

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.1/2002 /sta

Urteil vom 22. Mai 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Nay, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Aeschlimann, Catenazzi,
Gerichtsschreiber Steinmann.

X. _____,
Y. _____,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich, 8090 Zürich, vertreten durch die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, Postfach, 8090 Zürich,
Kantonsrat des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich.

Art. 34 Abs. 2 BV, Art. 85 lit. a OG (Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Kredites für die Beteiligung des Staates an einer neuen schweizerischen Luftfahrtgesellschaft, kantonale Volksabstimmung vom 13. Januar 2002)

(Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss des Kantonsrates des Kantons Zürich vom 12. November 2001 und Volksabstimmung vom 13. Januar 2002)

Sachverhalt:

A.

Gestützt auf einen Antrag des Regierungsrates vom 24. Oktober 2001 hat der Kantonsrat des Kantons Zürich im Zusammenhang mit der Schaffung einer neuen schweizerischen Luftfahrtgesellschaft am 12. November 2001 den folgenden Kreditbeschluss gefasst:

I. Für die Beteiligung an der Aktienkapitalerhöhung der Crossair AG zur Bildung einer neuen schweizerischen Luftfahrtgesellschaft wird ein Kredit von Fr. 300'000'000 bewilligt.

II. Dieser Beschluss wird der Volksabstimmung unterstellt.

Anlässlich der Volksabstimmung vom 13. Januar 2002 nahmen die Stimmberechtigten die Vorlage mit 185'903 gegen 149'035 Stimmen (gemäss Zusammenstellung der provisorischen Resultate) an.

B.

Mit Eingabe vom 27. Dezember 2001 führen X. _____ und Y. _____ beim Bundesgericht Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG und ersuchen um Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses vom 12. November 2001 sowie des Abstimmungsergebnisses vom 13. Januar 2002. Im Wesentlichen machen die Beschwerdeführerinnen geltend, die Kreditgewährung könne sich nicht auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen, liege nicht im öffentlichen Interesse und dürfe daher den Stimmbürgern nicht zur Abstimmung unterbreitet werden.

Die Geschäftsleitung des Kantonsrates und die Direktion der Justiz und des Innern für den Regierungsrat beantragen in ihren Vernehmlassungen die Abweisung der Beschwerde.

In ihrer Beschwerdeergänzung halten die Beschwerdeführerinnen an ihren Anträgen sowie der Begründung ihrer Beschwerde fest.

Es sind keine ergänzenden Stellungnahmen des Kantonsrates und des Regierungsrates eingeholt worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die Beschwerdeführerinnen sind unbestrittenermassen im Kanton Zürich stimmberechtigt und daher zur Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG legitimiert.

1.2 Die vorliegende Beschwerde richtet sich direkt gegen den Kreditbeschluss des Kantonsrates und die Durchführung der Volksabstimmung. Es stellt sich damit die Frage, ob der kantonale Instanzenzug, der auch für Stimmrechtsbeschwerden einzuhalten ist (BGE 118 Ia 271 E. 1e S. 274 ff., 118 Ia 415 E. 3 S. 418 f.), erschöpft ist. Sie kann indessen offen gelassen werden. Das Bundesgericht sieht von der Erschöpfung des Instanzenzuges ab, wenn das Durchlaufen eines kantonalen Instanzenzuges einer zwecklosen Formalität gleichkäme (BGE 118 Ia 341 E. 2e S. 346 f., 118 Ia 415 E. 3 S. 419, mit Hinweisen). Dies kann hier angenommen und vom Erfordernis einer allfälligen Beschwerde an den Kantonsrat abgesehen werden.

1.3 Die Beschwerdeführerinnen erachten den Kantonsratsbeschluss als rechtswidrig und machen geltend, dessen Unterbreitung zur Volksabstimmung verletze die politischen Rechte. Dementsprechend stellen sie Antrag um Aufhebung des Kreditbeschlusses als solchen sowie schon im Voraus um Aufhebung der Abstimmung.

Diese Rechtsbegehren sind im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich als zulässig zu betrachten. Richtet sich die Stimmrechtsbeschwerde gegen eine Vorbereitungshandlung zu einer Wahl oder Volksabstimmung, so ist sie - vorbehältlich der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges (BGE 118 Ia 271) - gemäss Art. 89 OG unmittelbar in deren Anschluss zu erheben. Wird die Abstimmung - etwa in Folge der Abweisung eines Gesuches um aufschiebende Wirkung - dennoch durchgeführt, so gilt die Stimmrechtsbeschwerde als auch gegen das Abstimmungsergebnis gerichtet, ohne dass gegen den Ausgang der Abstimmung eine erneute Beschwerde erhoben werden müsste (BGE 113 Ia 46 E. 1c S. 50, mit Hinweisen).

Im gleichen Sinne sind die prozessualen Begehren im vorliegenden Fall zu beurteilen, auch wenn der Kreditbeschluss keine typische Vorbereitungshandlung zum nachfolgenden Urnengang darstellt (vgl. BGE 106 Ia 20 betreffend Formulierung einer Abstimmungsfrage). Die Begehren um Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses und der Volksabstimmung sind daher zulässig. Demgegenüber ist es eine materielle Frage, ob der Kreditbeschluss wegen dessen angeblicher Rechtswidrigkeit mit Stimmrechtsbeschwerde überhaupt angefochten werden kann.

1.4 Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nach ständiger Rechtsprechung nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen; in ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich der vom obersten kantonalen Organ vertretenen Auffassung an. Die Anwendung anderer kantonalen Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft das Bundesgericht indessen nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots nach Art. 9 BV (BGE 123 I 175 E. 2d S. 178, mit Hinweisen).

Zu den frei überprüfbaren kantonalen Bestimmungen unterhalb der Verfassungsebene gehören all jene Vorschriften, die das verfassungsrechtlich garantierte Stimmrecht auf den verschiedenen Normstufen konkretisieren. Erforderlich ist ein unmittelbarer Bezug zum Stimm- und Wahlrecht. Eine freie Prüfung ist nur angezeigt, wenn der eigentliche Inhalt, die Tragweite und der Umfang der politischen Rechte und deren Anwendung umstritten sind. Anders verhält es sich indessen mit Normen, die eine beliebige Materie regeln und in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit den politischen Rechten stehen. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass deren Auslegung etwa für die materielle Gültigkeit einer Initiative ausschlaggebend sein kann (BGE 123 I 175 E. 2d/cc S. 180 f.).

Im vorliegenden Fall machen die Beschwerdeführerinnen geltend, der angefochtene Kreditbeschluss könne sich nicht auf das zürcherische Gesetz über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999 (Flughafengesetz) stützen und basiere auf unbewiesenen oder nachweislich nicht zutreffenden Behauptungen. Sie beziehen sich damit auf keine stimmrechtsrelevanten Normen oder Umstände, sondern rügen die Auslegung und Anwendung eines kantonalen Erlasses, der die politischen Rechte in keiner Weise umschreibt (vgl. BGE 123 I 175 E. 2d/dd S. 182). Die Anwendung des Flughafengesetzes könnte daher im Rahmen der vorliegenden Stimmrechtsbeschwerde von vornherein nur auf Willkür hin überprüft werden.

2.

Die Beschwerdeführerinnen machen im Wesentlichen geltend, der Kreditbeschluss stehe im Widerspruch zum Flughafengesetz, weil der Kredit zur Sicherung der volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen nicht erforderlich sei und dem Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs nicht Rechnung trage. Damit erweise sich der Kreditbeschluss als widerrechtlich. Bei dieser Sachlage stelle es eine Verletzung der politischen Rechte dar, den Kreditbeschluss dem Stimmvolk zur Abstimmung vorzulegen.

Im Zusammenhang mit dem Initiativrecht hat das Bundesgericht erkannt, allein im Umstand, dass eine angeblich unrechtmässige Initiative der Volksabstimmung unterbreitet wird, liege keine

Verletzung des bundesrechtlich geschützten Stimmrechts. Es könne daher mit Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG nicht deren Unrechtmässigkeit gerügt werden. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Stimmrechtsbeschwerde einzig den Rechtsschutz in Bezug auf die demokratische Beteiligung und Willensbildung sicherstellen will und lediglich dort erhoben werden können soll, wo ein direkter Zusammenhang mit der Ausübung des Stimmrechts besteht. Hingegen stehe dieses Rechtsmittel nicht zur Wahrung verfassungsmässiger Rechte im Sinne von Art. 84 Abs. 1 lit. a OG zur Verfügung (Urteil vom 18. Juni 1997, ZBI 99/1998 S. 89 E. 3b [90], mit zahlreichen Hinweisen).

Dieselbe Rechtsprechung gilt auch für Behördenvorlagen. Danach kann mit der Stimmrechtsbeschwerde nur die Verletzung politischer Rechte gerügt werden, Sachentscheide können hingegen nicht wegen Verletzung des Stimmrechts angefochten werden (BGE 117 Ia 66 E. 1d/cc S. 67 f., mit Hinweisen). Der Umstand, dass eine allfällige unrechtmässige Vorlage der Abstimmung unterbreitet wird, führt nicht zu einer Verletzung der freien und unverfälschten Willenskundgabe und stellt damit keine Verletzung des bundesrechtlich geschützten Stimmrechts dar. Deshalb wurde eine Stimmrechtsbeschwerde, mit der eine Darlehensgewährung aus materiellen Gründen angefochten wurde, von vornherein als unbegründet abgewiesen (genanntes Urteil vom 18. Juni 1997, ZBI 99/1998 S.89 E. 3c [91]).

An dieser Rechtsprechung ist auch unter der Herrschaft der neuen Bundesverfassung festzuhalten. Mit Art. 34 BV, der eine allgemeine Garantie der politischen Rechte enthält und den Schutz der Stimm- und Wahlfreiheit verbürgt, sollten im Wesentlichen die bisher geltenden Grundsätze über die politischen Rechte in die neue Bundesverfassung überführt werden (vgl. Botschaft zur Bundesverfassung, BBl 1997 I 189).

Bei dieser Sachlage liegt allein darin, dass den Stimmbürgern eine angeblich unrechtmässige Vorlage zur Abstimmung unterbreitet wird, keine Verletzung der politischen Rechte. Die von den Beschwerdeführerinnen vorgebrachten materiellrechtlichen Rügen wären - bei gegebener Legitimation nach Art. 88 OG - vielmehr mit staatsrechtlicher Beschwerde im Sinne von Art. 84 Abs. 1 lit. a OG zu erheben. Darüber hinaus bringen die Beschwerdeführerinnen keine stimmrechtsrelevanten Rügen vor.

Demnach ist die vorliegende Stimmrechtsbeschwerde als unbegründet abzuweisen. Praxisgemäss sind keine Kosten zu erheben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen sowie dem Regierungsrat und dem Kantonsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 22. Mai 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber: