

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

Antrag des Regierungsrates vom 28. Oktober 2015

5235

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Pistenveränderungen vors Volk!»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. Oktober 2015,

beschliesst:

I. Der Volksinitiative «Pistenveränderungen vors Volk!» wird zugestimmt.

II. Das Flughafengesetz vom 12. Juli 1999 wird gemäss nachfolgender Vorlage geändert:

Flughafengesetz

(Änderung vom ...)

Weisungsrecht
des Staates

§ 19. Abs. 1 unverändert.

² Soll die Staatsvertretung einem Gesuch über die Änderung der Lage und Länge der Pisten zustimmen, so beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat vorgängig die Genehmigung der entsprechenden Weisung.

³ Der Beschluss des Kantonsrates untersteht dem fakultativen Referendum unabhängig davon, ob der Kantonsrat die Weisung des Regierungsrates genehmigt oder ablehnt.

⁴ Lehnen die Stimmberechtigten den ablehnenden Beschluss des Kantonsrates ab, so gilt die Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat als genehmigt.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Im Zeitpunkt der Inkraftsetzung beim Kantonsrat hängige Genehmigungsanträge gemäss § 19 werden nach neuem Recht behandelt.

III. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

«Die unterzeichnenden, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten stellen gestützt auf Art. 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die dazugehörige Verordnung (VPR) in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs folgendes Begehren:

Das Gesetz über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz) vom 12. Juli 1999 wird wie folgt geändert:

§ 19. Weisungsrecht des Staates

¹ (unverändert).

² Soll die Staatsvertretung einem Gesuch über die Änderung der Lage und Länge der Pisten zustimmen, so beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat vorgängig die Genehmigung der entsprechenden Weisung.

³ Der Beschluss des Kantonsrates untersteht dem fakultativen Referendum unabhängig davon, ob der Kantonsrat die Weisung des Regierungsrates genehmigt oder ablehnt.

⁴ Lehnen die Stimmberechtigten den ablehnenden Beschluss des Kantonsrates ab, so gilt die Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat als genehmigt.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Im Zeitpunkt der Inkraftsetzung beim Kantonsrat hängige Genehmigungsanträge gemäss § 19 werden nach neuem Recht behandelt.»

Begründung:

«Über Veränderungen der Lage und Länge der Pisten des Flughafens Zürich soll in jedem Fall das Volk abstimmen können. Heute hat das Volk nur dann die Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen, wenn der Kantonsrat einer Pistenverlängerung oder -verlegung zustimmt. Ein Nein des Kantonsrates ist dagegen abschliessend und verhindert eine Mitsprache der Bevölkerung. Dieser Missstand soll mit der vorliegenden Volksinitiative beseitigt werden.»

Weisung

A. Ziele der Initiative

Gemäss geltendem § 19 Abs. 2 des Flughafengesetzes (LS 748.1) können die Stimmberechtigten lediglich in denjenigen Fällen das Referendum ergreifen, in denen der Regierungsrat einem Gesuch der Flughafen Zürich AG (FZAG) über die Änderung der Lage und Länge der Pisten am Flughafen Zürich zugestimmt und der Kantonsrat diese Zustimmung genehmigt hat. Wenn der Kantonsrat ein vom Regierungsrat genehmigtes Gesuch über die Änderung der Lage und Länge der Pisten ablehnt, haben die Stimmberechtigten jedoch kein Mitspracherecht. Mit der eingereichten Volksinitiative zur Änderung von § 19 Abs. 2 des Flughafengesetzes sollen die Mitspracherechte der Stimmberechtigten insoweit ausgedehnt werden, als diese auch gegen einen ablehnenden Beschluss des Kantonsrates betreffend Änderung der Lage oder Länge der Pisten das Referendum ergreifen können. Lehnen die Stimmberechtigten den negativen Beschluss des Kantonsrates ab, so sieht der Initiativtext vor, dass direkt die ursprüngliche positive Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat als genehmigt gilt.

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

B. Formelles

Mit Verfügung vom 6. Mai 2015 (ABI 2015-05-15) stellte die Direktion der Justiz und des Innern das Zustandekommen der am 6. März 2015 eingereichten Volksinitiative fest. Der Regierungsrat stellte mit Beschluss vom 19. August 2015 fest, dass die Initiative rechtmässig ist (RRB Nr. 799/2015). Er beauftragte die Volkswirtschaftsdirektion, ihm innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt zu unterbreiten (§ 130 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte, GPR; LS 161).

Eine Initiative ist gültig, wenn sie einen initiativfähigen Gegenstand betrifft (Art. 23 Kantonsverfassung, KV, LS 101), den Grundsatz der Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV).

Die vorliegende Volksinitiative verlangt eine Änderung des Flughafengesetzes und umfasst damit einen initiativfähigen Gegenstand. Inhalt der Volksinitiative ist das kantonsinterne Verfahren betreffend Genehmigung der Weisung, die der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG erteilt, sofern es um Gesuche an den Bund über die Änderung von Lage und Länge der Pisten geht (vgl. § 19 Abs. 1 und 2 Flughafengesetz). Die einzelnen Absätze des Initiativtextes, nämlich der geänderte § 19 Abs. 2 und die zwei neuen Abs. 3 und 4 weisen untereinander einen engen sachlichen und funktionellen Zusammenhang auf. Abs. 3, das Kernanliegen der Volksinitiative, will die Stimmberechtigten auch dann über ein vom Regierungsrat gutgeheissenes Gesuch über Änderung der Lage und Länge der Pisten entscheiden lassen, wenn der Kantonsrat dies abgelehnt hat. Abs. 2 und 4 legen zeitlich und logisch aufeinander abgestimmte Verfahrensdetails fest (Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend Genehmigung seiner Weisung; Genehmigung der Weisung des Regierungsrates, falls die Stimmberechtigten die negative Weisung des Kantonsrates ablehnen). Auch die übergangsrechtliche Bestimmung steht mit dem Hauptanliegen in einem engen sachlichen Zusammenhang. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist daher gewahrt.

Dem Bund kommt gemäss Art. 87 der Bundesverfassung (BV, SR 101) auf dem Gebiet der Luftfahrt und damit auch auf dem Gebiet der Flughäfen eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zu. Der Bund hat mit der Luftfahrtgesetzgebung von dieser Kompetenz sehr weitgehend Gebrauch gemacht. Die Volksinitiative wäre zum Beispiel dann verfassungswidrig, wenn sie in diese Kompetenzordnung eingreifen und für den Flughafen Zürich verpflichtendes kantonales Recht setzen würde. Die Volksinitiative betrifft jedoch lediglich die Anpassung des kantonsinternen Verfahrens bezüglich der Weisungen des Regierungsrates gemäss § 19 Abs. 1 und 2 des Flughafengesetzes. Konkret geht es um die Frage, ob – wie dies nach dem geltenden Recht der Fall ist – der Kantonsrat oder – wie die Initiative dies verlangt – neu die Stimmberechtigten die Weisung des Regierungsrates letztlich genehmigen, damit die FZAG dem Bund ein Plangenehmigungsgesuch betreffend Änderung der Lage und/oder Länge der Pisten einreichen kann. Die Volksinitiative betrifft daher nicht das bundesrechtliche Plangenehmigungsverfahren an sich, das für ein konkretes Pistenanpassungsprojekt vorausgesetzt wird (vgl. Art. 37 ff. Luftfahrtgesetz [LFG, SR 748.0]). Sie enthält kein unmittelbar verpflichtendes kantonales Recht und greift nicht in die bundesrechtliche Kompetenzordnung gemäss Art. 87 BV ein.

Die Frage, ob die von der Initiative verlangte Ausdehnung des fakultativen Referendums gegen übergeordnetes Recht (Staatsvertragsrecht, Bundesrecht, interkantonales Recht mit Gesetzes- oder Verfassungsrang und kantonales Verfassungsrecht) verstösst, ist auch aus den folgenden Gründen zu verneinen:

Art. 34 BV, der die politischen Rechte gewährleistet, steht der Einführung eines Referendums gegen negative Beschlüsse des Kantonsrates nicht entgegen. Auch Art. 141 BV, der das fakultative Referendum betrifft, schliesst das negative Referendum nicht ausdrücklich aus.

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

Das Bundesgericht befand in seinem Entscheid vom 21. November 1973 betreffend (fakultatives) Referendum gegen einen negativen Beschluss des Gemeindeparlaments, dass sich das Referendum nur auf positive Beschlüsse beziehen könne. Da dem Referendum nach allgemeiner schweizerischer Rechtsauffassung und gemäss Rechtslehre Vetocharakter zukomme und die Stimmberechtigten daher nur das Recht hätten, eine vom Parlament beschlossene Änderung oder Neuerung zu Fall zu bringen (BGE 99 Ia 524, E. 5a). Zudem sei unklar, worüber die Stimmberechtigten mit einem Referendum gegen einen negativen Parlamentsbeschluss konkret abzustimmen hätten und was das Ergebnis dieser Abstimmung sei, weshalb sich das Ziel der Stimmberechtigten einfacher auf dem Weg einer Initiative erreichen lasse (BGE 99 Ia 524, E. 5c und 6). Das Bundesgericht brachte gegen die Zulässigkeit des Referendums bei negativen Parlamentsbeschlüssen somit in erster Linie praktische Einwände vor. Es führte keine verfassungsmässigen Gründe an, weshalb ein Referendum gegen negative Beschlüsse nicht möglich sein sollte. Das Bundesgericht hielt denn auch fest, dass es dem kantonalen Gesetzgeber unbenommen sei, das fakultative Referendum auch gegen negative Entscheide der (Gemeinde-)Parlamente zuzulassen (BGE 99 Ia 524, E. 4). Aus der Argumentation des Bundesgerichts gegen das Referendumsrecht bei negativen Beschlüssen des Parlaments lässt sich somit – soweit auf die vorliegende Fragestellung anwendbar – nichts gegen die Rechtmässigkeit der Volksinitiative ableiten.

Gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. c KV sind schliesslich dem Volk auf Verlangen Beschlüsse des Kantonsrates zur Abstimmung zu unterbreiten, die durch Gesetz dem Referendum unterstellt sind. Das Referendum gegen negative Beschlüsse des Kantonsrates wird somit auch in der Kantonsverfassung nicht ausdrücklich ausgeschlossen, sofern eine entsprechende Gesetzesbestimmung ein solches Referendum vorsieht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass keine Gründe für eine inhaltliche Ungültigkeit der Volksinitiative bestehen. Da ein negativer Beschluss des Kantonsrates gegen ein Pistenausbauprojekt somit den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt werden kann, ist die Volksinitiative auch nicht undurchführbar. Die Volksinitiative «Pistenveränderungen vors Volk!» ist deshalb rechtmässig und gültig.

C. Materielles

a) Ausgangslage

§ 19 Abs. 1 des Flughafengesetzes enthält zwei Vetotatbestände: Der Regierungsrat erteilt der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG Weisungen für Verwaltungsratsbeschlüsse, die Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten und Gesuche um Änderungen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung betreffen. Dank der dem Kanton gesetzlich und statutarisch eingeräumten Sperrminorität kann die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG das Zustandekommen eines solchen Verwaltungsratsbeschlusses mit entsprechender Weisung des Regierungsrates verhindern. Bezüglich der Gesuche an den Bund über die Änderung der Lage und Länge der Pisten präzisiert § 19 Abs. 2 des Flughafengesetzes, dass der Kantonsrat die zustimmenden Weisungen des Regierungsrates in der Form des referendumsfähigen Beschlusses genehmigt. Das Mitspracherecht des Volkes ist also nach geltendem Recht so ausgestaltet, dass das Referendum nur dann ergriffen werden kann, wenn der Regierungsrat einem Gesuch der FZAG über die Änderung der Lage und Länge der Pisten am Flughafen Zürich zustimmt und der Kantonsrat diese Zustimmung genehmigt. Sofern der Kantonsrat den zustimmenden Entscheid des Regierungsrates nicht genehmigt, haben die Stimmberechtigten nach geltendem Recht kein Mitspracherecht. Die Volksinitiative bezweckt, das fakultative Referendum auf die Fälle auszudehnen, in denen der Kantonsrat den zu-

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

stimmenden Entscheid des Regierungsrates nicht genehmigt. Wenn jedoch bereits der Regierungsrat ein Pistenausbauprojekt ablehnt, so wird dieser Entscheid wie nach geltendem Recht weder dem Kantonsrat noch den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt.

b) Beurteilung der Initiative

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die mit der Volksinitiative im Flughafengesetz verlangte Ausdehnung des Referendumsrechts auf Beschlüsse des Kantonsrates, mit denen die Weisung des Regierungsrates gemäss § 19 Abs. 2 des Flughafengesetzes nicht genehmigt wird, gerechtfertigt und wünschenswert ist.

Vorweg ist festzuhalten, dass vorliegend kein konkretes Pistenanpassungsprojekt der FZAG zu beurteilen ist. Vielmehr ist unabhängig von einem konkreten Projekt die mit der Volksinitiative verlangte Ausdehnung der Volksrechte abstrakt für den Fall zu beurteilen, dass in Zukunft über ein solches Gesuch zu befinden sein könnte. Die Volksinitiative beschränkt sich auf das innerkantonale Verfahren betreffend Genehmigung der Weisung des Regierungsrates gegenüber der Staatsvertretung. Damit ist auch gesagt, dass die Volksinitiative Festlegungen im Rahmen von Sach- und Richtplanungen nicht berührt.

In einer (halb-)direkten Demokratie ist eine Ausdehnung der Mitspracherechte des Volkes grundsätzlich zu befürworten. Bereits deshalb spricht nichts dagegen, den Stimmberechtigten des Kantons Zürich das von der Initiative verlangte zusätzliche Mitbestimmungsrecht zu ermöglichen.

Von einem Gesuch der FZAG an den Bund über die Änderung der Lage und Länge der Pisten ist ein Grossteil der Zürcher Bevölkerung betroffen. Dies ist vor allem wegen der dadurch bewirkten Änderung des Flughafenbetriebs, vorab der An- und Abflugrouten und der damit verbundenen veränderten Lärmimmissionen, aber auch wegen der (volks-)wirtschaftlichen Auswirkungen einer Anpassung im Betrieb, der Fall. Da es gemäss Flughafengesetz nicht möglich ist, die FZAG mittels einer Volksinitiative zu verpflichten, ein Pistenanpassungsgesuch auszuarbeiten, rechtfertigt es sich, den Stimmberechtigten unabhängig davon, wie der Kantonsrat hinsichtlich eines künftigen Pistenanpassungsprojekts entscheidet, das fakultative Referendum einzuräumen. Mit Pistenausbauten am Flughafen Zürich zusammenhängende Themen wurden in der Zürcher Bevölkerung seit jeher ausgiebig diskutiert. Fragen rund um Pistenanpassungsprojekte werden demnach von der Bevölkerung als wichtig erachtet. Wenn derart wichtige Entscheide Gegenstand eines Parlamentsbeschlusses sind, der auf die Bevölkerung eine ähnliche Breitenwirkung hat wie ein Gesetz, rechtfertigt es sich, den Stimmberechtigten in jedem Fall die Möglichkeit einzuräumen, dazu an der Urne Stellung zu nehmen.

Die Einführung eines Referendumsrechts bei negativen Beschlüssen des Kantonsrates stellt sodann in Bezug auf die Volksrechte im Kanton Zürich keine zusätzliche unerwünschte Sonderregelung dar: Vielmehr ist bereits das in § 19 des Flughafengesetzes vorgesehene Referendumsrecht bei Genehmigungen von Pistenanpassungsprojekten durch den Kantonsrat eine besondere Regelung (vgl. Schuhmacher, Art. 33 Fn. 24, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007). Daran ändert auch die Volksinitiative nichts. Die geltende Regelung erscheint vielmehr unvollständig und asymmetrisch. Die Bedeutung des Kantonsratsentscheids hängt nicht davon ab, ob der Genehmigungsentscheid positiv oder negativ ausfällt. Beide Entscheide sind für den Kanton in gleichem Masse von Bedeutung. Sowohl der Entscheid für eine Pistenanpassung, wie auch derjenige dagegen, sind letztlich Entscheide über den Betrieb des Flughafens. Es erscheint daher angemessen, wenn sich die Bevölkerung auch zu einem negativen Beschluss des Kantonsrates äussern kann und die Möglichkeit zur Mitgestaltung eingeräumt erhält. Mit der Einfüh-

Rechtsetzung und politische Rechte

Vorlagen an den Kantonsrat

zung des Referendumsrechts auch bei der Nichtgenehmigung durch den Kantonsrat ist dies möglich.

Gemäss § 1 des Flughafengesetzes fördert der Staat den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen, wobei er aber ebenso den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs berücksichtigt. Mit der Ausdehnung des Referendumsrechts auf Beschlüsse des Kantonsrates, mit denen dieser die Weisung des Regierungsrates nicht genehmigt, kann ein Interessenausgleich in Bezug auf die in § 1 des Flughafengesetzes aufgeführten, sich oft widersprechenden Interessen erreicht werden. Die Möglichkeit, dass es in jedem Fall zu einer Volksabstimmung kommen kann, unabhängig von der Genehmigung oder Nichtgenehmigung eines Pistenanpassungsprojekts durch den Kantonsrat, ermöglicht die Mitwirkung der Bevölkerung und stärkt damit auch die Stellung des Kantons gegenüber dem Bund. Dies verleiht dem innerkantonalen Verfahren zur Genehmigung der Weisung an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG ein grösseres Gewicht.

c) Schlussfolgerung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Volksinitiative «Pistenveränderungen vors Volk!» ein berechtigtes Anliegen aufnimmt, dem vorab aus demokratischen Gründen zuzustimmen ist.

D. Gegenvorschlag

Eine Alternative, mit der die Zielsetzung des Initiativkomitees besser und zweckmässiger umgesetzt werden könnte, ist nicht ersichtlich. Auf einen Gegenvorschlag ist daher zu verzichten.

E. Antrag des Regierungsrates

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat:

- der Volksinitiative «Pistenveränderungen vors Volk!» ohne Gegenvorschlag zuzustimmen und
- das Flughafengesetz entsprechend zu ändern.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber:
Stocker Husi