

# BGer 1C 26/2017 vom 19. Oktober 2017

Bundesgericht, 2017-10-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_26\\_2017](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_26_2017)

FR: TF 1C 26/2017 du 19 octobre 2017

IT: TF 1C 26/2017 del 19 ottobre 2017

## Regeste

Flughafengesetz (Änderung vom 5. September 2016; Referendum bei Pistenveränderungen)  
| Politische Rechte

## Erwägungen

### E. 1.1

Gemäss Art. 82 BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts (lit. a), gegen kantonale Erlasse (lit. b) sowie betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen (lit. c). Mit der Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte nach Art. 82 lit. c BGG kann im Verfahren der abstrakten Normkontrolle geltend gemacht werden, ein Erlass verletze in der Umschreibung der politischen Rechte höherstufig garantierte Rechte ( BGE 136 I 241 E. 1.1.1 S. 245 f.; Urteil 1C\_605/2016 vom 1. September 2017 E. 1.1 [zur Publikation vorgesehen]; Urteil 1C\_127/2010 und 1C\_491/2010 vom 20. Dezember 2010 E. 3.2 mit Hinweisen, nicht publ. in BGE 136 I 376 ). In diesem Fall übernimmt die Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG die Funktion von Art. 82 lit. b BGG . Die Legitimation und der Instanzenzug richten sich indes nach den spezifischen Regeln der Beschwerde in Stimmrechtssachen (vgl. Urteile 1C\_605/2016 vom 1. September 2017 E. 1.1 [zur Publikation vorgesehen] sowie 1C\_127/2010 und 1C\_491/2010 vom 20. Dezember 2010 E. 3.2 f., nicht publ. in BGE 136 I 376 ; GEROLD STEINMANN, in: Basler Kommentar BGG, 2. Aufl. 2011, N. 87 zu Art. 82 BGG ). Die Beschwerdeführer rügen, die Absätze 2-4 von § 19 Flughafengesetz in der Fassung vom 5. September 2016 (inklusive der Übergangsbestimmung zur Änderung vom 5. September 2016) stünden im Widerspruch zu Art. 33 lit. c der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211). Die als mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar gerügten Bestimmungen normieren den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts der Stimmberechtigten bzw. stehen mit diesem in engem Zusammenhang. Demzufolge ist die Beschwerde als Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG entgegzunehmen. Die erhobenen Rügen sind nach Art. 95 lit. c bzw. d BGG zulässig.

### E. 1.2

Es steht kein kantonales Rechtsmittel im Sinne einer abstrakten Normenkontrolle zur Verfügung (vgl. Art. 79 Abs. 2 KV/ZH ), sodass direkt beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden kann ( Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG ). Als im Kanton Zürich stimmberechtigte Personen sind die Beschwerdeführer nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert.

### E. 1.3

Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage ab der nach kantonalem Recht massgebenden Veröffentlichung ( Art. 101 BGG ). Gesetzlich oder richterlich nach Tagen bestimmte Fristen stehen still vom siebenten Tag vor Ostern bis und mit dem siebenten Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit dem 15. August und vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar ( Art. 46 Abs. 1 BGG ). Diese Vorschrift gilt allerdings nicht in Verfahren betreffend aufschiebende Wirkung und andere vorsorgliche Massnahmen sowie in der Wechselbetreibung, für Stimmrechtssachen (Art. 82 Bst. c) und auf den Gebieten der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen und der internationalen Amtshilfe in Steuersachen ( Art. 46 Abs. 2 BGG ). Bei der vorliegend eingereichten Beschwerde handelt es sich um eine Beschwerde in Stimmrechtssachen im Sinne von Art. 82 lit. c BGG (vgl. E. 1.1 hiervor). Nach Art. 46 Abs. 2 BGG gilt der Fristenstillstand demzufolge nicht. Der eindeutige Wortlaut von Art. 46 Abs. 2 BGG lässt eine andere Auslegung nicht zu, namentlich nicht, dass der Fristenstillstand bei gewissen Beschwerden in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG doch zu berücksichtigen wäre. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Fristenstillstand dann zu beachten ist, wenn ein kantonaler Erlass ohne Zusammenhang mit den politischen Rechten nach Art. 82 lit. b BGG abstrakt angefochten wird. Der Beschluss der Direktion der Justiz und des Innern über das Nichtergreifen des Referendums wurde im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 2. Dezember 2016 publiziert. Die am 16. Januar 2017 eingereichte Beschwerde erweist sich mit Blick auf Art. 101 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 und 2 BGG als verspätet, sodass auf die Beschwerde nicht einzutreten ist. Ohnehin könnte ihr aber auch materiell kein Erfolg beschieden sein, wie nachfolgend kurz dargestellt sei.

### **E. 2.1**

Mit der umstrittenen Änderung des Flughafengesetzes werden die Möglichkeiten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger erweitert, gegen Beschlüsse des Kantonsrats betreffend Gesuche um Änderung der Lage und Länge der Pisten ein fakultatives Referendum einzureichen. Namentlich legen Abs. 2 und 3 von § 19 Flughafengesetz in der Fassung vom 5. September 2016 neu fest, dass Beschlüsse des Kantonsrats dem fakultativen Referendum unterstehen, unabhängig davon, ob der Kantonsrat eine entsprechende Weisung des Regierungsrats an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafengesellschaft genehmigt oder nicht. Damit wird das Referendumsrecht auf entsprechende ablehnende (negative) Beschlüsse des Kantonsrats ausgedehnt. Die Beschwerdeführer erblicken darin einen Widerspruch zu Art. 33 Abs. 1 lit. c KV/ZH .

### **E. 2.2**

Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei. Art. 39 Abs. 1 BV hält fest, dass die Kantone - entsprechend ihrer Organisationsautonomie - die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Diese Zuständigkeit wird im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie von Art. 34 BV ausgeübt ( BGE 143 I 211 E. 3.1 S. 212, 92 E. 3.1 S. 94 mit Hinweis). Die Kantone müssen die in Art. 51 Abs. 1 BV genannten demokratischen Grundsätze betreffend Beschlussfassung über die und Revision der Kantonsverfassung respektieren. Im Übrigen entscheiden sie selber über die dem Stimmvolk eingeräumten Kompetenzen, wobei sie in dieser Hinsicht über eine gewissermassen umfassende Autonomie verfügen: So können sie bestimmen, welche Akte dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellt - bzw. nicht unterstellt - werden ( BGE 131 I 126 E. 5 S. 131 f.; Urteile 2C\_365/2012 vom 11. Februar 2013 E. 5.5

und 1C\_248/2007 vom 21. April 2008 E. 5.1). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts stellt das Referendum - ob obligatorisch oder fakultativ - in erster Linie ein Vetorecht dar. Das fakultative Referendum hat nach dem allgemeinen Schweizerischen Rechtsverständnis keinen negativen Charakter und kann grundsätzlich nur gegen positive Parlamentsakte ergriffen werden ( BGE 131 I 126 E. 6 S. 132 f.; 101 Ia 378 E. 3 S. 380 f.; 99 Ia 524 E. 5a S. 529 f.; Urteil 1C\_248/2007 vom 21. April 2008 E. 5.2; je mit Hinweisen). Gegen die generelle Zulässigkeit eines negativen Referendums spricht auch, dass je nach Konstellation unklar wäre, worüber die Bürgerinnen und Bürger abstimmen müssten. Wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger etwa einen negativen Parlamentsbeschluss über ein Bauprojekt aufheben würden, wäre damit der Weg für das Bauprojekt noch nicht frei. Vielmehr müsste nach der Abstimmung zunächst eine Vorlage ausgearbeitet werden, aus der sich Art der Ausführung und Kostenfolge ergäben. Dabei wäre fraglich, ob die Behörden gehalten sind, eine solche Vorlage gegen den Willen des Parlaments zu beschliessen. Auf jeden Fall wäre das Verfahren sehr umständlich und das Ziel einfacher auf dem Weg der Initiative zu erreichen (vgl. BGE 99 Ia 524 E. 5c S. 531 f.). Die Unzulässigkeit eines negativen Referendums gilt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung allerdings nicht absolut. Wenn sich aus dem kantonalen Recht klarerweise ergibt, dass der Begriff des Referendums in einem weiteren Sinne verstanden wird als gemeinhin in der Schweiz, kann auch ein Referendum gegen ablehnende Beschlüsse zulässig sein ( BGE 99 Ia 524 E. 5a S. 530; Urteil 1C\_248/2007 vom 21. April 2008 E. 5.2 mit Hinweisen auf die Lehre). Sieht das kantonale Recht es ausdrücklich vor, erweist sich ein Referendum gegen ablehnende Parlamentsbeschlüsse jedenfalls in denjenigen Konstellationen als zulässig, in denen klar definiert ist, worüber die Bürgerinnen und Bürger abstimmen (vgl. BGE 131 I 126 E. 6 S. 133).

### **E. 2.3**

Gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. c KV/ZH werden dem Volk auf Verlangen Beschlüsse des Kantonsrates, die durch Gesetz dem Referendum unterstellt sind, zur Abstimmung unterbreitet. Die Kantonsverfassung unterscheidet insoweit nicht zwischen positiven und negativen Beschlüssen des Kantonsrats. Art. 33 Abs. 1 lit. c KV/ZH sieht somit die Möglichkeit der Einführung eines Referendums gegen ablehnende Beschlüsse des Kantonsrats durch den Gesetzgeber weder ausdrücklich vor, noch schliesst er dies aus. Die klare Regelung im kantonalen Recht, welche Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Referendums gegen ablehnende Beschlüsse des Kantonsrats bildet (vgl. E. 2.2 hiervor), wurde mit der Änderung des Flughafengesetzes vom 5. September 2016 gerade geschaffen. Lehnen die Stimmberechtigten einen ablehnenden Beschluss des Kantonsrats im Sinne von Abs. 3 von § 19 Flughafengesetz in der Fassung vom 5. September 2016 ab, so bestimmt Abs. 4, dass die (befürwortende) Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat als genehmigt gilt. Auch in dieser Konstellation ist somit klar definiert, worüber die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger abstimmen. § 19 Flughafengesetz in der Fassung vom 5. September 2016 sowie die Übergangsbestimmung zur Änderung vom 5. September 2016 lassen sich mit Art. 33 Abs. 1 lit. c KV/ZH vereinbaren. Dass - wovon offenbar die Beschwerdeführer ausgehen - das Referendum gegen ablehnende Beschlüsse des Kantonsrats schon in der Kantonsverfassung ausdrücklich vorgesehen sein müsste, kann weder der Kantonsverfassung noch Art. 34 BV entnommen werden.

### **E. 3**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Das nicht anwaltlich vertretene Initiativkomitee "Pistenveränderungen vors Volk!" hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung für das Verfahren vor Bundesgericht (vgl. Art. 1 des Reglements über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht [SR 173.110.210.3] i.V.m. Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

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