

Sitzung vom 17. Januar 2007

**50. Dringliche Anfrage (Verfassungsrechtliche Abklärung
des Minderheitsantrags «ZFI plus»)**

Kantonsrätin Priska Seiler Graf, Kloten, sowie die Kantonsräte Robert Brunner, Steinmaur, und Willy Germann, Winterthur, haben am 18. Dezember 2006 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Aus den Beratungen der KEVU zur Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» resultieren neben dem Gegenvorschlag der Kommissionsmehrheit zwei Minderheitsanträge (Vorlage 4203b). Der erste Minderheitsantrag entspricht in weiten Teilen dem ZFI-Vorschlag der Zürcher Regierung, mit einer wesentlichen Ergänzung: Bei Erreichen von 320 000 Bewegungen/Jahr müsste das Volk über eine Weiterentwicklung der Flughafenkapazität befinden. Hierbei handelt es sich unserer Ansicht nach um ein obligatorisches Verwaltungsreferendum, das die Zürcher Kantonsverfassung nicht vorsieht.

Wir fragen darum den Regierungsrat an:

1. Ist der erste Minderheitsantrag in der vorliegenden Form aus Sicht des Regierungsrates verfassungskonform?
2. Wie gedenkt der Regierungsrat das angesprochene obligatorische Verwaltungsreferendum umzusetzen, sollte der Minderheitsantrag in der vorliegenden Form zum Gesetz werden?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Priska Seiler Graf, Kloten, Robert Brunner, Steinmaur, und Willy Germann, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Am 7. Juli 2004 wurde die Volksinitiative «für eine realistische Flughafenpolitik» eingereicht. Am 15. September 2004 erklärte der Regierungsrat die Initiative für zu Stande gekommen und gültig (Vorlage 4203). Mit Beschluss vom 21. Dezember 2005 empfahl der Regierungsrat dem Kantonsrat die Volksinitiative «für eine realistische Flughafenpolitik» zur Ablehnung. Gleichzeitig unterbreitete er ihm im Sinne eines Gegenvorschlags eine Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz; LS 748.1) vom 12. Juli 1999, welche die Einführung eines Zürcher Fluglärm-Indexes ZFI vorsieht (Vorlage 4203a). Mit

Beschluss vom 16. August 2006 genehmigte der Regierungsrat das Konzept für den ZFI und legte den Richtwert bei 47 000 vom Fluglärm stark gestörten Personen fest.

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt hat am 5. Dezember 2006 einen Antrag zur Volksinitiative «für eine realistische Flughafenpolitik» gefasst. Sie beantragt dem Plenum, die Volksinitiative abzulehnen und einem Gegenvorschlag zuzustimmen (vgl. Vorlage 4203b). Kantonsrat Lorenz Habicher und andere Kantonsräte beantragen dem Plenum demgegenüber mit einem (ersten) Minderheitsantrag, den Gegenvorschlag zur genannten Volksinitiative wie folgt zu fassen:

Fluglärmbekämpfung

§ 3 Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Der Staat wirkt darauf hin, dass eine Nachtflugsperrung von sieben Stunden eingehalten wird und dass bei Erreichen von 320 000 Flugbewegungen eine Weiterentwicklung der Flughafenkapazität nicht ohne Zustimmung der Stimmberechtigten erfolgen kann.

⁴ Der Regierungsrat legt einen Richtwert zur Begrenzung der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen (AsgP) fest. Der Richtwert orientiert sich an den Flugbewegungen des Jahres 2000.

⁵ Die Behörden des Kantons Zürich wirken darauf hin, dass der Richtwert nicht überschritten wird. Sie ergreifen rechtzeitig die in ihrer Kompetenz stehenden Massnahmen und nehmen Einfluss auf die Flughafenbetreiberin und auf den Bund.

⁶ Der Regierungsrat überwacht die Veränderung der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen in Abstimmung mit den Vollzugsbehörden des Bundes. Er erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über diese Entwicklung, deren Ursachen sowie über die allenfalls eingeleiteten Massnahmen.

Die dringliche Anfrage nimmt Bezug auf diesen Minderheitsantrag. Die zitierten Absätze 4–6 entsprechen dem Antrag des Regierungsrates für einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «für eine realistische Flughafenpolitik» (Vorlage 4203a, S. 3). Es besteht kein Anlass, die Verfassungskonformität dieses Antrags bzw. des betreffenden Teils des Minderheitsantrags in Frage zu stellen. Sodann ist auch der erste Teil des neu vorgesehenen Abs. 3 des Minderheitsantrages – Hinwirken auf Einhaltung einer Nachtflugsperrung von sieben Stunden – verfassungsrechtlich unproblematisch. Auch wenn es der Kanton nicht in der Hand hat, die Dauer der Nachtflugsperrung festzulegen, können sich seine Organe dennoch bei der Flughafenbetreiberin und den zuständigen Bundesstellen für die Verwirklichung dieses Ziels einsetzen.

Die dringliche Anfrage bezieht sich auf jenen Passus im neu vorgeschlagenen Abs. 3, der sich mit der Weiterentwicklung der Flughafenkapazität bei Erreichen einer bestimmten Zahl von Flugbewegungen befasst und wie folgt lautet:

«Der Staat wirkt darauf hin, dass [...] bei Erreichen von 320 000 Flugbewegungen eine Weiterentwicklung der Flughafenkapazität nicht ohne Zustimmung der Stimmberechtigten erfolgen kann.»

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die Beurteilung dieses Punktes.

Zu Frage 1:

Nach ihrem Wortlaut sieht die fragliche Formulierung des Minderheitsantrages vor, dass der Staat darauf hinwirkt, dass eine Vergrößerung der Flughafenkapazität und damit der «theoretischen» Obergrenze der Zahl von Flugbewegungen nicht ohne Zustimmung der Stimmberechtigten erfolgen kann. Auch wenn aus den Materialien hervor geht, dass mit dem Minderheitsantrag keine Begrenzung der Flugbewegungen bewirkt werden soll, kann die Formulierung vor dem Hintergrund der derzeitigen politischen Diskussion über die Volksinitiative und den Flughafen Zürich den Eindruck erwecken, dass die Zahl der jährlichen Flugbewegungen nur mit Zustimmung der Stimmberechtigten über den Wert von 320 000 angehoben werden kann. Die Bestimmung ist deshalb nicht eindeutig und klar. Da Gesetze aus Gründen der Rechtssicherheit klar und eindeutig sein müssen, wird mit der dargelegten Unklarheit das Legalitätsprinzip verletzt. Dieses gilt insbesondere dort, wo sich ein Erlass nicht in erster Linie an Fachpersonen der Verwaltung oder an gerichtliche Instanzen richtet, sondern an die Stimmberechtigten. Es steht dem Kantonsrat jedoch offen, in der Beratung eine klarere Formulierung zu finden.

Zu prüfen ist sodann die Frage, ob der Minderheitsantrag mit der Kantonsverfassung zu vereinbaren ist. Nach dem Wortlaut des vorgeschlagenen Abs. 3 wirkt der Staat darauf hin, dass die Stimmberechtigten einer Weiterentwicklung der Flughafenkapazität zustimmen müssen. Dies kann nur so verstanden werden, dass die Stimmberechtigten an der Urne über eine entsprechende Vorlage zu entscheiden hätten. Die Gegenstände von Volksabstimmungen sind abschliessend in Art. 32 und 33 KV geregelt. Die beiden Bestimmungen lauten wie folgt:

Obligatorisches Referendum

Art. 32 KV

Dem Volk werden zur Abstimmung unterbreitet:

- a. Verfassungsänderungen;
- b. interkantonale und internationale Verträge, deren Inhalt Verfassungsrang hat;
- c. Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, denen der Kantonsrat nicht zustimmt;
- d. Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung, die der Kantonsrat nicht umsetzen will;
- e. Volksinitiativen, denen der Kantonsrat einen Gegenentwurf gegenüberstellt;
- f. Steuergesetze (Art. 125 Abs. 1 und Art. 130 Abs. 3 lit. b) und ihre Änderungen, die neue Steuern einführen oder für die Einzelnen höhere Steuerbelastungen zur Folge haben.

Fakultatives Referendum

Art. 33 KV

¹ Dem Volk werden auf Verlangen zur Abstimmung unterbreitet:

- a. der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Gesetzen;
- b. interkantonale und internationale Verträge, deren Inhalt Gesetzesrang hat;
- c. Beschlüsse des Kantonsrates, die durch Gesetz dem Referendum unterstellt sind;
- d. Beschlüsse des Kantonsrates über:
 1. neue einmalige Ausgaben von mehr als 6 Mio. Franken,
 2. neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als Fr. 600 000;
- e. Beschlüsse des Kantonsrates von grundlegender Bedeutung, die langfristige Auswirkungen auf die allgemeinen Lebensgrundlagen haben;
- f. die Grundzüge der Vernehmlassung des Kantons zu Vorlagen des Bundes, die von grundlegender Bedeutung sind, langfristige Auswirkungen auf die allgemeinen Lebensgrundlagen haben und auf Bundesebene nicht dem Referendum unterstellt sind.

(...)

Der vorgeschlagene Abs. 3 stellt keinen Anwendungsfall von Art. 32 KV dar. Auf der Grundlage der geltenden Verfassung ist es somit ausgeschlossen, dass die Stimmberechtigten zwingend über eine Weiterentwicklung der Flughafenkapazität entscheiden können (obligatorisches Referendum). Aber auch ein Anwendungsfall von Art. 33 KV (fakulta-

tives Referendum) liegt nicht vor. Bezüglich Art. 33 Abs. 1 lit. a, b, d und f KV ist dies ohne nähere Begründung ersichtlich. Ein Anwendungsfall von Art. 33 Abs. 1 lit. c KV liegt nicht vor, weil die geltende Rechtsordnung (einschliesslich der vom Minderheitsantrag vorgesehenen Änderung des Flughafengesetzes) nicht vorsieht, dass der Kantonsrat über eine Weiterentwicklung der Flughafenkapazität einen – dem fakultativen Referendum unterstehenden – Beschluss fassen müsste. Somit fehlt es an einem Kantonsratsbeschluss als Grundlage für die Abstimmung. Auch bei Art. 33 Abs. 1 lit. e KV (Beschlüsse des Kantonsrates von grundlegender ökologischer Bedeutung) mangelt es an einem entsprechenden Kantonsratsbeschluss. Somit würde das von Abs. 3 des Minderheitsantrages angestrebte Ziel weitergehende Änderungen der Rechtsordnung erfordern. Zu den entsprechenden gesetzgeberischen Schritten wird der Verfassungsgeber indessen weder durch den beabsichtigten Abs. 3 des Minderheitsantrages verpflichtet noch könnte er dazu durch eine andere Rechtsänderung angehalten werden. Denn ein Gesetz kann die staatlichen Organe nur dazu verpflichten, die im Gesetz genannten Rechte wahrzunehmen, den dort erwähnten Pflichten nachzukommen und alle andern organisatorischen und prozessualen Vorkehrungen zu treffen, die sich aus dem Gesetz ergeben. Hingegen kann ein Gesetz weder den Gesetzgeber noch den Verfassungsgeber verpflichten, gesetzgeberisch bzw. verfassungsgebend tätig zu werden. Da Abs. 3 den staatlichen Organen somit ein Tätigwerden vorschreibt, zu dem sie nicht verpflichtet werden können, ist dieser Passus des Minderheitsantrags auch aus diesem Grund verfassungswidrig.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass Abs. 3 des Minderheitsantrages im vorliegenden Wortlaut nach Auffassung des Regierungsrates gegen die Kantonsverfassung verstösst. Aber auch dies könnte allenfalls durch eine Überarbeitung des Wortlauts dieser Bestimmung geheilt werden. Eine solche verfassungskonforme Neuformulierung könnte sich z. B. an § 19 Abs. 2 des Flughafengesetzes anlehnen. Diese Bestimmung legt fest, dass Weisungen betreffend die Zustimmung des Regierungsrates zu Gesuchen der Flughafenhalterin an den Bund über die Änderung der Lage und Länge der Pisten vom Kantonsrat in der Form eines referendumsfähigen Beschlusses genehmigt werden müssen (fakultatives Referendum gemäss Art. 33 lit c. KV).

Zu Frage 2:

Da der Regierungsrat nicht davon ausgeht, dass der Gesetzgeber eine verfassungswidrige Lösung treffen wird, stellt sich für ihn die Frage der Umsetzung nicht.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern und die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi