

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C_570/2013

Urteil vom 7. Januar 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli,
Gerichtsschreiber Haag.

Verfahrensbeteiligte

1. Alma Redzic,
2. Luca Maggi,
handelnd durch Alma Redzic,
3. Yannick Zryd,
handelnd durch Alma Redzic,
Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, Neumühlequai 10, 8090 Zürich.

Gegenstand

kantonale Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 über die Änderung des Gesetzes über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen,

Beschwerde gegen den Beschluss vom 22. Mai 2013 des Regierungsrats des Kantons Zürich.

Sachverhalt:

A.

Mit Beschluss vom 5. November 2012 erliess der Kantonsrat des Kantons Zürich eine Änderung des Gesetzes über den Beitritt zum Konkordat über die Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (im Folgenden: Konkordat; BGE 137 I 31). Damit trat der Kanton Zürich den von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) am 2. Februar 2012 vorgenommenen Änderungen des Konkordats vom 15. November 2007 bei. Gegen den Beschluss wurde das Volksreferendum ergriffen. Der Regierungsrat des Kantons Zürich setzte am 27. März 2013 die Volksabstimmung auf den 9. Juni 2013 an und genehmigte die Abstimmungszeitung, die den Beleuchtenden Bericht zur Vorlage enthält.

Mit Einsprache vom 24. April 2013 an den Regierungsrat beanstandeten Alma Redzic, Luca Maggi und Yannick Zryd die beiden Farbfotos auf den Seiten 3 und 4 der Abstimmungszeitung zur Volksabstimmung vom 9. Juni 2013. Die Bilder gehörten zum Beleuchtenden Bericht des Regierungsrats zur Änderung des Gesetzes über den Beitritt zum Konkordat. Die Einsprecher beantragten, dass die Bilder aus der Abstimmungszeitung entfernt werden. Für den Fall, dass dies zeitlich nicht mehr möglich sei, beantragten sie eine Verschiebung des Termins zur Abstimmung über das geänderte Gesetz betreffend den Beitritt zum Konkordat. Der Regierungsrat wies die Einsprache mit Entscheid vom 22. Mai 2013 ab.

In der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 wurde die Änderung des Gesetzes über den Beitritt zum Konkordat mit 297'610 Ja-Stimmen zu 50'682 Nein-Stimmen angenommen (Ja-Stimmen-Anteil 85,45 %, Stimmbeteiligung 41,14 %; Amtsblatt des Kantons Zürich vom 21. Juni 2013 S. 41).

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 4. Juni 2013 beantragen Alma Redzic, Luca Maggi und Yannick Zryd, der Entscheid des Regierungsrats vom 22. Mai 2013 sei aufzuheben, und die Angelegenheit sei dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zur Behandlung zu überweisen. Eventualiter seien die Ergebnisse der kantonalen Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 aufzuheben.

C.

Die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich beantragt im Namen des Regierungsrats die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführer haben auf eine Stellungnahme zur Vernehmlassung des Regierungsrats verzichtet.

D.

Mit Präsidialverfügung vom 7. Juni 2013 wurde ein Antrag der Beschwerdeführer auf Verschiebung der Volksabstimmung abgewiesen.

Erwägungen:

1.

1.1. Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann beim Bundesgericht die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden. Dazu zählt die Rüge, Abstimmungserläuterungen seien mangelhaft oder nicht hinreichend neutral und objektiv, was eine zuverlässige und unverfälschte Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV verhindere (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_385/2012 vom 17. Dezember 2012, in: ZBI 114/2013 524 E. 1.2).

1.2. Gemäss Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG müssen die Kantone ein Rechtsmittel gegen behördliche Akte vorsehen, welche die politischen Rechte verletzen können. Vor dem Hintergrund der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV und der Zielsetzungen des Bundesgerichtsgesetzes müssen die Kantone nach der Rechtsprechung als Rechtsmittelinstanz eine gerichtliche Behörde einsetzen (BGE 134 I 199 E. 1.2 S. 201 mit Hinweisen). Allerdings nimmt Artikel 88 Abs. 2 Satz 2 BGG Akte des Parlaments und der Regierung ausdrücklich aus. Für diese Akte steht es den Kantonen frei, ein kantonales Rechtsmittel vorzusehen oder nicht.

1.2.1. Nach § 44 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) ist die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht unzulässig in Stimmrechtssachen gegen erstinstanzliche Anordnungen und Einspracheentscheide des Regierungsrates. Der Regierungsrat erklärt, der Bestimmung liege die Überlegung zugrunde, dass solche Akte im Zusammenhang mit der Durchführung einer Volksabstimmung von verhältnismässig grosser politischer Bedeutung seien, weshalb dem Verwaltungsgericht im Sinn von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG hier keine Rechtsprechungsfunktion übertragen worden sei. Statt dessen bestehe im Kanton Zürich ein Einspracheverfahren, in dem der Regierungsrat in Kenntnis der Einwände gegen seinen Akt nochmals entscheiden könne.

1.2.2. Zu den Akten der Regierung im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG zählen nach Lehre und Rechtsprechung nicht nur Entscheide und Erlasse, sondern auch Realakte im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen, namentlich Abstimmungserläuterungen und -informationen (Urteil des Bundesgerichts 1C_124/2009 vom 29. Juni 2009 E. 2.2.2; Gerold Steinmann, Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 2. Auflage 2011, Art. 88 N. 13; Thomas Pfisterer, Der kantonale Gesetzgeber vor der Reform der Bundesrechtspflege, in: Ehrenzeller/ Schweizer, Die Reorganisation der Bundesrechtspflege - Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen 2006, S. 306; vgl. auch Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz, Art. 88 N. 11: Interventionen der Regierung in den Abstimmungskampf; s. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_385/2012 vom 17. Dezember 2012, in: ZBI 114/2013 524 E. 1.2).

Rechtsmittelentscheide gehören grundsätzlich nicht in die Kategorie der Akte im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG (Steinmann, a.a.O., Art. 88 N. 13a). Der angefochtene Entscheid ist ein nach dem kantonalen Recht letztinstanzlicher Einspracheentscheid des Regierungsrats über die von ihm publizierte Abstimmungszeitung. Er entscheidet damit nicht als Rechtsmittelinstanz über Abstimmungserläuterungen einer untergeordneten Behörde. Die Einsprache hat die Funktion, dass der Regierungsrat seine Erläuterungen in der Abstimmungszeitung in Kenntnis der Einwände von Einsprechern in Wiedererwägung ziehen kann. Es erscheint mit Art. 29a BV vereinbar, einen solchen

Einspracheentscheid als Akt der Regierung im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG zu bezeichnen und insoweit gestützt auf Art. 29a Satz 2 BV eine im kantonalen Gesetzesrecht (§ 44 lit. a VRG/ZH) verankerte Ausnahme von der Rechtsweggarantie zuzulassen.

1.2.3. Da gegen den Einspracheentscheid des Regierungsrats Beschwerde an das Bundesgericht erhoben werden kann, ist dem Antrag der Beschwerdeführer, die Angelegenheit an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zu überweisen, nicht zu entsprechen.

1.3.

Die Beschwerdeführer sind als im Kanton Zürich wohnhafte Stimmberechtigte zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt, so dass auf die Beschwerde eingetreten werden kann.

2.

2.1. Die Beschwerdeführer rügen die Verletzung des Gebots der Neutralität, Objektivität und Sachlichkeit der Abstimmungserläuterungen. Sie machen namentlich geltend, dass sich die beiden abgedruckten Fotos deutlich vom Text abheben, womit das Auge der Leserinnen und Leser an den Bildern und nicht am Text hängen bleibe. Die Fotos würden Ängste und Emotionen auslösen und das Sachlichkeitsgebot grob missachten. Der Anspruch der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe werde verletzt. Ins Gewicht falle auch, dass nicht erwähnt werde, dass die beiden Fotos vom Stadtzürcher Derby Grasshoppers (GC) gegen Fussballclub Zürich (FCZ) vom Oktober 2011 stammten, das abgebrochen worden sei. Bei diesem Fussballspiel habe es sich um einen absoluten Extrem- und Ausnahmefall gehandelt.

2.2. Die in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte 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 jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 13 f.; 138 I 61 E. 6.2 S. 82; 135 I 292 E. 2 S. 293, je mit Hinweisen).

Das Ergebnis eines Urnengangs kann u.a. durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht (BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14; 138 I 61 E. 6.2 S. 82; 135 I 292 E. 2 S. 293, je mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet - und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben -, wohl aber zur Sachlichkeit. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr oder unsachlich, sondern lediglich ungenau oder unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, die gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14; 138 I 61 E. 6.2 S. 82; 135 I 292 E. 4.2 S. 297, je mit Hinweisen).

2.3. Stellt das Bundesgericht im Vorfeld einer Abstimmung oder bei deren Durchführung Mängel fest, so hebt es den Urnengang nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können. Die Beschwerdeführenden müssen in einem solchen Fall allerdings nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat. Es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellbarkeit der Auswirkung eines

Verfahrensmangels ist nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen, ob der gerügte Mangel das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflussen haben könnte. Dabei ist auch die Grösse des Stimmenunterschiedes, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung mit zu berücksichtigen. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (BGE 138 I 61 E. 4.7.2 S. 78; 135 I 292 E. 4.4 S. 301; 132 I 104 E. 3.3 S. 110; 130 I 290

E. 3.4 S. 296; je mit Hinweisen).

3.

3.1. Der Text des in der Abstimmungszeitung abgedruckten Beleuchtenden Berichts des Regierungsrats zur Vorlage betreffend die Änderung des Gesetzes über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen wird in der vorliegenden Beschwerde nicht beanstandet. Diese bezieht sich ausschliesslich auf die Ergänzung des Texts mit zwei Bildern, welche Gewalttätigkeiten im Stadion anlässlich einer Sportveranstaltung zum Gegenstand haben. Die Bilder stammen vom Stadtzürcher Derby im Fussballspiel GC-FCZ vom 2. Oktober 2011, das abgebrochen wurde. Die Beschwerdeführer machen geltend, dass der Regierungsrat mit diesen Bildern die faire und offene Meinungsbildung in ungebührlicher Weise verfälscht habe.

3.2. Die beiden verwendeten Farbfotos illustrieren das im Textteil behandelte Problem, das Grund für die Änderung des Konkordats ist: Die Gewalt bei Sportveranstaltungen, namentlich bei Fussball- und Eishockeyspielen. Auf dem Foto auf Seite 3 der Abstimmungserläuterungen ist eine grössere Anzahl verummter, dunkel bekleideter Männer zu sehen; einige erheben lange Eisenstäbe und andere versuchen, über einen Sicherheitszaun zu klettern; ein Stadionsitz fliegt durch die Luft. Auf dem Foto auf Seite 4 verprügeln drei verummte, dunkel bekleidete Männer eine Person.

Die Beschwerdeführer kritisieren, dass es sich bei den gezeigten Ereignissen keineswegs um typische und alltägliche Situationen in einem Stadion handle. Zu den Bildern seien keine Legenden mit Angaben zu Ort und Datum angebracht. Sie seien gross und farbig, würden gegenüber dem Text deutlich hervortreten und seien geeignet, Ängste und starke Emotionen auszulösen. Damit werde kein Beitrag zu einer fairen und offenen politischen Debatte geleistet, obwohl die staatlichen Organe zu deren Förderung verpflichtet seien (§ 6 Abs. 1 lit. a des kantonalen Gesetzes vom 1. September 2003 über die politischen Rechte [GPR/ZH; LS 161]).

3.3. In der Abstimmungszeitung wird unter dem Titel "Gewalt und Sportveranstaltungen" ausgeführt, dass solche Veranstaltungen neben vielen positiven Aspekten auch negative Begleiterscheinungen aufweisen, wozu vor allem Gewalttätigkeiten an Fussball- und Eishockeyspielen gehörten. Die Fotos illustrieren das im Text zum Ausdruck gebrachte Problem bildlich. Sie stehen in einem klar verständlichen und direkten Zusammenhang mit Inhalt und Titel der Abstimmungsvorlage. Aus dem Text und den Bildern ergibt sich deutlich, dass es bei der Vorlage namentlich darum geht, gewaltbereite und gewalttätige Personen, wie sie auf den Bildern dargestellt werden, besser von Sportveranstaltungen fernzuhalten, als dies nach den bisherigen Bestimmungen des Konkordats möglich war. Die gewählten Bilder zeigen typische Merkmale des Verhaltens solcher Personen, die anlässlich von Sportveranstaltungen inner- und ausserhalb der Stadien die Konfrontation suchen. Dazu gehören namentlich die Verummung sowie die Zweckentfremdung von zum Teil zunächst versteckt gehaltenen oder für friedliche Zwecke verwendeten Gegenständen (z.B. Stangen, die von Fahnen als Fanutensilien stammen). Das Konkordat dient der Vorbeugung gegen die auf den Fotos gezeigte Gewaltausübung

bei Sportveranstaltungen und ermöglicht die Ergreifung von Massnahmen gegen Personen, die anlässlich solcher Veranstaltungen auf diese Weise Gewalt ausüben. Insoweit kann den Darstellungen die Sachbezogenheit nicht generell abgesprochen werden.

Indessen ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Fotos geeignet sind, eine gewisse Emotionalisierung der Debatte zu fördern, was den Aufgaben der staatlichen Organe nach § 6 GPR/ZH widerspricht. Auch erscheint fraglich, ob mit der Wiedergabe der Fotos in der Abstimmungszeitung überhaupt ein zusätzlicher sachlicher Beitrag zur Meinungsbildung erbracht werden konnte, nachdem in den Medien - wie der Regierungsrat zutreffend anmerkt - teilweise mit denselben oder ähnlichen bildlichen Darstellungen ausführlich über gewalttätige Ausschreitungen berichtet wurde. Daran ändert entgegen der Ausführungen des Regierungsrats nichts, dass in der

Abstimmungszeitung auf besonders angsterfüllende und emotionale Darstellungen, wie das beispielsweise bei Bildern von einem Fan-Massenaufmarsch mit gewaltbereiten Personen, von einem gewaltsamen Stürmen des Stadions oder des Fussballrasens oder von Exzessen mit pyrotechnischen Gegenständen in einer Menschenmasse der Fall wäre, verzichtet wurde. Der Regierungsrat ist bei der Information in der Abstimmungszeitung der Objektivität und Sachlichkeit verpflichtet und hat grundsätzlich alles zu unterlassen, was zu einer unnötigen Polarisierung und Emotionalisierung der Diskussion beiträgt. Ob die Verwendung der beanstandeten Abbildungen zu einer unzulässigen Beeinflussung einiger Stimmberechtigter führte, kann aber letztlich offen bleiben.

3.4. Das Bundesgericht hebt Wahlen oder Abstimmungen wegen Verfahrensmängeln nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten (s. E. 2.3 hiervoor).

Die zur Diskussion stehende Vorlage wurde mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 85,45 % bei einer Stimmbeteiligung 41,14 % angenommen. Bei einem derart klaren Ausgang der Abstimmung ist nicht davon auszugehen, dass ein Verzicht auf die Fotos in der Abstimmungszeitung zu einem anderen Ausgang der Referendumsabstimmung geführt hätte. Dies insbesondere auch deshalb, weil Bilder von gewaltsamen Ausschreitungen bei Sportveranstaltungen regelmässig in zahlreichen Medien zu sehen sind und die Darstellungen in der Abstimmungszeitung deshalb keinen entscheidenden Einfluss auf die Meinungsbildung der Mehrheit der Stimmenden haben konnten. Die Beschwerde hätte somit auch keinen Erfolg, wenn das Vorliegen einer Unregelmässigkeit bzw. einer unzulässigen Beeinflussung einiger Stimmbürger zu bejahen wäre.

4.

Die Beschwerde ist aus den genannten Gründen abzuweisen. Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Den unterliegenden Beschwerdeführern steht keine Parteientschädigung zu (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern und dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. Januar 2014

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Haag