

Antrag des Regierungsrates vom 15. September 2004

4203

**Beschluss des Kantonsrates
über das Zustandekommen der Volksinitiative
«für eine realistische Flughafenpolitik»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 15. September 2004,

beschliesst:

I. Es wird festgestellt, dass am 7. Juli 2004 die Volksinitiative «für eine realistische Flughafenpolitik» eingereicht worden ist. Sie lautet wie folgt:

«Die Verfassung des Kantons Zürich wird wie folgt ergänzt:

Art. 26 Abs. 3 KV (neu)

Der Kanton Zürich wirkt, insbesondere im Bund, darauf hin, dass der Flughafen Zürich in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen der von Flugemissionen betroffenen Wohnbevölkerung betrieben wird. Namentlich darf die jährliche Zahl von Flugbewegungen des Flughafens 250 000 nicht überschreiten und die Nachtflugsperrzeit nicht weniger als neun Stunden betragen.»

II. Die Initiative ist mit 11 782 Unterschriften als Volksinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zu Stande gekommen und wird dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

Mit Schreiben vom 7. Juli 2004 überwies die Geschäftsleitung des Kantonsrates dem Regierungsrat die Unterschriftenbogen der gleichentags eingereichten Volksinitiative «für eine realistische Flughafenpolitik» zur Berichterstattung über das Zustandekommen und die Gültigkeit der Initiative.

Die Unterschriftenbogen entsprechen den gesetzlichen Bestimmungen. Sie wurden am 7. Juli 2004 und somit innert der Frist von sechs Monaten seit Beginn der Unterschriftensammlung am 28. April 2004 eingereicht (§ 13 Abs. 2 Initiativgesetz; LS 162). Die Begründung des Begehrens gemäss § 3 Initiativgesetz lautet wie folgt:

«Das Hub-Konzept der nationalen Flugesellschaft hat seit Mitte der 1990er-Jahre zu einem starken Wachstum der Flugbewegungen auf dem Flughafen Zürich und zu einer massiven Zunahme des Fluglärms geführt. Die Überflugbeschränkungen über Süddeutschland haben die Lärmbelastung weit verteilt und für grosse Regionen zusätzlich erhöht.

Gegen diese Belastung ist in den Agglomerationsgebieten des Kantons Zürich und der Nachbarkantone heftiger Widerstand erwachsen. Die betroffene Bevölkerung nimmt die Lärmbelastung auf Dauer oder gar ein weiteres Wachstum des Flugverkehrs nicht hin.

Der Kanton Zürich hat bisher die Interessen seiner Bevölkerung zu wenig vertreten. Künftig soll er sich vermehrt beim Bund für das berechtigte Anliegen einer geringeren Lärmbelastung einsetzen. Insbesondere soll er in weiterer Konkretisierung der Richtplanung auf allen Ebenen darauf hinwirken, dass die Zahl von jährlich 250 000 Flugbewegungen nicht überschritten wird und die Nachtruhe eine Grenze von neun Stunden nicht unterschreitet.

Die Interessen des Wirtschaftsstandorts Zürich können – wie beim Ausbauentscheid 1995 bereits festgehalten – mit 250 000 Flugbewegungen langfristig abgedeckt werden.

Ein Mehr an Luftverkehr gefährdet die Gesundheit weiter Teile der Bevölkerung, die Attraktivitäten des Kantons als Wohnstandort und führt zu grossen immissionsbedingten Einbussen bei den Immobilienwerten.»

Gemäss Bericht des Statistischen Amtes vom 16. August 2004 weisen die Unterschriftenbogen 21 586 Unterschriften auf, wovon allerdings 16 wegen fehlender Wiedergabe des Wortlauts und Begründung im Sinne von § 13 Abs. 1 Ziffer 1 Initiativgesetz nicht berücksichtigt werden konnten. Von den restlichen Unterschriften wurden im Sinne von § 16 Abs. 1 des Initiativgesetzes 13 351 auf ihre Gültigkeit über-

prüft. 1569 davon waren ungültig. Von den zuständigen Gemeindestellen wurden 11 782 Unterschriften als gültig beglaubigt. Gemäss § 16 des Initiativgesetzes ist somit festzustellen, dass die Initiative formell als Volksinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zu Stande gekommen ist.

Gegen die Gültigkeit der Initiative liesse sich trotz dem Wortlaut von § 4 Abs. 1 Ziffer 2 des Initiativgesetzes allenfalls einwenden, ihr Inhalt könne nicht Gegenstand einer Verfassungsinitiative sein und verstosse daher gegen Art. 29 Abs. 1 KV, weil die Verfassung wie das Gesetz nur generell-abstrakte Rechtssätze enthalten könne. Solche seien verbindlich, auf Verwirklichung ausgerichtet und müssten daher auf Grund des Gebots der Rechtssicherheit in ihrem Inhalt zumindest minimal bestimmt sein. Blosser Programmsätze, die nur Ziele angeben und nicht sagen, mit welchen konkreten Mitteln diese Ziele verwirklicht werden sollen, erfüllen diese Anforderungen nicht.

Während das Bundesgericht mit der obigen Begründung schon kantonale Gesetzesinitiativen wegen Verstosses gegen das kantonale Verfassungsrecht als ungültig angesehen hat, hat es diese Rechtsprechung aber für kantonale Verfassungsinitiativen für unanwendbar erklärt. Verfassungsinitiativen dürfen blossen Programmcharakter haben, blosser Postulate an die Behörden enthalten (BGE 96 I 654; 112 I a 382 ff.; A. Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in ZBl 83, 1982, S. 9). Mit der vorliegenden Initiative verhält es sich in dieser Hinsicht ganz ähnlich wie mit der seinerzeitigen «Volksinitiative für massvollen Flugverkehr» aus dem Jahre 1991, die unter anderem Folgendes verlangte: «Der Kanton Zürich setzt sich ein für eine Begrenzung des Flugverkehrs auf dem Kantonsgebiet, für eine Reduktion der Schadstoffemissionen und für eine Ausdehnung der Nachtflugbeschränkung.» Der Kantonsrat hatte diese Initiative mit Beschluss vom 25. März 1991 für gültig erklärt.

Fraglich erscheint ferner, ob die Initiative übergeordnetem Recht, also Bundesrecht, widerspreche und deshalb ungültig zu erklären sei (§ 4 Abs. 1 Ziffer 1 und Abs. 2 Initiativgesetz).

Gemäss Art. 87 Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) ist die Gesetzgebung über die Luft- und Raumfahrt Sache des Bundes. Die Bundeskompetenz auf dem Gebiet der Luftfahrt und damit auch der Flughäfen ist eine umfassende, und der Bund hat mit dem Luftfahrtgesetz so weitgehend Gebrauch gemacht, dass für kantonale Rechtsetzungen auf diesem Gebiet praktisch kein Raum mehr ist. Die vorliegende Initiative wäre nur bundesrechtswidrig, wenn sie in diese Kompetenzverteilung eingreifen würde, indem sie für den Flughafen Zürich und die in der Luftfahrt Tätigen unmittelbar verpflichtendes kantonales Verhaltensrecht setzen würde. Satz 1 der mit der Initiative

angestrebten neuen Verfassungsbestimmung ist, wie bereits erwähnt, ein Programm, eine reine Zielnorm; er schreibt den kantonalen Behörden keine bestimmten, konkreten Schritte wie etwa den Erlass eines Gesetzes oder einer Verordnung über ein Nachtflugverbot vor. Er verlangt vielmehr lediglich nicht näher bezeichnete Interventionen, namentlich auf Bundesebene, um die Lärm- und Luftbelastung aus dem Betrieb des Flughafens Zürich in Grenzen zu halten. An sich könnte zwar der zweite Satz der angestrebten Verfassungsbestimmung, für sich allein betrachtet, so verstanden werden, dass er die jährliche Zahl der Flugbewegungen (Starts und Landungen) auf dem Flughafen Zürich als unmittelbares Verhaltensrecht auf 250 000 begrenzt, während ein analoges Verständnis für die mindestens neunstündige Nachtflugsperre bereits schwerer fällt, weil nicht bestimmt wäre, von wann bis wann genau dieses Verbot gelten sollte. Indessen kann und muss der zweite Satz in Verbindung mit dem ersten Satz verstanden werden: Der Kanton soll sich für einen für die Wohnbevölkerung erträglichen Flugbetrieb einsetzen, indem er insbesondere auf Bundesebene auf eine solche Begrenzung der Flugbewegungszahl und ein neunstündiges Nachtflugverbot hinwirkt. Dieses Verständnis wird durch die Initiativbegründung nahe gelegt und untermauert, wo es heisst: «Der Kanton Zürich hat bisher die Interessen seiner Bevölkerung zu wenig vertreten. Künftig soll er sich vermehrt beim Bund für das berechtigte Anliegen einer geringeren Lärmbelastung einsetzen. Insbesondere soll er in weiterer Konkretisierung der Richtplanung auf allen Ebenen darauf hinwirken, dass die Zahl von jährlich 250 000 Flugbewegungen nicht überschritten und die Nachtruhe eine Grenze von neun Stunden nicht unterschreitet.» Die Initiative will danach eine Änderung der Zürcher Politik und die entsprechende Einflussnahme des Kantons insbesondere auf die Luftfahrtpolitik des Bundes bewirken, also gegebenenfalls erforderliche Rechtsänderungen oder die Ausschöpfung vorhandener rechtlicher Möglichkeiten gemäss der geltenden Kompetenzordnung herbeiführen. Das ist bundesrechtlich zulässig. Die Initiative kann also in einer mit der bundesrechtlichen Kompetenzordnung im Einklang stehenden Weise interpretiert werden. Ein Verstoss gegen Bundesrecht liegt demnach nicht vor, zumal sich die Rechtsprechung bei Volksinitiativen im Zweifel grundsätzlich zu Gunsten der Initianten bzw. deren Begehren ausspricht. Somit sind keine Gründe für eine offenkundige inhaltliche Ungültigkeit der Initiative ersichtlich. Die Volksinitiative ist darum dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Jeker	Husi