

# BGer 1C\_108/2024 vom 31. Oktober 2024

Bundesgericht, 2024-10-31, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_108\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_108_2024)

FR: TF 1C\_108/2024 du 31 octobre 2024

IT: TF 1C\_108/2024 del 31 ottobre 2024

## Erwägungen

### E. 1.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht in der Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden. Die Rüge der Beschwerdeführenden, der vom Regierungsrat verabschiedete Beleuchtende Bericht zur Vorlage 4 der kantonalen Volksabstimmung vom 3. März 2024 widerspreche Art. 34 BV, ist zulässig ( Art. 95 lit. a und d BGG ).

### E. 1.2

Beim Beleuchtenden Bericht zuhanden der Stimmberechtigten im Kanton Zürich (vgl. § 64 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR/ZH; LS 161]) handelt es sich in der Regel und so auch vorliegend um einen Akt der Regierung im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG, gegen welchen die Kantone nicht zwingend ein kantonales Rechtsmittel vorsehen müssen.

Der Schutz der politischen Rechte des kantonalen und kommunalen Rechts richtet sich gemäss § 161 Abs. 1 GPR/ZH nach dem kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2). Gegen erstinstanzliche Handlungen des Regierungsrats, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger, Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen, kann gemäss § 10d Abs. 1 VRG/ZH beim Regierungsrat innert fünf Tagen Einsprache erhoben werden. Das ist vorliegend geschehen. Gegen den angefochtenen Regierungsratsbeschluss steht der Weg an das Verwaltungsgericht nicht offen (§ 44 Abs. 1 lit. a VRG/ZH), es kann dagegen gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 2 BGG direkt beim Bundesgericht Beschwerde erhoben werden (vgl. zum Ganzen Urteil 1C\_570/2013 vom 7. Januar 2014 E. 1.2). Die Beschwerde ist auch unter diesem Blickwinkel zulässig.

### E. 1.3

Gegen Vorbereitungshandlungen von Abstimmungen gerichtete Beschwerden werden als gegen die Abstimmung gerichtet verstanden, wenn - wie vorliegend - der Urnengang in der Zwischenzeit stattgefunden hat. Während der Antrag der Beschwerdeführenden auf die Verschiebung der Volksabstimmung zur Vorlage 4 betreffend die Pistenverlängerungen mit der Durchführung des Urnengangs gegenstandslos geworden ist, besteht an den Anträgen auf Aufhebung der Resultate der betreffenden Volksabstimmung und auf ihre Wiederholung ein aktuelles praktisches Interesse. Zulässig sind auch die Anträge auf die (förmliche) Feststellung einer vom Beleuchtenden Bericht ausgehenden Verletzung politischer Rechte, zumal das Bundesgericht im Rahmen von Art. 107 Abs. 2 BGG unter bestimmten Umständen eine Verletzung der politischen Rechte förmlich feststellen kann, ohne den betreffenden Urnengang aufzuheben (Urteile 1C\_247/2018 und 1C\_248/2018

vom 12. März 2019 E. 2.3; vgl. 1C\_216/2018 vom 10. Dezember 2018 E. 1 mit Hinweis, nicht publ. in: BGE 145 I 175 ).

#### **E. 1.4**

Der Beschwerdeführer Urs Dietschi ist Mitglied des Kantonsrats des Kantons Zürich sowie des Referendumskomitees. Er ist in der beschwerdegegenständlichen Volksabstimmung stimmberechtigt und daher zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 3 BGG ). Vorbehältlich rechtsgenüglicher Rügen ist auf seine Beschwerde einzutreten.

Wie es sich mit der Legitimation des Referendumskomitees "Nein zum Pistenausbau" verhält, über dessen Mitglieder keine näheren Angaben vorliegen, ist fraglich und kann, nachdem auf die Beschwerde von Urs Dietschi ohnehin einzutreten ist, offen bleiben (vgl. Urteile 1C\_158/2007 vom 31. März 2008 E. 1.2, nicht publ. in: BGE 134 I 125 ; 1C\_50/2010 sowie 1C\_278/2009 beide vom 16. November 2010 jeweils E. 1.3).

#### **E. 1.5**

Mit freier Kognition prüft das Bundesgericht die Anwendung des kantonalen und kommunalen Rechts, das den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normiert oder mit dem Stimm- und Wahlrecht in engem Zusammenhang steht ( Art. 95 lit. d BGG ). Dazu zählt auch solches, das der Durchsetzung des Stimm- und Wahlrechts dient. Die Anwendung weiterer kantonaler Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft es lediglich auf Willkür ( BGE 149 I 291 E. 3.1 mit Hinweisen; Urteile 1C\_266/2023 vom 4. Juli 2024 E. 6.2; und 1C\_223/2023 vom 22. Mai 2024 E. 3.4; beide mit Hinweis und zur Publikation vorgesehen).

#### **E. 2**

Streitig ist, welchen rechtlichen Vorgaben die Stellungnahme des Referendumskomitees in der Abstimmungszeitung genügen muss und ob die Regierung vorliegend von der Publikation eines Teils der Stellungnahme des Referendumskomitees (die Grafiken und die Verweisungen im Text darauf) absehen durfte, ohne Art. 34 BV zu verletzen. Bevor auf die einzelnen Rügen einzugehen ist, ist der geltende Rechtsrahmen darzulegen.

#### **E. 2.1**

Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone. Die Verletzung der betreffenden Bestimmungen bedeutet auch eine solche von Art. 34 Abs. 1 BV ( BGE 147 I 420 E. 2.1 mit Hinweisen).

Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll 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. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (

BGE 145 I 259 E. 4.3 mit Hinweisen).

### **E. 2.2**

Bei Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu. Diese nehmen sie unter anderem mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen wahr. Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet ( BGE 146 I 129 E. 5.1 ; 145 I 282 E. 4.1). Informationen im Vorfeld einer Abstimmung unterliegen den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Behördliche Informationen zu eigenen Vorlagen müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen ( BGE 145 I 1 E. 5.2.1, 175 E. 5.1, 282 E. 5.1 ; 140 I 338 E. 5.1 mit Hinweisen). Das Gebot der Sachlichkeit verbietet, über den Zweck und die Tragweite einer Vorlage falsch zu orientieren, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben. Für negative Bewertungen (z. B. von Argumenten des Referendumskomitees) müssen gute Gründe bestehen ( BGE 145 I 282 E. 5.1 mit Hinweisen).

Damit Abstimmungserläuterungen ein umfassendes Bild einer Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben können, müssen sie der Gegenposition einen ausreichenden Umfang einräumen. Massgebend ist, dass die von der Behörde abweichenden Standpunkte tatsächlich zur Sprache kommen und hinsichtlich des Umfangs der verschiedenen Standpunkte kein offensichtliches Missverhältnis besteht. Andererseits besteht gestützt auf Art. 34 Abs. 2 BV kein Anspruch darauf, dass dem Initiativkomitee in den Abstimmungserläuterungen umfangmässig derselbe Raum zur Verfügung gestellt wird wie den Standpunkten und Argumenten der Regierung (Urteil 1C\_24/2018 vom 12. Februar 2019 E. 5.2 mit Hinweis; THOMAS SÄGESSER, Amtliche Abstimmungserläuterungen, AJP 2014 S. 929).

### **E. 3.1**

Zunächst argumentieren die Beschwerdeführenden, die Stellungnahme des Referendumskomitees sei tel quel in die Abstimmungszeitung zu übernehmen. Von nicht einschlägigen Ausnahmen (§ 64 Abs. 4 GPR/ZH) abgesehen, verletze die Regierung Art. 34 BV , wenn sie, wie vorliegend geschehen, die Stellungnahme des Referendumskomitees in geänderter Fassung veröffentliche. Es sei zwischen dem Beleuchtenden Bericht und der Stellungnahme des Referendumskomitees zu unterscheiden - mit der Folge, dass die Gebote der Kürze, der Sachlichkeit und der guten Verständlichkeit, wie sie in § 64 Abs. 1 GPR/ZH festgehalten sind, für die Äusserungen in der Stellungnahme des Referendumskomitees nicht gelten würden.

### **E. 3.2**

Die einschlägigen Passagen von § 64 GPR/ZH unter dem Titel "Beleuchtender Bericht: a. Kanton und Parlamentsgemeinden" lauten:

" 1 Zu einer Abstimmungsvorlage wird ein kurzer, sachlich gefasster und gut verständlicher Beleuchtender Bericht verfasst, der folgenden Inhalt aufweist:

- a. die Erläuterung der Vorlage und des Gegenvorschlags, wobei für Einzelheiten auf eine Internetseite des Kantons oder der Gemeinde verwiesen werden kann,
- b. die Begründung der Mehrheit und von wesentlichen Minderheiten des Parlamentes sowie, falls inhaltlich abweichend, jene des Exekutivorgans,
- c. bei Volksinitiativen oder fakultativen Volksreferenden die Stellungnahme des Initiativ- bzw. Referendumskomitees und bei Gemeindereferenden die Stellungnahme der Gemeinden,
- d. das Ergebnis der Schlussabstimmung des Parlaments, eine allfällige Abstimmungsempfehlung des Parlaments und die Abstimmungsempfehlung des Exekutivorgans.

(...)

### **E. 3.3**

Die Regierung wendet gegen die Kritik der Beschwerdeführenden ein, die Gebote der Kürze, der Sachlichkeit und der guten Verständlichkeit würden sich gemäss Wortlaut und Systematik von § 64 Abs. 1 GPR/ZH auch auf die Stellungnahmen von Initiativ- und Referendumskomitees beziehen. Die Abstimmungszeitung sei die Zusammenstellung der Beleuchtenden Berichte ( § 28a VPR /ZH). Die Beleuchtenden Berichte würden gemäss § 64 Abs. 1 GPR/ZH auch die Stellungnahmen von Initiativ- und Referendumskomitees (lit. c) umfassen. Da es sich bei der Abstimmungszeitung um die offizielle Information des Kantons zuhanden der Stimmberechtigten handle, sei sie in allen Belangen der Korrektheit und Sachlichkeit verpflichtet. Dies gelte auch für die Stellungnahmen von Referendumskomitees, was sich unmittelbar aus § 64 Abs. 1 GPR/ZH ergebe und der Verwirklichung der in Art. 34 Abs. 2 BV verankerten Abstimmungsfreiheit diene. Insbesondere sei die Abstimmungszeitung keine Abstimmungskampfbroschüre, in der eine Meinung in überspitzter oder in reisserischer Weise dargestellt werde. Aufgrund des amtlichen Charakters bestünden besondere Anforderungen an die formale Gestaltung der Abstimmungserläuterungen. Sie unterscheide sich dadurch von nichtamtlichen und privaten Darstellungen im Vorfeld einer Abstimmung.

### **E. 3.4**

Die Staatskanzlei hat die vom Referendumskomitee eingereichte Stellungnahme nicht unverändert in die Abstimmungszeitung übernommen, sondern die beiden darin enthaltenen Grafiken entfernt. Die Regierung rechtfertigt dies grundsätzlich nicht damit, die Voraussetzungen von § 64 Abs. 4 GPR/ZH seien hierzu erfüllt. Vielmehr hält sie die Grafiken für nicht vereinbar mit § 64 Abs. 1 GPR/ZH.

Dafür, dass die Anforderungen von § 64 Abs. 1 GPR/ZH auch auf die Stellungnahme eines Referendumskomitees im Sinne von § 64 Abs. 1 lit. c GPR/ZH anwendbar sind, spricht der Wortlaut und die Systematik dieser Bestimmung. Demgegenüber legen § 64 Abs. 4 GPR/ZH und § 28a Abs. 3 VPR /ZH nahe, dass die Stellungnahme des Referendumskomitees zwar den Voraussetzungen von § 64 Abs. 1 GPR/ZH genügen soll, jedoch unverändert zu übernehmen ist (so ausdrücklich der Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Gesetz über die politischen Rechte, ABI Nr. 41 2002, S. 1595, Weisung zu § 64 Abs. 1 GPR). Sie soll von der Staatskanzlei nur abgeändert oder zurückgewiesen werden können, wenn und soweit sie geradezu ehrverletzende, offensichtlich wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen beinhaltet.

Entspräche die Stellungnahme eines Referendumskomitees somit § 64 Abs. 1 GPR/ZH nicht - ohne jedoch die Voraussetzungen von § 64 Abs. 4 GPR/ZH zu erfüllen -, wäre sie zwar unrechtmässig, könnte von der Staatskanzlei jedoch nicht abgeändert oder zurückgewiesen werden. Damit bliebe § 64 Abs. 1 GPR/ZH insoweit potenziell eine lex imperfecta. Ein solches Verständnis legt auch die Bezeichnung "Stellungnahme des Referendumskomitees" nahe, die nicht nur die Urheberschaft der aufgeführten Argumente (etwa "Argumente des Referendumskomitees"), sondern die Autorenschaft der Stellungnahme anspricht. Sollen jedoch nicht nur die Argumente des Referendumskomitees wiedergegeben werden, sondern das Referendumskomitee zu Wort kommen, ist es nachvollziehbar, weshalb der Staatskanzlei nur dann ein Recht gewährt werden soll, in den Text einzugreifen, wenn das Referendumskomitee in seiner Stellungnahme § 64 Abs. 1 GPR/ZH ganz grundlegend missachtet.

Nicht zu übersehen ist hingegen, dass selbst bei einer solchen Auslegung der Inhalt und die Form der Stellungnahme nicht vollends dem Belieben des Referendumskomitees überlassen sein kann, selbst wenn sich dieses dabei an den äusseren Rahmen von § 64 Abs. 4 GPR/ZH hält. So bringt es der Zweck des Abstimmungsbüchleins und die Funktion der Stellungnahme des Referendumskomitees mit sich, dass das Referendumskomitee in seiner Stellungnahme grundsätzlich nur die wesentlichen Argumente gegen die bekämpfte Vorlage darlegt. Thematisch ist die Freiheit demnach begrenzt. Auch wenn dies in § 64 Abs. 4 GPR/ZH nicht ausdrücklich festgehalten ist, ist nicht ersichtlich, wer ansonsten dafür zu sorgen hätte, dass sich ein Referendumskomitee bei seiner Stellungnahme an diesen thematischen Rahmen hält, wenn nicht die wahlleitende Behörde, d. h. die Staatskanzlei. Das gleiche kann in Bezug auf die Form der Stellungnahme gelten. So kann es der Staatskanzlei nicht bloss erlaubt sein, die Länge der Stellungnahme zu beschränken; auch Vorgaben bzgl. Schriftgrösse, -art, die Verwendung von Farben und so weiter müssen zulässig sein und von ihr durchgesetzt werden können, soll ein Abstimmungsbüchlein seinen Ansprüchen als behördliche Informationsbroschüre genügen. Bei der Anwendung von § 64 Abs. 1 und Abs. 4 GPR/ZH besteht für die Behörden damit ein gewisser Ermessensspielraum. Unzutreffend ist jedenfalls, dass § 64 Abs. 1 GPR/ZH für die Stellungnahme eines Referendumskomitees nicht gelte, wie die Beschwerdeführenden geltend machen (vgl. Urteil 1C\_349/2016 vom 20. September 2016 E. 7.3).

#### **E. 4**

Ehrverletzende, offensichtlich wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen in der Stellungnahme gemäss Abs. 1 lit. c kann die wahlleitende Behörde ändern oder zurückweisen. "

§ 28a der Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004 (VPR/ZH; LS 161.1) unter dem Titel "Beleuchtender Bericht: a. Kantonale Volksabstimmungen" lautet:

"1 Für kantonale Volksabstimmungen stellt die Staatskanzlei die Beleuchtenden Berichte gemäss § 64 GPR in einer Abstimmungszeitung zusammen.

2 Die Staatskanzlei erlässt Vorschriften über den Zeitpunkt der Einreichung und den Umfang der Stellungnahme des Initiativ- oder Referendumskomitees oder der Gemeinden nach § 64 Abs. 1 lit. c GPR. (...)

3 Die Staatskanzlei kann unter den Voraussetzungen von § 64 Abs. 4 GPR Stellungnahmen abändern oder zurückweisen."

#### **E. 4.1**

Die Zürcher Behörden haben die Praxis entwickelt, für die Stellungnahmen von Referendatskomitees (§ 64 Abs. 1 lit. c GPR/ZH) eine A4-Seite im Abstimmungsbüchlein zur Verfügung zu stellen. Weiter lassen sie in Stellungnahmen Grafiken nur zu, wenn und soweit diese der Veranschaulichung der Ausführungen im Text der Stellungnahme dienen; hingegen darf eine Grafik keine zusätzlichen Informationen und damit keinen eigenständigen Charakter im Verhältnis zum Text der Stellungnahme haben. Es ist nicht ersichtlich, dass die auf dieser Praxis beruhenden konkreten Handlungen der Behörden im vorliegenden Fall angesichts des behördlichen Ermessensspielraums (vorne E. 3.4 am Ende) gegen kantonales Recht oder gegen Bundesrecht verstossen. Die Beschwerdeführenden dringen mit ihren dagegen vorgebrachten Einwendungen nicht durch, wie im Folgenden zu zeigen ist.

#### **E. 4.2**

Die Beschwerdeführenden argumentieren, die Grafiken hätten aufgrund von § 64 Abs. 1 und Abs. 4 GPR/ZH nicht weggelassen werden dürfen. Dem kann nicht gefolgt werden. Das Recht des Referendatskomitees nach § 64 Abs. 1 lit. c GPR/ZH, zu einer Vorlage Stellung zu nehmen, beinhaltet grundsätzlich nicht, die Form dieser Stellungnahme zu bestimmen. Gerade bei grafischen Darstellungen ist die Gefahr gross, dass diese einen falschen Eindruck erwecken, emotionalisierend und suggestiv wirken (vgl. Urteile 1C\_343/2022 vom 30. Dezember 2022 E. 4.4; 1C\_570/2013 vom 7. Januar 2014 E. 3.3; MICHEL BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, 2003, S. 301 ff.; MAXIME FLATTET, Actualités en matière de droits politiques et de planification du territoire, BR 2023 S. 271). Im Lichte von Art. 34 Abs. 2 BV ist ihre Verwendung in den Abstimmungserläuterungen erklärungsbedürftig.

Sinnvoll kann die Abbildung eines massstabsgetreuen Plans etwa sein, wenn es bei einer Volksabstimmung um diesen Plan geht. Vorliegend wäre daher denkbar gewesen, den Plan der vorgesehenen Pistenverlängerungen abzubilden. Der Inhalt der beiden nicht berücksichtigten Grafiken ist jedoch ein anderer. Die Grafiken stehen unter dem Titel "Belastung, Anzahl Flüge, Lärmgrenzwert" (Grafik 1) und "Nachtflüge beeinträchtigen die Gesundheit" (Grafik 2). Sie beinhalten Schätzungen über Entwicklungen des Flugverkehrs und dessen negativen Folgen. Wie die Vorinstanz nachvollziehbar darlegt, sind diese Informationen nicht nur ergänzender, veranschaulichender Natur zum eingereichten Text der Stellungnahme, sie beruhen grösstenteils auf auch nicht belegbaren Annahmen und Berechnungen und vermischen darüber hinaus verschiedene Themen und rechtliche Definitionen miteinander. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass diese grafischen Informationsdarstellungen nützlich oder gar notwendig wären, um die Argumente des Referendatskomitees darzulegen. Vielmehr wäre es dem Referendatskomitee möglich gewesen, diese Informationen in den Text seiner Stellungnahme aufzunehmen.

Die Beschwerdeführenden können keinen Anspruch des Referendatskomitees geltend machen, diese Grafiken in der Abstimmungszeitung zu veröffentlichen. Damit ist auch auf die zahlreichen weiteren Vorbringen nicht einzugehen, die einen solchen Anspruch voraussetzen würden. Eine Verletzung von Art. 34 BV ist in diesem Zusammenhang nicht erkennbar.

#### **E. 5.1**

In der Beschwerde wird weiter vorgebracht, das Referendumskomitee habe der Staatskanzlei am 21. Dezember 2023 eine ausführliche Stellungnahme in Textform zukommen lassen, welche diese - allenfalls in einer neuerlichen Auflage der Abstimmungszeitung - hätte abdrucken müssen. Allerdings wurde dem Referendumskomitee genügend Zeit eingeräumt, einen solchen Text ohne Grafiken einzureichen, was dieses trotz wiederholter Aufforderung nicht getan hat. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die fast zwei Wochen nach Ablauf der Frist eingereichte Stellungnahme ohne die Grafiken nicht mehr berücksichtigt hat. Die Frist kann nicht beliebig verlängert werden, da die Abstimmungszeitung rechtzeitig verschickt werden muss. Eine neuerliche Auflage der Abstimmungszeitung mit der neuen Fassung der Stellungnahme kommt nicht in Betracht und wäre ohnehin offensichtlich unverhältnismässig (vgl. Urteil 1C\_349/2016 vom 20. September 2016 E. 8.2).

### **E. 5.2**

Weiter machen die Beschwerdeführenden geltend, der Regierungsrat hätte die Grafiken nicht einfach zurückweisen dürfen, sondern hätte dem Referendumskomitee die Möglichkeit zur Überarbeitung seiner Stellungnahme geben sollen. Die Staatskanzlei hat dem Referendumskomitee wiederholt eine solche Möglichkeit eingeräumt (siehe vorne lit. B), dieses Vorbringen stösst ins Leere.

### **E. 5.3**

Die Beschwerdeführenden argumentieren weiter, durch das Vorgehen der Staatskanzlei fehlten in der Abstimmungszeitung Aussagen zur Lärm- und Schadstoffbelastung im heutigen und künftigen Zustand sowie den damit einhergehenden gesundheitlichen Folgen (z. B. Angaben zur Anzahl von Lärmbetroffenen, zu den Nachtflügen und zu den Todesfällen durch nächtlichen Fluglärm). Da die Pistenverlängerungen zu einem Kapazitätsausbau führen würden, wodurch sich diese Probleme zusätzlich verstärken würden, sei es von entscheidender Bedeutung, dass die Stimmberechtigten darüber informiert seien.

Viele dieser Aussagen sind umstritten. Entscheidend ist hingegen, dass die Thematik des angeblich durch die Pistenverlängerungen ermöglichten Kapazitätsausbaus und der damit zusammenhängenden Lärm- und Schadstoffbelastung sowohl in der "Meinung der Minderheit des Kantonsrates" als auch in der "Stellungnahme des Referendumskomitees" zur Sprache kommen. Dieses Argument wird somit klarerweise offengelegt (vgl. Urteil 1C\_24/2018 vom 12. Februar 2019 E. 5.2 mit Hinweisen; vorne E. 2.2). Eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV ist auch in dieser Hinsicht nicht zu erkennen.

### **E. 5.4**

Weiter machen die Beschwerdeführenden geltend, die Waffengleichheit sei verletzt worden, indem der Beleuchtende Bericht des Regierungsrats mit zweieinhalb A4-Seiten im Vergleich zur Stellungnahme des Referendumskomitees mit max. einer A4-Seite viel länger gewesen sei. Zudem werde der Parlamentsminderheit regelmässig mehr Raum eingeräumt als dem Referendumskomitee zur Verfügung stehe.

#### **E. 5.4.1**

Der Beleuchtende Bericht zur Vorlage über die Pistenverlängerungen setzt sich gestützt auf § 64 Abs. 1 GPR/ZH aus mehreren Teilen zusammen, nämlich aus der detaillierten

Darstellung der Vorlage, der Beschreibung der Abstimmungsfrage, der Stimmempfehlung des Kantons- und des Regierungsrats (S. 21-23), der Stellungnahme der Minderheit des Kantonsrats (S. 24), der Stellungnahme des Referendumskomitees (S. 25) sowie aus dem Beschluss des Kantonsrats, gegen den das Referendum ergriffen wurde (S. 26). Den Erläuterungen zur Vorlage und der Stellungnahme des Regierungsrats werden demnach zweieinhalb Seiten Platz zugewiesen. Demgegenüber haben die Meinung der Minderheit des Kantonsrats sowie die Stellungnahme des Referendumskomitees je eine Seite zur Verfügung.

#### **E. 5.4.2**

Die Erläuterungen der Exekutive haben eine andere Aufgabe zu erfüllen als die Stellungnahmen der Referendumskomitees. Die Exekutive ist verpflichtet, im Beleuchtenden Bericht die Vorlage als Ganzes so vorzustellen, dass sich die Stimmberechtigten ein objektives Bild über die Vorlage machen können. Sie ist dabei der Sachlichkeit und der Neutralität verpflichtet und muss vorrangig die freie Willensbildung der Stimmberechtigten ermöglichen, wie der Regierungsrat zu Recht ausführt (siehe ausführlich dazu oben E. 2.2). Demgegenüber können Referendumskomitees Punkt für Punkt darlegen, weshalb die Stimmberechtigten die betreffende Vorlage ablehnen sollen. Die Ausführungen müssen zwar sachlich und korrekt sein, doch darf einseitig dargelegt werden, weshalb die Vorlage abgelehnt werden soll; die Argumente der Gegenseite müssen darin selbstredend nicht dargelegt werden. Eine solche Stellungnahme fällt naturgemäss kürzer aus als die Erläuterungen der Exekutive zur ganzen Vorlage. Der Vorwurf der Verletzung der Waffengleichheit ist daher unbegründet.

Das Verhältnis zwischen der Länge der befürwortenden und den ablehnenden Voten relativiert sich zudem dadurch, dass neben dem Beleuchtenden Bericht des Regierungsrats und der Stellungnahme des Referendumskomitees sowohl der Parlamentsmehrheit als auch der Parlamentsminderheit je eine A4-Seite zur Verfügung standen, um ihre befürwortende bzw. ablehnende Haltung zu begründen. Weiter kann es beim Gebot der Waffengleichheit nur darum gehen, in der Abstimmungszeitung ein ausgewogenes Verhältnis (keine strikte Gleichbehandlung, siehe vorne E. 2.2) zwischen der befürwortenden und der ablehnenden Seite zu einer Vorlage zu gewährleisten, wobei der Inhalt, nicht der Umfang im Vordergrund steht. Entgegen der Ansicht des Referendumskomitees kann es daher nicht relevant sein, ob der Minderheit des Kantonsrats mehr Raum eingeräumt wird als dem Referendumskomitee. Auch die vom Regierungsrat angesprochene Gleichbehandlung von Referendums- und von Initiativkomitees ist angesichts derer grundlegenden Unterschiede in diesem Zusammenhang nicht erforderlich (zu den grundsätzlichen Unterschieden zwischen Referendums- und Initiativkomitees vgl. CORSIN BISAZ, *Direktdemokratische Instrumente*, 2020, Rz. 190; und bereits GEORGE GANZ, *Die Behandlung des Volksbegehrens im Kanton Zürich*, 1976, S. 88 Fn. 1). Zur ablehnenden Seite ist vorliegend somit auch die Meinung der Minderheit des Kantonsrats zu zählen, nicht nur die Stellungnahme des Referendumskomitees. Ein offensichtliches Missverhältnis zwischen den befürwortenden und den ablehnenden Standpunkten liegt hier klarerweise nicht vor.

#### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführenden machen zudem geltend, die Staatskanzlei des Kantons Zürich habe am 4. Dezember 2023 dem Referendumskomitee mitgeteilt, dass von ihm am 8. Dezember 2023 das "Gut zum Druck" eingeholt werde. Obschon das Referendumskomitee

am 7. Dezember 2023 fristgerecht seine Stellungnahme eingereicht habe, habe die Staatskanzlei kein "Gut zum Druck" bei ihm eingeholt. Dadurch habe die Staatskanzlei den Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV verletzt.

#### **E. 6.2**

Der Regierungsrat weist dies zurück. Im angefochtenen Regierungsratsbeschluss werde dargelegt, welche Fristen den Beschwerdeführenden gesetzt wurden und welche Bemühungen die Staatskanzlei unternommen habe, damit das Referendumskomitee eine rechtskonforme Stellungnahme abliefern konnte. Dass es das Referendumskomitee im vorliegenden Fall nicht geschafft habe, rechtzeitig eine kurze, sachlich verfasste und gut verständliche Stellungnahme abzuliefern, sei ihm selbst zuzuschreiben. Dass die Bemühungen der Staatskanzlei, das Referendumskomitee zu unterstützen und mit ihm rechtzeitig eine rechtskonforme Lösung zu finden, nicht fruchteten, könne der Staatskanzlei nicht als Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben vorgeworfen werden. Die Bemühungen der Staatskanzlei hätten bis am Freitag, 8. Dezember 2023, dem letztmöglichen Termin gedauert, bevor der Regierungsrat die Abstimmungszeitung am Dienstag, 12. Dezember 2023, definitiv verabschiedet habe. Das Referendumskomitee habe diesen Zeitplan gekannt. Nach der Beschlussfassung durch den Regierungsrat sei unverzüglich der Prozess zum Druck der Abstimmungszeitung ausgelöst worden und es habe für die Staatskanzlei keine Möglichkeit mehr bestanden, noch weiter mit dem Referendumskomitee nach einer Lösung zu suchen.

#### **E. 6.3**

Es ist zutreffend, dass das Referendumskomitee entgegen der ursprünglichen Ankündigung der Staatskanzlei kein "Gut zum Druck" erteilen konnte. Das lag jedoch offensichtlich daran, dass die Staatskanzlei bis zum letztmöglichen Zeitpunkt versuchte, dem Referendumskomitee zu ermöglichen, doch noch eine rechtskonforme Stellungnahme einzureichen. Ein Verstoss gegen Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV ist darin nicht erkennbar.

#### **E. 7**

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführenden kostenpflichtig ( Art. 66 Abs. 1 BGG ). Es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen ( Art. 68 BGG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.