

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. Januar 2024

82. Kantonale Volksabstimmung vom 3. März 2024 (Einsprache gegen den Beleuchtenden Bericht zum Referendum gegen die Pistenverlängerungen)

In Sachen

1. Referendumskomitee NEIN zum Pistenausbau, c/o Verein FAIR in AIR, Effretikon,
 2. Urs Dietschi, Tagelswangen,
- vertreten durch Rechtsanwalt Silvan Keller und/oder Rechtsanwältin Seraina Schneider, ettersuter Rechtsanwälte, Zürich,
betreffend Einsprache gegen den Beleuchtenden Bericht zur kantonalen Volksabstimmung vom 3. März 2024 über die Verlängerung der Pisten 28 und 32 des Flughafens Zürich

hat sich ergeben:

A. Am 3. März 2024 findet die kantonale Volksabstimmung über den Beschluss des Kantonsrates zur Genehmigung der Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (Verlängerung der Pisten 28 und 32 / Umsetzung der Sicherheitsvorgaben aus dem SIL und Verbesserung der Stabilität des Flugbetriebs) (nachfolgend: Pistenverlängerungen) sowie über drei weitere kantonale Vorlagen statt (RRB Nr. 1257/2023; ABl 2023-11-03). Gegen den Beschluss des Kantonsrates war das Kantonsratsreferendum ergriffen worden (Abl 2023-10-06).

B. Nachdem das Referendumskomitee NEIN zum Pistenausbau fristgerecht die Unterschriftenlisten für das Begehren auf Durchführung einer Volksabstimmung (Volksreferendum) übergeben hatte (Abl 2023-11-17), wurde es von der Staatskanzlei mit Schreiben vom 3. November 2023 zur Einreichung einer Stellungnahme für den Beleuchtenden Bericht bis zum 23. November 2023 eingeladen. Das Referendumskomitee reichte innert Frist eine Stellungnahme mit Text und Grafiken ein. Die Staatskanzlei teilte dem Referendumskomitee mit E-Mail vom 27. November 2023 mit, dass eine Textpassage nicht überprüfbar sei und belegt werden müsse. Weiter könnten die Grafiken nicht berücksichtigt werden, weil sie nicht zum Verständnis der schriftlichen Stellungnahme beitragen. Die Staatskanzlei gewährte dem Referendumskomitee eine weitere Frist bis zum 5. Dezember 2023, um die Inhalte der Grafiken im Rahmen der Gestaltungsvorgaben zu belegen und in den Text einzubauen. Am 1. De-

zember 2023 reichte das Referendumskomitee eine überarbeitete Fassung der Stellungnahme ein, mit der die Textpassage mit einem Verweis ergänzt wurde und die bisherigen durch neue Grafiken ersetzt wurden. Die Staatskanzlei teilte dem Referendumskomitee am 4. Dezember 2023 mündlich und per E-Mail neben redaktionellen Anpassungsvorschlägen zum Text mit, dass auch die neuen Grafiken aus inhaltlichen und formellen Gründen zurückgewiesen werden müssten. Sie setzte dem Referendumskomitee eine Frist bis 8. Dezember 2023 an, um die Stellungnahme nochmals zu überarbeiten. Am 7. Dezember 2023 reichte das Initiativkomitee eine überarbeitete Stellungnahme ein, die im Text unter anderem verschiedene Verweise auf die unveränderten Grafiken enthielt. Der Regierungsrat genehmigte schliesslich am 12. Dezember 2023 die Abstimmungszeitung für die kantonale Volksabstimmung vom 3. März 2024 ohne die erwähnten Grafiken und die Verweise darauf im Text der Stellungnahme (RRB Nr. 1459/2023). Die Staatskanzlei teilte dies dem Referendumskomitee mit E-Mail vom 20. Dezember 2023 entsprechend mit. Daraufhin reichte das Referendumskomitee der Staatskanzlei mit E-Mail vom 21. Dezember 2023 unaufgefordert eine rein textlich gestaltete Stellungnahme ohne Grafiken ein. Der Beschluss vom 12. Dezember 2023 wurde zusammen mit der Abstimmungszeitung im kantonalen Amtsblatt vom 22. Dezember 2023 veröffentlicht (ABl 2023-12-22).

C. Mit Eingabe vom 23. Dezember 2023 (Posteingang: 29. Dezember 2023) erhoben das Referendumskomitee NEIN zum Pistenausbau und Urs Dietschi (nachfolgend: Einsprecher 1 und 2) beim Regierungsrat eine Einsprache gegen den Beleuchtenden Bericht zu den Pistenverlängerungen. Sie beantragen die Aufhebung des Beschlusses des Regierungsrates vom 12. Dezember 2023 (RRB Nr. 1459/2023), die Anpassung der Stellungnahme des Referendumskomitees im Beleuchtenden Bericht in beantragter Form (Text und Grafiken) sowie deren erneute Publikation im kantonalen Amtsblatt. Eventualiter sei die Stellungnahme des Referendumskomitees in beantragter Form (Integration des Inhalts der Grafiken in den Text) anzupassen und erneut im kantonalen Amtsblatt zu publizieren. Subeventualiter sei die kantonale Volksabstimmung vom 3. März 2024 hinsichtlich Pistenverlängerungen (Vorlage 4) zu verschieben bzw. zu wiederholen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer) zulasten der Staatskasse. Zur Begründung führen die Einsprecher im Wesentlichen an, dass die Staatskanzlei bzw. der Regierungsrat die Garantie der politischen Rechte verletzt hätte, indem sie die Stellungnahme des Referendumskomitees eigenmächtig geändert und gekürzt hätte. Weiter rügen sie eine Verletzung des Vertrauensprinzips, da sie kein «Gut zum Druck» für ihre Stellungnahme im Beleuchtenden Bericht erhalten hätten. Auf die weiteren Vorbringen der Einsprecher ist, soweit erforderlich, in den Erwägungen einzugehen.

D. Mit Eingabe vom 12. Januar 2024 (Posteingang: 15. Januar 2024) stellten die Einsprecher dem Regierungsrat ein Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen zur Einsprache gegen den Beleuchtenden Bericht. Sie beantragten, dass die Abstimmungszeitung für die kantonale Volksabstimmung vom 3. März 2024 zu den Pistenverlängerungen (Vorlage 4) unverzüglich vom Internet zu nehmen und der Druck der Abstimmungszeitung bzw. deren Anlieferung an die Gemeinden unverzüglich zu stoppen sei. Wenn dies nicht mehr möglich sein sollte, sei den Gemeinden eventualiter unverzüglich zu verbieten, die Abstimmungszeitung den Stimmberechtigten zuzustellen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer) zulasten der Staatskasse. Der Regierungsrat wies das Gesuch mit Beschluss vom 22. Januar 2024 ab (RRB Nr. 47/2024). Er erwog im Wesentlichen, dass der Antrag um Erlass vorsorglicher Massnahmen von vornherein gegenstandslos sei, soweit er einen unverzüglichen Stopp des Drucks der Abstimmungszeitung bzw. deren Anlieferung an die Gemeinden verlange, weil Druck und Anlieferung im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung bereits erfolgt seien. Eine Interessenabwägung ergebe zudem, dass ein Verbot der Zustellung der Abstimmungszeitung an die Stimmberechtigten unverhältnismässig wäre, weil die Stimmberechtigten ein überwiegendes Interesse an der rechtzeitigen Zustellung der Abstimmungszeitung hätten, die auch die Beleuchtenden Berichte zu den drei übrigen, rechtlich unbestrittenen kantonalen Vorlagen umfasse. Schliesslich bilde die Abstimmungszeitung eine rechtlich verbindliche Einheit, deren Teile nicht auseinandergenommen werden dürften. Die elektronische Fassung könne deshalb in Bezug auf den Beleuchtenden Bericht zu den Pistenverlängerungen nicht vom Internet genommen werden.

Es kommt in Betracht:

1. a) Der Schutz der politischen Rechte des kantonalen und kommunalen Rechts richtet sich gemäss § 161 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2). Gegen erstinstanzliche Handlungen des Regierungsrates, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen, kann gemäss § 10d Abs. 1 VRG beim Regierungsrat innert fünf Tagen Einsprache erhoben werden. Für die Legitimation verweist die Bestimmung auf § 21a VRG.

b) Gemäss § 21a Abs. 1 VRG sind in Stimmrechtssachen unter anderem die Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises sowie die im betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreis tätigen politischen Gruppierungen rekursberechtigt. Beim Einsprecher 1 han-

delt es sich um eine politische Gruppierung (Referendumskomitee), die auch dann zur Einsprache legitimiert ist, wenn sie nicht als juristische Person ausgestaltet ist (Alain Griffel, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. Kommentar VRG), § 21a N. 15). Der Einsprecher 1, der die Unterschriften für das Volksreferendum gesammelt und eingereicht hat, sowie der im Kanton Zürich wohnhafte und stimmberechtigte Einsprecher 2 sind somit zur Einsprache legitimiert.

c) Zu den anfechtbaren erstinstanzlichen Handlungen des Regierungsrates gehört die Genehmigung der Abstimmungszeitung mit den vorgängig verabschiedeten Beleuchtenden Berichten (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, § 10d N. 4). Die Publikation des entsprechenden Beschlusses des Regierungsrates zur Volksabstimmung vom 3. März 2024 und der Abstimmungszeitung mit den Beleuchtenden Berichten erfolgte im kantonalen Amtsblatt vom 22. Dezember 2023 (ABl 2023-12-22). Die Einsprache vom 23. Dezember 2023 wurde gleichentags der Post übergeben und somit rechtzeitig erhoben.

d) Nach diesen Ausführungen ist auf die Einsprache einzutreten.

2. a) Die Einsprecher bringen zunächst vor, dass die Regelungen von § 64 Abs. 1 lit. c und Abs. 4 GPR keine Vorgaben hinsichtlich der Form der Stellungnahme des Referendumskomitees im Beleuchtenden Bericht machten. In der Lehre sei die Verwendung von ergänzenden grafischen Darstellungen in den Abstimmungsunterlagen zur Veranschaulichung des Ist- und Sollzustands bei Verkehrs-, Planungs- oder Bauvorhaben ausdrücklich erlaubt. In der Grafik 1 zum Rechtsbegehren 1 würden der Ist- und Sollzustand in Bezug auf Lärm, Umwelt- und Schadstoffbelastung gegenübergestellt sowie die Entwicklung der Passagierzahlen sowie der von Fluglärm betroffenen Bewohnenden des Kantons Zürich dargestellt. Beides diene unzweifelhaft der besseren Veranschaulichung und Verständlichkeit der in der Stellungnahme gemachten Aussagen. Einerseits wäre es kaum möglich, diese Informationen konzise in die Stellungnahme einfließen zu lassen. Andererseits sei auch nicht ersichtlich, wie die gleichen Informationen gut verständlich in Textform dargestellt werden könnten. Die Vorzüge der kartografischen Abbildung würden gegenüber der Darstellung im Text eindeutig überwiegen. Weiter enthalte die Grafik 2 im Rechtsbegehren 1 eine tabellarische Aufstellung der bisherigen Anzahl Nachtflüge im Zeitraffer sowie Angaben zur Erhöhung der Nachtflüge im Fall der vorgesehenen Pistenverlängerungen und zur Mortalität in der Vergangenheit. Auch in diesem Zusammenhang diene die tabellarische Darstellung der besseren Vergleichbarkeit der abgebildeten Zahlen. Die beiden Grafiken würden den formellen Vorgaben an den Beleuchtenden Bericht entsprechen, weshalb sie in die Stellungnahme des Referendums-

komitees aufzunehmen und abzudrucken seien. Indem die Staatskanzlei bzw. der Regierungsrat die Stellungnahme eigenmächtig geändert bzw. gekürzt hätte, obwohl die Voraussetzungen von § 64 Abs. 4 GPR offensichtlich nicht erfüllt gewesen seien, hätten sie den Anspruch auf eine sachliche und ausgewogene Abstimmungserläuterung im Sinne von Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 100) verletzt. Auch sei dadurch das Gebot der Waffengleichheit verletzt worden, weil dem Referendumskomitee als Gegnerschaft kein angemessener Umfang für seine Stellungnahme im Beleuchtenden Bericht eingeräumt worden sei.

b) Gemäss § 64 GPR wird zu einer Abstimmung ein kurzer, sachlich gefasster und gut verständlicher Beleuchtender Bericht verfasst, wobei er bei fakultativen Volksreferenden unter anderem die Stellungnahme des Referendumskomitees umfasst (Abs. 1 lit. c). Bei ehrverletzenden, offensichtlich wahrheitswidrigen oder zu langen Äusserungen in der Stellungnahme gemäss Abs. 1 lit. c kann die wahlleitende Behörde Änderungen vornehmen oder die Stellungnahme zurückweisen (§ 64 Abs. 4 GPR). Für kantonale Volksabstimmungen erlässt die Staatskanzlei gemäss § 28a der Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004 (LS 161.1) Vorschriften über den Zeitpunkt der Einreichung und den Umfang der Stellungnahme der Referendumskomitees (Abs. 2), wobei sie unter den Voraussetzungen von § 64 Abs. 4 GPR die Stellungnahme abändern oder zurückweisen kann (Abs. 3).

c) Es trifft zu, dass in Stellungnahmen von Referendumskomitees grundsätzlich auch Grafiken verwendet werden dürfen, sofern die Regelungen von § 64 GPR und die Vorschriften der Staatskanzlei beachtet werden. Dabei gilt jedoch, dass die Grafiken der Veranschaulichung der in der Stellungnahme gemachten Ausführungen zu dienen haben. Sie haben damit einen ergänzenden, nicht aber einen eigenständigen Charakter. Mit anderen Worten dürfen in den Grafiken keine zusätzlichen Informationen enthalten sein, die über die im Text der Stellungnahme enthaltenen Ausführungen hinausgehen und damit einen eigenen Inhalt aufweisen. Gehen die Informationen darüber hinaus oder sind sie offensichtlich wahrheitswidrig, können sie gestützt auf § 64 Abs. 4 GPR geändert oder zurückgewiesen werden. Nachfolgend ist deshalb zu prüfen, ob die Stellungnahme des Referendumskomitees aus inhaltlichen und formellen Gründen angepasst werden durfte.

d) Eine inhaltliche Prüfung ergibt einerseits, dass die Grafiken 1 und 2 in der Stellungnahme des Referendumskomitees nicht mit dem Abstimmungsgegenstand übereinstimmen. Die Zahlen, auf die sich die Grafiken vorgeblich stützen (Lärmbelästigung, Lärmbelastung, Flugbewegungen, Passagierzahlen), stehen im Zusammenhang mit dem Betrieb des Flughafens. Gegenstand der Abstimmung ist jedoch nicht der Betrieb des Flughafens an sich, sondern – wie die Einsprecher selbst ausführen – ein

Infrastrukturvorhaben (Pistenverlängerungen). Die Stellungnahme des Referendumskomitees und die darin enthaltenen Grafiken können mit Rücksicht auf die Abstimmungsfreiheit von Art. 34 Abs. 2 BV nicht dazu dienen, den Stimmberechtigten alle denkbar möglichen, jedoch in anderen Verfahren zu regelnden Auswirkungen des Flughafenbetriebs wie z. B. Lärmbelastung und Schadstoffausstoss darzulegen. Andererseits entsprechen die Grafiken und tabellarischen Darstellungen auch nicht den Geboten der Sachlichkeit und Verständlichkeit gemäss § 64 Abs. 1 GPR und enthalten zumindest teilweise offensichtlich unwahre Aussagen im Sinne von § 64 Abs. 4 GPR. Die Grafiken stützen sich zu grossen Teilen auf blosse Annahmen oder Hochrechnungen. Zudem werden in den Grafiken unterschiedliche Themen oder rechtliche Definitionen miteinander vermischt. Mithilfe der Grafiken und der zahlreichen Quellenbelege erhalten diese Annahmen jedoch einen Anschein empirischer Belegbarkeit, der den Stimmberechtigten in irreführender Weise eine wissenschaftliche Analyse der behaupteten Entwicklung vorgibt. Im Einzelnen ist auf die folgenden Punkte hinzuweisen:

Zu Grafik 1 «Belastung, Anzahl Flüge, Lärmgrenzwert»

- Der Textteil der Grafik enthält die Aussage «Belastung erwartet, 50 Mio. Passagiere, +61% bei Kapazitätsausbau». Die Zahl von 50 Mio. Passagierinnen und Passagieren lässt sich in keiner Prognose finden. Gemäss dem der Abstimmung zugrunde liegenden Objektblatt des Sachplans Infrastruktur Luftfahrt (SIL) vom 11. August 2021 geht die Nachfrageprognose von Intraplan aus dem Jahr 2014 für das Jahr 2030 von 43,7 Mio. Passagierinnen und Passagieren und 376 000 Flugbewegungen aus. Diese Prognose gilt aber nur für den Fall, dass sich die Nachfrage uneingeschränkt entwickeln könnte, d. h. ohne Berücksichtigung von topografischen Eigenheiten, Einschränkungen durch das Pistensystem und vorhandene Infrastruktur, Vorgaben durch die Flugsicherung usw. Es handelt sich also um eine sogenannt «engpassfreie» Nachfrageprognose und damit um eine rein theoretische Grösse. Die Prognose von 50 Mio. Passagierinnen und Passagieren hat demnach keine nachvollziehbare Grundlage, und es fehlt auch eine Zeitspanne, innert welcher die behauptete Entwicklung zu erwarten wäre.
- Die in der Grafik in diesem Zusammenhang verwendete Bezeichnung «Belastung» ist falsch. Die Belastung referenziert die Lärm- oder Schadstoffbelastung gemäss dem Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01) bzw. der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (SR 814.41) des Bundes. Lärm- und Schadstoffpegel sind messbare Grössen und erhöhen sich, wenn mehr geflogen wird, aber nicht, wenn sich die Anzahl der Passagierinnen und Passagiere erhöht. Dies zeigt auch ein Blick auf die Entwicklung der letzten 20 Jahre, wonach

bei steigender Anzahl an Passagierinnen und Passagieren die Anzahl der Flugbewegungen gleichgeblieben ist (vgl. Flughafenbericht 2023, Verkehrsentwicklung 2000 bis 2022, Ziff. 5.1, abrufbar unter [zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/mobilitaet/luftverkehr/flughafenberichte/Flughafenbericht%202023.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/mobilitaet/luftverkehr/flughafenberichte/Flughafenbericht%202023.pdf)).

- Die in der Grafik genannten Zahlen von 22,5 Mio. Passagierinnen und Passagieren und 655 Flügen sind zwar korrekt. Weiter unten wird jedoch die Anzahl der stark gestörten Personen des Zürcher Fluglärmindex-(ZFI-)Monitorings verwendet (vgl. Verordnung zum Zürcher Fluglärm-Index vom 7. Dezember 2011 [ZFI-VO, LS 748.15]): Der ZFI erfasst die am Tag durch den Fluglärm im Wachzustand stark belästigten Personen und die in der Nacht durch den Fluglärm im Schlaf stark gestörten Personen, die zusammenfassend die Anzahl stark gestörter Personen ergeben. Die ZFI-VO gibt einen Richtwert als Obergrenze der Anzahl vom Fluglärm stark gestörter Personen vor (vgl. § 3 ZFI-VO). Dieser Richtwert liegt bei 47 000 Personen. Der ZFI-Monitoringwert wird jährlich neu berechnet und dessen Einhaltung durch den Kanton beaufsichtigt (vgl. § 4 ZFI-VO). Der ZFI-Monitoringwert für 2022 liegt bei 58 000 Personen. Beim ZFI-Monitoringwert handelt es sich um die subjektiv wahrgenommene Lärmbelästigung von Personen, die sich in einem jährlich neu berechneten Gebiet (und keinem Umkreis) des Flughafens befinden. Die Bezeichnung «Anzahl von über dem Lärmgrenzwert betroffene Personen» ist daher falsch und irreführend, denn die Lärmgrenzwerte gemäss Umweltschutzgesetz bzw. Lärmschutz-Verordnung sind wie erwähnt nicht identisch mit dem ZFI-Richtwert. Sofern Letzterer gemeint ist, wären sodann lediglich 11 000 Personen betroffen: Der ZFI-Monitoringwert 2022 abzüglich des Richtwerts ergibt die 11 000 Personen über dem Richtwert (vgl. zum Ganzen Flughafenbericht 2023, a. a. O., Ziff. 4).
- Die Grundlage der Darstellung (drei Kreise) in der Grafik 1 und ihre Relevanz sind unklar. Die Unterscheidung zwischen der Anzahl der Direktbetroffenen und der Betroffenen wird nicht dargelegt. Die Kreise lassen sich mit keinen Zahlen belegen. Vielmehr handelt es sich um reine Annahmen, die auch im Text der Stellungnahme des Referendatskomitees nicht erläutert werden. Wie bereits ausgeführt, kann nicht von der Anzahl der Passagierinnen und Passagiere auf die Belastung durch Fluglärm, Schadstoffe usw. geschlossen werden. Mit der Abstimmungsvorlage ist eine Verlängerung der Pisten und nicht ein Ausbau der Kapazität vorgesehen. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, was mit der Grafik in Bezug auf die Pistenverlängerungen ausgesagt werden soll.

Zu Grafik 2 «Nachtflüge beeinträchtigen die Gesundheit»

- In der Tabelle ist von Nachtflügen die Rede, wobei die Zeitspanne der Nacht von 21:00 bis 07:00 Uhr definiert wird (2. Spalte der Tabelle). Die in Bezug auf die Nacht geltenden rechtlichen Grundlagen (Art. 39 Abs. 1 Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt [SR 748.131.1]; Lärmschutz-Verordnung, Anhang 5 [Belastungsgrenzwerte für den Lärm ziviler Flugplätze]; Art. 11 und 12 sowie Anhang 1 Betriebsreglement für den Flughafen Zürich vom 30. Juni 2011 [Definition von «Nacht»]) legen die Nachtstunden von zivilen Flughäfen in der ganzen Schweiz von 22:00 bis 06:00 Uhr fest. Es ist daher offensichtlich falsch, wenn in der Grafik andere Nachtstunden angegeben werden.
- Der untere Teil der Grafik enthält folgende Aussage: «457 Flüge zwischen 23:30-23:30 während der Nachtruhe (<zum Abbau von Verspätungen>) im Juli 2023 (Quelle: Lärmbulletin, 07/2023, Flughafen Zürich). Bei 50 Mio. Passagieren könnte es in den Sommermonaten zu 737 Bewegungen während der Nachtruhe kommen. [...]» Diese scheinbar lineare Hochrechnung ist falsch und würde zu einer sehr hohen Anzahl an Flügen auf dem Flughafen Zürich führen, die keine Grundlage im SIL oder im Betriebsreglement hätte. Des Weiteren ist die angegebene Quelle zwar korrekt, jedoch ist die getroffene Aussage offensichtlich verzerrend. Aufgrund der Witterungsverhältnisse (insbesondere Regen) kann es regelmässig zu Ausfällen oder Verschiebungen von Flügen kommen, weshalb gerade dann der Verspätungsabbau zum Tragen kommt. Darüber hinaus wird in der Grafik einzig der Monat Juli 2023 als Datengrundlage für die Hochrechnung herangezogen, der ein Ferienmonat ist und in dem ausserordentlich viel Regen fiel. Es ist daher willkürlich und keinesfalls repräsentativ, wenn nur ein Monat als Datengrundlage für die angebliche Verletzung der Nachtsperrezeit herangezogen wird.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich insgesamt, dass die Informationen in den Grafiken 1 und 2 inhaltlich weit über diejenigen im Text der Stellungnahme des Referendatskomitees hinausgehen und nicht nur ergänzender, veranschaulichender Natur sind. Sie beruhen zudem grösstenteils auf nicht belegbaren, offensichtlich wahrheitswidrigen Annahmen und Berechnungen und vermischen darüber hinaus verschiedene Themen und rechtliche Definitionen miteinander. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Abstimmungszeitung um die offizielle Information des Kantons zuhanden der Stimmberechtigten handelt, die kurz und sachlich die Abstimmungsvorlagen und die unterschiedlichen Meinungen darzustellen hat. Die Abstimmungszeitung ist bei allen Stellungnahmen der Korrektheit und Sachlichkeit verpflichtet.

Dies gilt für die Stellungnahmen des Regierungsrates genauso wie für die Stellungnahmen der Minderheiten des Kantonsrates und die Stellungnahmen von Initiativ- und von Referendumskomitees. Dies ergibt sich unmittelbar aus § 64 Abs. 1 GPR und dient der Verwirklichung der in Art. 34 Abs. 2 BV verankerten Abstimmungsfreiheit. Insbesondere stellt die Abstimmungszeitung keine Abstimmungskampfbroschüre dar, in der eine Meinung in überspitzter oder in reisserischer Weise dargestellt wird. Die interessierten Kreise haben den Abstimmungskampf auf andere Weise zu führen und nicht mithilfe der Abstimmungszeitung. Auch vor diesem Hintergrund sind die Voraussetzungen von § 64 Abs. 4 GPR erfüllt, womit die Staatskanzlei die Grafiken 1 und 2 zu Recht zurückweisen und der Regierungsrat die Abstimmungszeitung mit der Stellungnahme des Referendumskomitees ohne diese Grafiken genehmigen konnte.

e) Die Staatskanzlei war gehalten, die Grafiken 1 und 2 aber auch aus formellen Gründen zurückzuweisen:

Beide in der Einspracheschrift abgedruckten Grafiken (Rechtsbegehren 1) sind sehr klein gedruckt und nicht lesbar. Ins Format der Abstimmungszeitung gesetzt, zeigt sich, dass die Stellungnahme den von den Vorschriften der Staatskanzlei vorgegebenen Rahmen von einer A4-Seite in der Abstimmungszeitung umfangmässig klar sprengen würde. Beide Grafiken müssten vergrössert und so lesbar gemacht werden. Bereits ohne den Text, der grundsätzlich im Zentrum der Stellungnahme zu stehen hat, würden die beiden Grafiken den zur Verfügung stehenden Umfang beinahe ausfüllen. Zusammen mit dem Text würden die Ausführungen deutlich zu lang. § 64 Abs. 1 GPR schreibt im einleitenden Satz vor, dass der Beleuchtende Bericht kurz, sachlich gefasst und gut verständlich sein muss. Diese Anforderungen gelten auch für eine Stellungnahme eines Referendumskomitees gemäss lit. c dieser Bestimmung. Die von den Einsprechern mit ihrem Rechtsbegehren 1 beantragte Stellungnahme entspricht diesen gesetzlichen Anforderungen klarerweise nicht, indem sie zu lang und ausserdem nicht gut verständlich ist. Die Staatskanzlei war somit nicht verpflichtet, die Grafiken in der Abstimmungszeitung zu berücksichtigen.

f) Schliesslich kann auch der Rüge der Einsprecher nicht gefolgt werden, dass das Gebot der Waffengleichheit verletzt worden sei, weil dem Referendumskomitee kein angemessener Umfang für seine Stellungnahme im Beleuchtenden Bericht eingeräumt worden sei.

Der Beleuchtende Bericht zur Vorlage über die Pistenverlängerungen setzt sich aus mehreren Teilen zusammen, nämlich aus der detaillierten Darstellung der Vorlage, der Beschreibung der Abstimmungsfrage, der Stimmempfehlung des Kantons- und des Regierungsrates (S. 21–23), der Stellungnahme der Minderheit des Kantonsrates (S. 24), der Stellungnahme des Referendumskomitees (S. 25) sowie aus dem Beschluss des Kantonsrates, gegen den das Referendum ergriffen wurde (S. 26). Den

Erläuterungen zur Vorlage und der Stellungnahme des Regierungsrates wurden demnach zweieinhalb Seiten Platz zugewiesen. Demgegenüber haben die Meinung der Minderheit des Kantonsrates sowie die Stellungnahme des Referendumskomitees je eine Seite zur Verfügung. Dass das Referendumskomitee die ihm zustehende Seite nicht voll ausgeschöpft hat, liegt daran, dass die Einsprecher auch nach mehrmalig erstreckter Frist und entsprechenden Hinweisen keine gesetzeskonforme Stellungnahme eingereicht hatten. Vor diesem Hintergrund ist nichts daran auszusetzen, und es ist mit dem Gebot der Waffengleichheit vereinbar, dass die Staatskanzlei den Gesamtumfang der Stellungnahme auf eine A4-Seite begrenzt. Einerseits sollen Abstimmungserläuterungen kurz ausfallen und sich auf das Wesentliche beschränken, damit sie inhaltlich zur Kenntnis genommen werden. Andererseits gilt auch das Gleichbehandlungsgebot aller am Beleuchtenden Bericht beteiligten Stellen. Entgegen der Auffassung der Einsprecher besteht somit kein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Stellungnahme der parlamentarischen Mehrheit und jener des Regierungsrates sowie derjenigen der parlamentarischen Minderheit und des Referendumskomitees.

g) Zusammenfassend erweisen sich die Rügen der Einsprecher zur Zurückweisung der Grafiken 1 und 2 als unbegründet. Die Einsprache ist mit Bezug auf das Rechtsbegehren 1 somit abzuweisen.

3. a) Für den Fall der Abweisung ihres Rechtsbegehrens 1 verlangen die Einsprecher im Sinne eines Eventualantrags, dass die Textfassung gemäss ihrem Rechtsbegehren 2 in der Abstimmungszeitung abgedruckt und im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht wird.

b) Es fällt auf, dass der Wortlaut der mit dem Rechtsbegehren 2 verlangten abdruckenden Textfassung deckungsgleich mit der Stellungnahme ist, die das Referendumskomitee mit E-Mail vom 21. Dezember 2023 nach der Genehmigung der Abstimmungszeitung durch den Regierungsrat von sich aus der Staatskanzlei einreichte. Vor diesem Hintergrund erscheinen die Einwendungen der Einsprecher, dass es kaum möglich wäre, die in den Grafiken 1 und 2 enthaltenen Informationen in konziser Form in die Stellungnahme einfließen zu lassen, und zudem auch nicht ersichtlich sei, wie die gleichen Informationen gut verständlich in Textform dargestellt werden könnten, als offensichtlich widersprüchlich und wenig glaubhaft. Es wäre den Einsprechern somit ohne Weiteres möglich gewesen, der Staatskanzlei innert der ursprünglich bis 23. November 2023 angesetzten und bis 7. Dezember 2023 mehrfach erstreckten Frist eine Stellungnahme einzureichen, die den Vorgaben entsprochen und die wesentlichen Argumente des Referendumskomitees auch ohne Grafiken enthalten hätte. Stattdessen hielt das Referendumskomitee bis zum Schluss an den Grafiken fest.

c) Weiter lässt sich auch die Stellungnahme gemäss Rechtsbegehren 2 nicht auf einer Seite im Format der Abstimmungszeitung abbilden und ist demzufolge zu lang. Sie entspricht damit den Anforderungen gemäss § 64 Abs. 1 GRP nicht vollumfänglich. Wäre indessen eine solche Stellungnahme rechtzeitig eingereicht worden, hätte sich für diese Stellungnahme in Bezug auf den Umfang wohl eine Lösung finden lassen. Entscheidend ist indessen, dass diese Stellungnahme viel zu spät vorlag, nämlich in einem Zeitpunkt, in dem der Druck und die Anlieferung der Abstimmungszeitung bereits abgeschlossen waren. Es kann nicht angehen, eine gesetzeskonforme Stellungnahme auch nach wiederholter Fristerstreckung nicht fristgerecht abzuliefern und sie erst im Einspracheverfahren nachzureichen. Ein solches Verhalten verdient keinen Rechtsschutz.

d) Darüber hinaus finden sich auch in der Stellungnahme gemäss Rechtsbegehren 2 neue inhaltliche Aussagen, die irreführend oder gemäss § 64 Abs. 4 GPR offensichtlich wahrheitswidrig erscheinen:

Im ersten Abschnitt der Stellungnahme wird ohne Quellenangabe der Flugverkehr für 27% des menschengemachten Klimaeffekts in der Schweiz verantwortlich gemacht. Dem Faktenblatt «Klimawirkung von Treibhausgasen und weiteren Substanzen» des Bundesamtes für Umwelt vom April 2023 und der darin erwähnten Diskussion der Akademie der Naturwissenschaften von 2021 (abrufbar unter bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/zustand/daten/treibhausgasinventar/flugverkehr.html) ist zu entnehmen, dass der Anteil der Kohlendioxid-Emissionen (CO₂) aus dem weltweiten Luftverkehr 2 bis 2,5% der globalen durch Menschen verursachten fossilen CO₂-Emissionen beträgt. In der Schweiz betrug der Anteil des nationalen und internationalen Luftverkehrs im Jahr 2019 ca. 13,5% der erfassten Gesamtemissionen von CO₂ und rund 11% von allen Treibhausgasen (CO₂-Äquivalente) gemäss Treibhausgasinventar. Die von den Einsprechern vorgebrachte Zahl von 27% beruht vermutlich auf einer vom Verein «Umverkehr» stammenden Zahl (abrufbar unter umverkehr.ch/flugfacts#welchen-einfluss-hat-der-flugverkehr-auf-dasP-klima), die gemäss den oben zitierten Dokumenten auf Abschätzungen von vergleichsweise wenigen Studien beruht. Überdies nehmen die Einsprecher damit einen unzulässigen Zusammenhang von Pistenverlängerungen und Belastungen aus Treibhausgasen aufgrund künftigen, durch die Pistenverlängerungen vermeintlich verursachten Mehrverkehrs an.

In der Mitte des zweiten Absatzes wird zudem festgehalten, dass mit dem Pistenausbau die Zahl von Starts und Landungen besonders am Abend zunehmen und die Anwohnenden noch mehr unter der Nachtruhestörung leiden würden. In der Fussnote 3 zum Text wird auf die «Medienkonferenz Flughafen» vom 7. Dezember 2023 verwiesen. Diese Aussage

ist falsch, weil der Pistenausbau gerade zu einem Abbau von Flügen während der für den Verspätungsabbau vorgesehenen Nachtstunden führt (vgl. Projektbeschreibung der Flughafen Zürich AG vom 17. Februar 2020; RRB Nr. 545/2021). Die Aussage an der Medienkonferenz zum Flughafenbericht 2023, die zitiert wird, ist im folgenden Kontext zu sehen: Bei einer Pistenverlängerung könnten mehr Flugzeugtypen auf den im Betriebsreglement vorgesehenen Pisten starten und landen als im aktuellen Pistensystem, bei dem bestimmte Flugzeugtypen aufgrund ihrer Bauweise auf andere Pisten ausweichen müssen.

e) Zusammenfassend ist die Einsprache auch in Bezug auf das Rechtsbegehren 2 abzuweisen, weil die Stellungnahme innert der von der Staatskanzlei angesetzten Frist hätte eingereicht werden können, sie den Anforderungen von § 64 Abs. 1 nicht vollumfänglich entspricht und verschiedene inhaltlich irreführende oder gemäss § 64 Abs. 4 GPR offensichtlich wahrheitswidrige Angaben enthält, die hätten zurückgewiesen werden müssen.

4. a) Die Einsprecher wenden ein, dass sie während des Verfahrens immer fristgerecht reagiert und rechtzeitig eine überarbeitete Fassung der Stellungnahme eingereicht hätten. Auch hätten sie mit E-Mail des Einsprechers 2 vom 7. Dezember 2023 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich die Staatskanzlei bei ihnen melden solle, falls sie Fragen oder Anmerkungen habe. Vor diesem Hintergrund habe der Regierungsrat die Stellungnahme des Referendumskomitees nicht eigenmächtig ändern und die erläuternden, veranschaulichenden Grafiken entfernen dürfen, schon gar nicht, ohne dem Referendumskomitee vorher das zugesicherte «Gut zum Druck» zuzustellen, was eine nochmalige Intervention ermöglicht hätte. Die Einsprecher sehen darin eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben im Sinne von Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV, die eine Aufhebung des angefochtenen Genehmigungsbeschlusses des Regierungsrates rechtfertige.

b) Aus den Akten ergibt sich, dass die Staatskanzlei den Einsprechern am 3. November 2023 eine dreiwöchige Frist bis zum 23. November 2023 zur Einreichung der Stellungnahme des Referendumskomitees ansetzte. Die Einsprecher reichten innert Frist eine Stellungnahme ein, deren Grafiken als nicht zulässig erachtet wurden. Ihnen wurde eine Frist zur Verbesserung der Mängel bis zum 5. Dezember 2023 angesetzt. Die überarbeitete Stellungnahme enthielt geänderte Grafiken, die aus inhaltlichen und formellen Gründen wiederum zurückgewiesen werden mussten. Die Staatskanzlei kontaktierte den Einsprecher 2 deshalb am 4. Dezember 2023 telefonisch und reichte die besprochenen Inhalte gleichentags per E-Mail nach. Dem Referendumskomitee wurde ausdrücklich empfohlen, die Kernbotschaften der Grafiken «unter unbedingter jeweiliger Nennung der Datenquellen» zu verschriftlichen. Gleichzeitig verlängerte

die Staatskanzlei von sich aus die Frist erneut bis zum Freitag, 8. Dezember 2023, 07:30 Uhr, damit die Einsprecher die neusten Zahlen des Flughafenberichts 2023, der am 7. Dezember 2023 veröffentlicht wurde, in die Stellungnahme einfliessen lassen konnten. Den Einsprechern wurde dabei klar vermittelt, dass dies der letztmögliche Zeitpunkt zur Einreichung einer nochmals überarbeiteten Stellungnahme sei, damit die Abstimmungszeitung im Hinblick auf die Beschlussfassung durch den Regierungsrat fristgerecht fertiggestellt werden könne. Am 7. Dezember 2023 reichten die Einsprecher eine dritte Fassung der Stellungnahme mit den unveränderten Grafiken ein. Weder wurden die Grafiken aus der Stellungnahme entfernt, noch wurden die Empfehlungen der Staatskanzlei zur Verschriftlichung der darin enthaltenen Aussagen umgesetzt. Nachdem den Einsprechern zweimal und mit Fristerstreckung die Möglichkeit geboten worden war, die Stellungnahme zu überarbeiten, blieb vor der Genehmigung der Abstimmungszeitung keine Zeit mehr, um vom Referendatskomitee auch noch ein «Gut zum Druck» einzuholen. Vor diesem Hintergrund kann keine Rede davon sein, dass die Staatskanzlei und der Regierungsrat den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt hätten. Vielmehr zeigt sich, dass die Staatskanzlei mit dem Einsprecher 2 regelmässig und auf verschiedenen Kanälen (schriftlich, E-Mail, telefonisch) Kontakt hatte, jederzeit und rasch über die Rahmenbedingungen informierte und sich um eine konstruktive Lösung bemühte, welche die Argumente und Argumentationsweise des Referendatskomitees berücksichtigte. Sie handelte stets rasch, damit das Referendatskomitee genügend Zeit hatte, um die vorgeschlagenen Anpassungen vorzunehmen. Die Einsprache ist auch in diesem Punkt als unbegründet abzuweisen.

5. Zusammenfassend ist die Einsprache insgesamt abzuweisen. Es liegt keine Verletzung der Abstimmungsfreiheit von Art. 34 Abs. 2 BV sowie des Grundsatzes von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV vor. Die Staatskanzlei bzw. der Regierungsrat haben die Stellungnahme des Referendatskomitees zu Recht gekürzt, indem sie die Grafiken gestützt auf § 64 Abs. 1 und 4 GPR zurückgewiesen haben.

Damit erübrigt sich auch der Subeventualantrag der Einsprecher (Rechtsbegehren 3), wonach die kantonale Volksabstimmung vom 3. März 2024 zu den Pistenverlängerungen (Vorlage 4) zu verschieben bzw. zu wiederholen sei.

6. In Anwendung von § 13 Abs. 4 VRG sind keine Kosten zu erheben. Es ist keine Parteientschädigung zu entrichten (§ 17 Abs. 2 VRG). Dies gilt sowohl für den vorliegenden Beschluss zur Abweisung der Einsprache (Endentscheid) als auch für den Beschluss vom 22. Januar 2024 zur Abweisung des Gesuchs um Erlass vorsorglicher Massnahmen zur Einsprache (Zwischenentscheid; RRB Nr. 47/2024).

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Einsprache gegen den Beleuchtenden Bericht zur kantonalen Volksabstimmung vom 3. März 2024 über die Verlängerung der Pisten 28 und 32 des Flughafens Zürich wird abgewiesen.

II. Es werden keine Kosten erhoben und es wird keine Parteientschädigung entrichtet.

III. Gegen diesen Beschluss kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Sie ist innert 30 Tagen nach Zustellung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.

IV. Mitteilung an Rechtsanwalt Silvan Keller, ettersuter Rechtsanwältin, Klausstrasse 43, Postfach 3062, 8034 Zürich (zuhanden der Einsprecher), sowie an die Volkswirtschaftsdirektion, die Staatskanzlei und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli