

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. Oktober 2024

1014. Eidgenössische und kommunale Volksabstimmungen vom 22. September 2024 («Biodiversitätsinitiative», «Gute-Luft- Initiative» und «Zukunfts-Initiative»); Stimmrechts- und Abstimmungsbeschwerde

In Sachen [REDACTED], vertreten durch [REDACTED]
[REDACTED] und [REDACTED], beide wohnhaft an der [REDACTED]
Zürich, betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 22. Sep-
tember 2024 über die Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und
Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» sowie die kommunalen Volksab-
stimmungen der Stadt Zürich vom 22. September 2024 über die Gegen-
vorschläge zu den kommunalen Volksinitiativen «Initiative für ein gesun-
des Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» und «Initiative für eine zukunfts-
fähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)»

hat sich ergeben:

A. Am 22. September 2024 fand die eidgenössische Volksabstimmung
über die Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft
(Biodiversitätsinitiative)» statt. Die Stimmberechtigten lehnten diese Vor-
lage mit 63,03% Nein-Stimmen ab.

B. Ferner fand am 22. September 2024 in der Stadt Zürich die kommu-
nale Volksabstimmung über den Gegenvorschlag zur Volksinitiative
«Initiative für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» und den
Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Initiative für eine zukunftsfähige
Mobilität (Zukunfts-Initiative)» statt. Beide Vorlagen wurden von den
Stimmberechtigten der Stadt Zürich angenommen (Gegenvorschlag zur
«Gute-Luft-Initiative» mit einem Ja-Anteil von 66% und Gegenvorschlag
zur «Zukunfts-Initiative» mit 62,15% Ja-Stimmen).

C. [REDACTED] und [REDACTED] erhoben im Nachgang
zu den genannten eidgenössischen und kommunalen Abstimmungen mit
gemeinsamer Eingabe vom 22. September 2024 (Postaufgabe: 22. Septem-
ber 2024, Eingang: 24. September 2024) bzw. ergänzender Eingabe vom
23. September 2024 (Postaufgabe: 23. September 2024, Eingang: 25. Sep-
tember 2024) beim Regierungsrat eine «Abstimmungs- und Stimmrechts-
beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten». [REDACTED]

[REDACTED] erhob die Beschwerde einerseits als Vertreterin ihrer Tochter,
[REDACTED] (nachfolgend: Beschwerdeführerin 1), anderseits in
eigenem Namen (nachfolgend: Beschwerdeführerin 2) und schliesslich im

Namen der Wildbienen (Seiden-, Sand-, Furchen-, Schmal-, Sägehorn-, Hosen-, Blattschneider-, Mörtel- und Echte Bienen) mit den folgenden Anträgen:

- «1. Die vorliegende Beschwerde sei gutzuheissen.
2. Dem Kind sei das Stimmrecht in Umweltangelegenheiten zur Wahrung ihrer Menschenwürde zuzusprechen und für die gerechte Verteilung der Generationenlast für die Bewältigung der Biodiversitätskrise zu sorgen.
Eventualiter seien umgehend wirkungsvolle Massnahmen zu ergreifen, um den Verlust von Lebensraum, der Übernutzung von natürlichen Ressourcen, der Verschmutzung der Umwelt, dem Klimawandel und den invasiven gebietsfremden Arten bis zum Erreichen des 18. Lebensjahres des Kindes entgegenzuwirken.
Subeventualiter sei festzustellen, dass die bundes- und völkerrechtlich verankerten Rechte des Kindes auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit, auf Förderung ihrer Entwicklung und auf freie Meinungsäusserung und Partizipation in Umweltangelegenheiten verletzt werden und damit ihre Menschenwürde missachtet.
3. Den Wildbienen sei das Stimmrecht in Umweltangelegenheiten zur Wahrung ihrer Würde als Kreatur und zum Schutz vor Ausrottung durch den Menschen zuzusprechen.
Eventualiter seien umgehend wirkungsvolle Massnahmen zu ergreifen, um die bedrohten Wildbienenarten vor Ausrottung zu schützen.
Subeventualiter sei festzustellen, dass die bundes- und völkerrechtlich verankerte dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in Bezug auf die Wildbienen mit den Familien der Seidenbienen (Colletidae), Sandbienen (Andrenidae), Furchen- und Schmalbienen (Halictidae), Sägehorn- und Hosenbienen (Melittidae), Blattschneider- und Mörtelbienen (Megachilidae) sowie Echten Bienen (Apidae) nicht erreicht wird und damit ihre Würde als Kreatur missachtet.
4. Das Wahlergebnis der Biodiversitätsinitiative sei für ungültig zu erklären. Eventualiter sei das Wahlergebnis für teilungültig zu erklären.
Subeventualiter sei festzustellen, dass die Abweisung der Biodiversitätsinitiative für eine unverhältnismässige Verteilung der Bürde für die ökologische Krise auf Kinder und künftige Generationen darstellt.
5. Die Abstimmung zur Biodiversitätsinitiative sei zur Wahrung einer repräsentativen Demokratie unter Einbezug von Kindern und Wildbienen zu wiederholen.
6. Die Personendaten der Beschwerdeführerin 1 und Beschwerdeführerin 9 seien bei einer öffentlichen Publikation des Entscheids zu anonymisieren.

7. Den Beschwerdeführinnen sei vor dem Erlass eines Beschlusses das rechtliche Gehör zu gewähren, damit sie sich zu einzelnen Aspekten noch einmal detaillierter und unter allfälligem Beizug einer Rechtsanwältin äussern können.»

Es kommt in Betracht:

1. Gemäss Art. 77 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) kann bei der Kantonsregierung unter anderem Stimmrechts- und Abstimmungsbeschwerde im Zusammenhang mit eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen geführt werden. Die Beschwerde ist gemäss Art. 77 Abs. 2 BPR innert drei Tagen seit Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt als Einschreiben einzureichen. Vorliegend kann offen bleiben, ob die eingeschriebene versandte Beschwerde rechtzeitig erhoben wurde, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

2. Die Beschwerdeführerinnen erheben vorliegend sowohl eine Stimmrechts- als auch eine Abstimmungsbeschwerde (Art. 77 Abs. 1 Bst. a und b BPR).

3. Gegenstand der Stimmrechtsbeschwerde (im Sinne von Art. 77 Abs. 1 Bst. a BPR) ist die Verletzung des Stimmrechts nach den Art. 2-4, Art. 5 Abs. 3 und 6 sowie Art. 62 und 63 BPR. Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann die Verletzung des Stimmrechts im Zusammenhang mit dem Ausschluss des Stimmrechts, dem politischen Wohnsitz, dem Stimmregister, bestimmten Grundsätzen der persönlichen Stimmabgabe, der Stimmrechtsbescheinigung und deren Verweigerung gerügt werden. Machen die Beschwerdeführenden geltend, dass ihnen die politischen Rechte zu Unrecht verweigert worden sind, genügt es für ihre Beschwerdelegitimation in Stimmrechtsachen, dass sie als auf dem betreffenden Staatsgebiet Wohnhafte von der Verweigerung betroffen sind (vgl. hierzu BGE 116 Ia 359 E. 3 S. 364 f.). In Bundessachen stehen die politischen Rechte allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche unmündig sind. Sie können insbesondere an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen (Art. 136 Bundesverfassung [BV, SR 101]).

Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, dass die Beschwerdeführerin I und die Wildbienen zu Unrecht von der Teilnahme an der eidgenössischen Volksabstimmung über die Biodiversitätsinitiative ausgeschlossen worden sind.

Die Beschwerdeführerin I, geboren am [REDACTED] 2013, ist in der Stadt Zürich wohnhaft und Schweizer Bürgerin. Gemäss Auskunft der zuständigen Stimmregisterzentrale vom 27. September 2024 ist sie aufgrund ihrer

Minderjährigkeit nicht stimmberechtigt. Grundsätzlich wäre damit bereits ihre Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde zu vereinen. Da sich die Beschwerdeführerin vorliegend jedoch auf den Standpunkt stellt, sie hätte richtigerweise stimmberechtigt sein müssen, ist auf ihre Beschwerde ausnahmsweise einzutreten.

Die Beschwerdeführerin dringt mit ihrem Vorbringen allerdings nicht durch. Ihr ist an der eidgenössischen Volksabstimmung vom 22. September 2024 das Stimmrecht richtigerweise nicht zugestanden worden, weil die Voraussetzung der Volljährigkeit gemäss Art. 136 BV nicht erfüllt war. Daran ändert auch ihr Einwand nichts, wonach sie mit Blick auf Umweltanliegen urteilsfähig sei. Einen Anspruch auf Erteilung des Stimmrechts an eine Minderjährige lässt sich ferner weder aus dem Bundesrecht noch aus dem Völkerrecht ableiten. Die Stimmrechtsbeschwerde der Beschwerdeführerin 1 ist daher mangels Stimmberechtigung infolge Minderjährigkeit abzuweisen.

Mit Blick auf die Beschwerdeführerin 2 ist festzuhalten, dass diese gemäss Auskunft der Stimmregisterzentrale der Stadt Zürich vom 27. September 2024 in der Stadt Zürich und damit im Kanton Zürich wohnhaft ist und das 18. Altersjahr zurückgelegt hat. Sie verfügt jedoch nicht über das Schweizer Bürgerrecht und ist damit in eidgenössischen Angelegenheiten nicht stimmberechtigt. Diesen Umstand bestreitet sie nicht und macht auch nicht geltend, dass ihr das Stimmrecht zu Unrecht verweigert worden sei. Auf ihre Beschwerde ist daher aufgrund fehlender Beschwerdelegitimation nicht einzutreten.

Mit Bezug auf die Wildbienen ist schliesslich festzuhalten, dass Tiere keine Rechtssubjekte sind und deshalb auch keine subjektive Rechte haben können. Wildbienen sind keine Grundrechtsträger und damit vom Schutzbereich der politischen Rechte von vornherein ausgeschlossen (Peter V. Kunz, Tier[schutz]recht zwischen Ideologie und Ökonomie, in: AJP, 9/2022, S. 999).

4. Die Beschwerdeführerinnen bemängeln ferner, dass der Bundesrat in den Abstimmungserläuterungen zur Biodiversitätsinitiative die Stimmbevölkerung irreführend informiert habe. Sie erheben damit eine Abstimmungsbeschwerde. Mit der Abstimmungsbeschwerde im Sinne von Art. 77 Abs. 1 Bst. b BPR können Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen gerügt werden.

Mit Blick auf das soeben zur Stimmrechtsbeschwerde Ausgeführte, sind die Beschwerdeführerinnen nicht stimmberechtigt und daher nicht legitimiert, eine Abstimmungsbeschwerde in eidgenössischen Angelegenheiten im Kanton Zürich zu erheben (vgl. BGE 139 I 195 E. 1.4). Auf die Abstimmungsbeschwerde kann bei dieser Sachlage von vornherein nicht eingetreten werden.

Auf die Beschwerde hätte aber selbst dann nicht eingetreten werden können, wenn die Beschwerdeführerinnen als zur Erhebung einer Abstimmungsbeschwerde legitimiert erachtet würden. Die Beschwerdeführerinnen bringen im Wesentlichen vor, dass die Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten aufgrund der irreführenden Erläuterungen des Bundesrates zur «Biodiversitätsinitiative», mithin eines Aktes einer Bundesbehörde, verletzt worden sei. Im Verfahren vor einer Kantonsregierung kommen indessen nur kantonale Akte als Beschwerdeobjekt infrage. Der Regierungsrat ist nicht befugt, Akte der Bundesbehörden zu überprüfen (Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 44 [1980] Nr. 2, mit Hinweisen; Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss., Zürich 1990, S. 19 f.; Andreas Glaser, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, in: ZBl 118/2017, S. 418). Auch ist die Zuständigkeit der Kantonsregierung als erste Beschwerdeinstanz im Sinne von Art. 77 Abs. 1 Bst. b BPR nur dort sachgerecht, wo sich die Beanstandung auf einen kommunalen oder regionalen Sachverhalt bezieht (BGE 137 II 177, S. 179, mit weiteren Hinweisen; Urteile des Bundesgerichts 1C_372/2014 und 1C_373/2014 vom 4. September 2014, E. 3.1). Mit anderen Worten ist eine Überprüfungscompetenz des Kantons immer dort abzulehnen, wo Unregelmässigkeiten beanstandet werden, die kantonsübergreifende Auswirkungen haben (vgl. ferner Urteil des Bundesgerichts 1C_455/2016 vom 14. Dezember 2016, E. 2.4, wonach die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates zu eidgenössischen Vorlagen selbst vor Bundesgericht nicht anfechtbar sind).

5. Zusammengefasst ist die Stimmrechtsbeschwerde der Beschwerdeführerin 1 abzuweisen, und auf die Stimmrechtsbeschwerde der Beschwerdeführerin 2 ist nicht einzutreten. Auf die Abstimmungsbeschwerde der Beschwerdeführerinnen kann ebenfalls nicht eingetreten werden.

6. Soweit sich die Beschwerdeführerinnen in ihrer Beschwerde auf die kommunalen Abstimmungen der Stadt Zürich vom 22. September 2024 (Gegenvorschläge zur «Gute-Luft-Initiative» und zur «Zukunfts-Initiative»), beziehen, kann auf sie mangels Zuständigkeit des Regierungsrates ebenfalls nicht eingetreten werden. Da die beiden kommunalen Vorlagen gemäss Angaben der Beschwerdeführerinnen aber ohnehin in ihrem Sinn angenommen wurden, ist von einer Überweisung an den zuständigen Bezirksrat Zürich (vgl. § 19b Abs. 2 Bst. c Ziff. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 [LS 175.2]) abzusehen.

7. Nach diesem Verfahrensausgang erübrigt sich der verfahrenslleitende Antrag der Beschwerdeführerinnen, wonach ihnen das rechtliche Gehör zu gewähren sei, damit sie sich zu einzelnen Aspekten detaillierter und unter allfälligem Beizug einer Rechtsanwältin oder eines Rechtsanwalts äussern können.

8. In Anwendung von Art. 86 Abs. 1 BPR sind keine Kosten zu erheben.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Stimmrechtsbeschwerde der Beschwerdeführerin 1 wird abgewiesen.

II. Auf die Stimmrechtsbeschwerde der Beschwerdeführerin 2 wird nicht eingetreten.

III. Auf die Abstimmungsbeschwerde der Beschwerdeführerinnen wird nicht eingetreten.

IV. Es werden keine Kosten erhoben.

V. Gegen diesen Entscheid kann binnen einer Frist von fünf Tagen beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden (Art. 82 Bst. c, Art. 88 Abs. 1 Bst. b und Art. 100 Abs. 3 Bst. b Bundesgerichtsgesetz [BGG]). Die Beschwerde muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht (Adresse: Schweizerisches Bundesgericht, Mon Repos, 1000 Lausanne 13) eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (Art. 48 Abs. 1 BGG).

VI. Dieser Beschluss ist nicht öffentlich.

VII. Mitteilung an [REDACTED] (für sich und zuhanden von [REDACTED] Zürich, die Bundeskanzlei, Bundeshaus West, 3003 Bern, das Statistische Amt des Kantons Zürich als kantonales Wahl- und Abstimmungsbüro sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli