsrates, wonach die neue Gesellschaft in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht derart einschneidende Veränderungen erfährt, dass sie ohne weiteres als «neue» Luftfahrtgesellschaft bezeichnet werden kann, ist beizustimmen. Den Stimmberechtigten war überdies ohne weiteres zuzumuten, sich diesbezüglich anhand des Beleuchtenden Berichts und über die weiteren ihnen zugänglichen Informationen der Befürworter und der Gegner der Vorlage und über die Berichterstattung in den Medien ins Bild zu setzen. Die Bedeutung der Bezeichnung «neue» Luftfahrtgesellschaft für das Verständnis der Abstimmungsfrage darf zudem nicht überschätzt werden.
- b) Die mit dem Kredit verbundenen Risiken sind nicht, wie die Beschwerde 1 bemängelt, ausgeblendet oder heruntergespielt, sondern im Rahmen des Beleuchtenden Berichts korrekt benannt worden. Den diesbezüglichen Ausführungen des Regierungsrates ist beizupflichten.
- c) An der Formulierung im Beleuchtenden Bericht, wonach mit den Krediten die Funktion des Flughafens Zürich als Drehscheibe des Interkontinentalluftverkehrs sichergestellt werden könne, ist nichts auszusetzen. Damit wird nämlich keineswegs behauptet, der Flughafen Zürich sei ein «Mega-Hub», wie die Beschwerde 1 suggeriert. Vielmehr wird objektiv korrekt der

Flughafen Zürich als der schweizerische Flughafen mit den für die Schweiz notwendigen interkontinentalen Verbindungen dargestellt. Auch den diesbezüglichen Ausführungen des Regierungsrates ist zuzustimmen.

- d) Es trifft keineswegs zu, dass die Stimmberechtigten über die Höhe der Kredite im Ungewissen belassen worden sind, wie die Beschwerde 3 geltend macht. Wie der Regierungsrat zutreffend ausführt, werden die Zahlen im Beleuchtenden Bericht mehrfach genannt, und sie befinden sich an prominenten, unübersehbaren Stellen (beispielsweise in den Textkästchen auf Seite 4 der Abstimmungszeitung). Den Stimmberechtigten darf durchaus zugetraut und auch zugemutet werden, die über die Formulierung einer Abstimmungsfrage hinaus nötigen Informationen, die ihm mit dem amtlichen Beleuchtenden Bericht zur Verfügung gestellt werden, dort nachzulesen.
- e) Ganz offensichtlich liegt eine genügende Rechtsgrundlage für die von den Stimmberechtigten am 13. Januar 2002 bewilligten Kredite in § 1 Flughafengesetz vor, da gemäss dieser Bestimmung der Kanton zur Förderung des Flughafens Zürich verpflichtet ist. In der gegenwärtigen Situation waren die vom Volk bewilligten Kredite das dafür geeignete Instrument. Den diesbezüglichen Erläuterungen des Regierungsrates ist beizupflichten. Die Behauptung, § 1 Satz 2 Flughafengesetz verbiete ein solches Engagement, weil gemäss dieser Bestimmung der Schutz der Bevölkerung vor schädlichen und lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebes berücksichtigt werden müsse, ist ebenfalls unzutreffend. Die Vorschrift, ein bestimmter Aspekt sei zu berücksichtigen, heisst keineswegs, dass er Vorrang vor anderen Gesichtspunkten erhalte, sondern nur, dass er angemessen in die Beurteilung einfließen muss. Wie der Regierungsrat zutreffend bemerkt, ist der Zielkonflikt zwischen den Schutzinteressen der Bevölkerung und den volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen durch einen Interessensausgleich zu lösen. Jedenfalls liegt auch diesbezüglich keine Unregelmässigkeit der Volksabstimmung im Sinne des Wahlgesetzes und der Verfassung vor.