

Antrag des Regierungsrates vom 21. August 2002

KR-Nr. 177/2001

3995

**Beschluss des Kantonsrates
über die Ungültigerklärung der Volksinitiative
«Stopp der Flughafenprivatisierung»
(KR-Nr. 177/2001)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates vom 21. August 2002,

beschliesst:

- I. Die Volksinitiative «Stopp der Flughafenprivatisierung» (KR-Nr. 177/2001) wird ungültig erklärt.
- II. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.
- III. Mitteilung an das Initiativkomitee und den Regierungsrat.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die unterzeichneten, in der oben genannten Gemeinde stimmberechtigten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verlangen, gestützt auf § 12 des Gesetzes über das Vorschlagsrecht des Volkes, dass über den nachstehenden Gesetzesvorschlag eine kantonale Volksabstimmung durchzuführen ist:

Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über den Flughafen Zürich

- I. Das Gesetz über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz) vom 12. Juli 1999 (Volksabstimmung vom 28. November 1999) wird aufgehoben.
- II. Es tritt wieder die alte Flughafenorganisation, wie sie vor der Privatisierung bestanden hat, in Kraft.

Begründung:

Mit der Annahme des Flughafengesetzes in der Volksabstimmung vom 28. November 1999 hat das Volk darauf verzichtet, weiterhin die Geschicke des Flughafens Kloten direkt zu beeinflussen. Künftig sollte eine private Flughafen-Gesellschaft allein darüber entscheiden. Kaum ist das geschehen, hat der Bundesrat die vom Umweltschutzgesetz verlangten Immissionsgrenzwerte für den Lärm von Flughäfen, entgegen den Anträgen einer Fachkommission, so hoch festgelegt, dass jedes Grundstück im Kanton Zürich mit beliebig viel Fluglärm belastet werden kann, ohne dass sich daraus eine Entschädigungspflicht für den Wertverlust ergibt.

Da die Bundesrepublik Deutschland überdies nur noch eine sehr beschränkte Zahl von Flugbewegungen über ihrem Gebiet für den Anflug auf den Flughafen Kloten zulassen will, muss damit gerechnet werden, dass weite Gebiete des Kantons Zürich künftig mit erheblichem zusätzlichem Fluglärm belastet werden. Dadurch wird sich der Wert nahezu sämtlicher Liegenschaften im Kanton Zürich drastisch verringern, ohne dass dafür Entschädigungen seitens der Luftfahrt bezahlt werden müssen.

Diese unerfreuliche Entwicklung macht es notwendig, dass das Zürchervolk den Flughafen wieder in die eigenen Hände nimmt. Dazu ist die Aufhebung des Flughafengesetzes erforderlich. Damit tritt wieder die alte Flughafenorganisation in Kraft: der Flughafen wird weiterhin vom Kanton verwaltet und geführt. Auf diese Weise wird so dem Volk auch wieder das Recht zurückgegeben, mit dem Finanzreferendum beim Ausbau des Pistensystems des Flughafens mitzureden. Damit allein ist sicherzustellen, dass das Volk weiterhin über das Schicksal nicht nur des Flughafens, sondern auch über seine Lebensqualität und die Grundeigentümerrechte entscheiden kann.

Weisung**I. Ausgangslage**

Am 20. August 2001 stellte der Kantonsrat das Zustandekommen der am 14. März 2001 eingereichten Volksinitiative «Stopp der Flughafenprivatisierung» fest (der Wortlaut der Initiative ist vorne wiedergegeben). Gleichzeitig überwies er sie dem Regierungsrat unter Vorbehalt der Prüfung der Gültigkeit zu Bericht und Antrag. Er folgte damit dem Antrag, den ihm der Regierungsrat am 13. Juni 2001 gestellt hatte (KR-Nr. 177/2001).

II. Vorläufige Beurteilung der Gültigkeit der Initiative im Antrag des Regierungsrates vom 13. Juni 2001

In seinem Antrag vom 13. Juni 2001 zum Beschluss des Kantonsrates über das Zustandekommen der Volksinitiative «Stopp der Flughafenprivatisierung» (KR-Nr. 177/2001) wies der Regierungsrat darauf hin, dass Begehren auf Änderung der Verfassung sowie auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses in der Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs einzureichen sind. Ein Initiativtext, der diesem Grundsatz der Einheit der Form widerspricht, der also die beiden Formen des formulierten Entwurfs und der allgemeinen Anregung derart vermengt, dass eine unverfälschte Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht gewährleistet ist, ist ungültig (§ 4 Abs. 1 Ziffer 3 Initiativgesetz). Soweit der Initiativtext einen abschliessend formulierten Auftrag enthält, der ohne weiteres vollziehbar ist und den Behörden keinen Handlungsspielraum lässt, stellt das Begehren nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in materieller Hinsicht nicht eine blosser Anregung, sondern einen ausgearbeiteten Entwurf dar. Und umgekehrt ist ein in Gesetzesform gebrachtes Begehren, das aber als Gesetz nicht anwendbar ist und den Behörden in sachlicher Hinsicht weiten Spielraum lässt, dennoch als allgemeine Anregung zu behandeln.

Der Regierungsrat stellte fest, dass das Ziel der vorliegenden Volksinitiative die (weitestgehende) Wiederverstaatlichung des Flughafens Zürich ist. Unter dem Titel «Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über den Flughafen Zürich» enthält das Begehren zwei Teile. Der erste Teil, das heisst Ziffer I des Begehrens, verlangt die Aufhebung des Flughafengesetzes vom 12. Juli 1999. Der Regierungsrat erkannte darin einen abschliessend formulierten Auftrag, der ohne weiteres vollziehbar ist und keinen Handlungsspielraum lässt, und demzufolge einen zulässigen ausgearbeiteten Entwurf. Was hingegen den zweiten Teil, das heisst Ziffer II des Begehrens («Es tritt wieder die alte Flughafenorganisation, wie sie vor der Privatisierung bestanden hat, in Kraft»), betrifft, hielt es der Regierungsrat für fraglich, ob für die Wiederherstellung der alten Flughafenorganisation nicht weitere Bestimmungen auf Gesetzesstufe anzupassen oder zu erlassen seien. Er zog daher in Betracht, dass Ziffer II der Initiative als nicht ohne weiteres vollziehbarer Auftrag lediglich eine allgemeine Anregung darstellt und das Initiativbegehren mithin zusammen mit der Ziffer I die Einheit der Form verletzt. Ebenfalls als klärungsbedürftig erachtete der Regierungsrat die Frage, ob Ziffer II des Initiativbegehrens nicht auch noch in die Zuständigkeit der Exekutive fallende Verwaltungsakte erfordert und in diesem Sinn eine im Kanton Zürich nicht zugelassene

Verwaltungsinitiative ist. Beide Fragen bedurften nach Ansicht des Regierungsrates vertiefter rechtlicher Abklärungen, für welche die Zeit innert der kurzen Frist von § 16 Abs. 2 Initiativgesetz (Bericht und Antrag zum Zustandekommen und zur Gültigkeit) nicht ausreichte.

III. Rechtsgutachten zur Frage der Gültigkeit der Initiative

In der Folge beauftragte die Volkswirtschaftsdirektion Prof. Dr. Alfred Kölz, ordentlicher Professor für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Verfassungsgeschichte an der Universität Zürich und ausgewiesener Fachmann namentlich im Gebiet der Volksrechte, zur Frage der Gültigkeit der Volksinitiative «Stopp der Flughafenprivatisierung» (wie auch der gleichzeitig eingereichten Volksinitiative «Flughafen-ausbau Halt») Stellung zu nehmen.

Prof. Dr. A. Kölz lieferte sein Rechtsgutachten am 17. Mai 2002 ab und nahm am 31. Mai 2002 noch schriftlich zu einer Ergänzungsfrage der Volkswirtschaftsdirektion Stellung. Der Gutachter kommt zum Ergebnis, dass die Volksinitiative «Stopp der Flughafenprivatisierung» aus mehreren Gründen für ungültig zu erklären ist und daher den Stimmberechtigten nicht zur Abstimmung unterbreitet werden kann.

IV. Die einzelnen Gründe für die Ungültigkeit der Initiative gemäss Gutachten Kölz

1. Das zürcherische Initiativrecht

Neben der Verfassungsinitiative kennt der Kanton Zürich die Gesetzes- und die Beschlussinitiative (Art. 29 Abs. 1 Kantonsverfassung, KV; LS 101). Mit der Gesetzesinitiative kann der Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes verlangt werden. Sofern sich der KV entnehmen lässt, dass Inhalt eines Gesetzes nur Rechtssätze generell-abstrakter Natur sein können, dürfen auf dem Wege der Gesetzesinitiative weder die Setzung noch die Aufhebung individuell-konkreter Anordnungen vorgeschlagen werden. Im Kanton Zürich ist unter Gesetz nur der generell-abstrakte Rechtsetzungserlass zu verstehen, weshalb Gegenstand der Gesetzesinitiative allein Gesetze im materiellen Sinn sein können. Dies ergibt sich daraus, dass für Akte rechtsanwendender Natur ausdrücklich die Beschlussinitiative vorgesehen ist (vgl. Art. 28 KV). Nach zürcherischem Recht ist es daher unzulässig, mit der Gesetzesinitiative beispielweise die Aufhebung eines (individuell-konkreten) Verwaltungsakts zu fordern. Auch ist es unzulässig, mit einer Gesetzesinitiative die Vornahme oder Unterlassung einer in die ausschliessliche Zuständigkeit der Exekutive fallenden Verwal-

tungshandlung anzubegehren. Die Beschluss- oder Verwaltungsinitiative ist insofern beschränkt, als mit ihr lediglich die Setzung oder Aufhebung gewisser Verwaltungsakte verlangt werden kann, die in die Kompetenz des Kantonsrates fallen und überdies referendumspflichtig wären, wenn sie vom Kantonsrat ausgehen würden. Beschlüsse aus dem abschliessenden Kompetenzbereich des Parlaments sind der Beschlussinitiative ebenso wenig zugänglich wie Beschlüsse aus dem Kompetenzbereich von Regierung und Verwaltung.

Als Gültigkeitserfordernisse verlangt das zürcherische Recht ausdrücklich die Beachtung der Einheit der Form (Art. 29 Abs. 2 KV, § 2 Initiativgesetz; LS 162) und der Einheit der Materie (§ 4 Abs. 1 Ziffer 4 Initiativgesetz) sowie dass die Initiative nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst (§ 4 Abs. 1 Ziffern 1 und 2 Initiativgesetz). Schliesslich können Initiativen wegen faktischer Undurchführbarkeit des Begehrens unzulässig sein; diese Eingrenzung entspricht einem allgemeinen Rechtsgrundsatz und bedarf keiner ausdrücklichen Erwähnung im kantonalen Recht.

2. Die Initiative «Stopp der Flughafenprivatisierung» beschlägt teilweise einen unzulässigen Gegenstand und verletzt damit kantonales Verfassungsrecht

Durch die Überschrift «Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über den Flughafen Zürich» erweckt der Initiativtext den Eindruck, es liege eine Gesetzesinitiative vor. Mit Ziffer I der Initiative wird die Aufhebung des Flughafengesetzes (LS 748.1) gefordert. Dieses Begehren kann zweifellos Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein. Ziffer II der Initiative bezieht sich indessen nicht ausdrücklich auf ein Gesetz und fordert im Übrigen auch nicht ausdrücklich die Änderung der Verfassung oder den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses, sondern verlangt lediglich, dass wieder die alte Flughafenorganisation gelte. Damit müsste wieder die früher geltende Rechtslage hergestellt werden, was unter anderem hiesse, dass der Flughafen erneut von der Flughafendirektion Zürich (FDZ), einem der Volkswirtschaftsdirektion unterstellten Amt, betrieben würde, und dass auch die Flughafen-Immobilien-Gesellschaft (FIG) wieder aufleben würde. Die Wiedereinführung der alten Flughafenorganisation wäre jedoch ein äusserst komplexes Unterfangen und würde sich, wie soeben angedeutet, nicht im Erlass, in der Änderung oder Aufhebung von Gesetzen (und referendumspflichtigen Kantonsratsbeschlüssen) erschöpfen, sondern überdies – zumindest teilweise – auch die Setzung konkreter Verwaltungsakte erfordern, die im Kompetenzbereich von Regierungsrat und Verwaltung stünden (z. B. Erlass von Vollziehungsverordnungen, Anstellung von Personal, das

für die FDZ zu arbeiten hätte). Solche Akte sind jedoch nicht initiativfähig. Ziffer II der Initiative würde daher zumindest teilweise Gegenstände betreffen, die gemäss Kantonsverfassung und Initiativgesetz dem Vorschlagsrecht der Stimmberechtigten entzogen sind.

3. Die Initiative «Stopp der Flughafenprivatisierung» verletzt die Einheit der Form

Der Grundsatz der Einheit der Form verlangt, dass ein Begehren entweder als einfache Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf einzureichen ist. Initiativen in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs müssen die wörtliche Formulierung des Begehrens enthalten (§ 3 Initiativgesetz); sie stellen Entwürfe in endgültiger, vollziehbarer Form dar. Der ausgearbeitete Entwurf muss daher in allen Teilen eine fertig redigierte Vorlage und dazu geeignet sein, ohne weiteres in die Rechtsordnung eingefügt zu werden. Initiativen, die rechtsetzungstechnisch den Anforderungen des ausgearbeiteten Entwurfs nicht genügen, stellen allgemeine Anregungen dar, selbst wenn sie detaillierte Elemente enthalten. Mischformen sind unzulässig, weil die beiden Formen im nachfolgenden Verfahren unterschiedlich zu behandeln sind. Die einfache Anregung gibt nur den Anstoss, eine Angelegenheit zu prüfen und eine definitive Vorlage auszuarbeiten, der ausgearbeitete Entwurf stellt demgegenüber den endgültig vollziehbaren Text dar. Verletzt eine Initiative die Einheit der Form, ist sie ungültig zu erklären, weil sonst für die Stimmberechtigten nicht klar ist, was aus dem Ganzen wird.

Ziffer I der Initiative, welche die Aufhebung des Flughafengesetzes fordert, stellt eine präzise redigierte Vorlage dar und ist geeignet, so wie sie lautet, direkt umgesetzt zu werden. Daher handelt es sich bei Ziffer I um einen ausgearbeiteten Entwurf. Bei Ziffer II verhält es sich aber anders, denn diese Zielsetzung könnte, so wie sie lautet, nicht ohne weiteres in die Rechtsordnung eingefügt werden. Vorab bedürfte es umfangreicher Abklärungen, welche Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsakte zu ändern oder zu erlassen wären. Es ist zudem denkbar, dass durch die seit Erlass des Flughafengesetzes eingetretenen faktischen Änderungen (z. B. Gründung der Flughafen Zürich AG) neue Erlasse nötig würden. Eine Inkraftsetzung von Ziffer II der Initiative ohne zumindest ergänzende Vorkehren des Parlaments ist undenkbar, womit die Ziffer II in der vorliegenden Form nicht ohne weiteres vollziehbar ist. Bezeichnenderweise haben die Initianten sowohl im Initiativtext als auch in der Initiativbegründung darauf verzichtet, konkret anzugeben, was alles zu ändern wäre, um die alte Flughafenorganisation in Kraft zu setzen. In Bezug auf Ziffer II der Initiative bestehen somit beträchtliche Unklarheiten, weshalb nicht von einem ausgear-

beiteten Entwurf ausgegangen werden kann. Dieser Teil der Initiative ist vielmehr als (rechts-)politisches Postulat zu verstehen, es sei die alte Flughafenorganisation einzuführen. Bei Ziffer II handelt es sich lediglich um eine allgemeine Anregung. Die vorliegende Initiative stellt eine Mischform dar und ist als solche ungültig zu erklären.

4. Die Initiative «Stopp der Flughafenprivatisierung» ist weder mit der Eigentumsfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit noch mit dem Aktienrecht vereinbar und verletzt somit Bundesrecht

Die Aufhebung des Flughafengesetzes vom 12. Juli 1999 und die Inkraftsetzung der alten Flughafenorganisation würden dazu führen, dass der Kanton den Flughafen zu betreiben hätte. Hierzu wären die beiden Bereiche Flughafendirektion Zürich (FDZ) und Flughafen-Immobilien-Gesellschaft (FIG) wieder getrennt zu führen. Ferner wären die der Flughafen Zürich AG übertragenen Sach- und Vermögenswerte sowie die Betriebskonzession dem Kanton bzw. der FIG zurückzuübertragen. Dadurch käme es im Ergebnis zu einer weitgehenden Verstaatlichung des Flughafens.

Würde die Flughafen Zürich AG nun gezwungen, Sach- und Vermögenswerte sowie die Betriebskonzession den wieder zu schaffenden FDZ und FIG zurückzuübertragen, käme dies einer zumindest teilweise Enteignung gleich und stellte deshalb einen äusserst schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie der Flughafen Zürich AG, teilweise auch in die Wirtschaftsfreiheit, dar (vgl. Art. 26 und 27 Bundesverfassung, BV; SR 101). Ein derartiger Eingriff bedürfte einer klaren gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses, müsste verhältnismässig sein und dürfte den Kerngehalt der beiden erwähnten Grundrechte nicht antasten (Art. 36 BV); überdies wäre er entschädigungspflichtig (Art. 26 Abs. 2 BV). Eine gesetzliche Grundlage für den fraglichen Eingriff fehlt nun aber vollständig. Weder das zürcherische Gesetz vom 30. November 1879 betreffend die Abtretung von Privat-rechten (LS 781), das keine Regeln über die Verstaatlichung ganzer privater Unternehmungen enthält, noch ein Spezialgesetz des Bundes oder Kantons (wie das Luftfahrtgesetz und das Enteignungsgesetz des Bundes oder das kantonale Flughafengesetz) bieten eine ausreichende Grundlage. Eine solche liefert auch nicht die (dafür viel zu unbestimmt abgefasste) Ziffer II der Initiative selbst. Ferner würde die Zulässigkeit des fraglichen Eingriffs auch am fehlenden öffentlichen Interesse und am Erfordernis der Verhältnismässigkeit scheitern.

Selbst wenn der Kanton nicht zwangsweise, sondern durch auf dem Weg des Aktienaufkaufs herbeigeführte kantonale Beherrschung der Flughafen Zürich AG die alte Flughafenorganisation wiederherstellen wollte, könnte das in der Initiative aufgestellte Ziel nicht erreicht wer-

den. Denn die vom Bund erteilte Betriebskonzession verbliebe bei der Flughafen Zürich AG; sie müsste ihr zum Zwecke der Rückübertragung auf den Kanton entzogen werden, was einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit darstellen würde und einer zumindest teilweisen Enteignung gleichkäme. Dafür aber fehlt eine ausreichende gesetzliche Grundlage.

Die Initiative ist auch mit dem Aktienrecht (Art. 620 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts, OR; SR 220) nicht vereinbar:

Die Flughafen Zürich AG ist eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft des Privatrechts (vgl. Art. 762 OR). Gemäss Art. 626 Ziffer 2 OR müssen die Statuten Bestimmungen über den Zweck der Gesellschaft enthalten. Die Flughafen Zürich AG bezweckt unter anderem die Planung und Projektierung sowie den Bau und Betrieb von Verkehrsinfrastrukturen sowie deren kommerzielle Nutzung. Ferner betreibt sie gemäss Art. 2 ihrer Statuten insbesondere den interkontinentalen Flughafen Zürich. Dem Staat kommt gegenüber der Gesellschaft und ihren Organen kein Weisungsrecht zu. Der Kanton Zürich kann deshalb nur indirekt über die von ihm delegierten Mitglieder im Verwaltungsrat oder über die ihm an der Generalversammlung zustehenden Kompetenzen auf die Willensbildung innerhalb der Gesellschaft Einfluss nehmen. Über das Schicksal der Gesellschaft entscheiden somit ihre Organe, je im Rahmen ihrer Kompetenzen. Dabei legt Art. 716a Abs. 1 Ziffer 1 OR fest, dass die Oberleitung der Gesellschaft und die Erteilung der nötigen Weisungen eine unübertragbare und unentziehbare Aufgabe des Verwaltungsrates ist. Zur Oberleitung gehören Entscheidungen über Geschäftsstrategien sowie die Geschäftspolitik (Art. 20 Statuten der Flughafen Zürich AG sowie Ziffer 2.1.2 Organisationsreglement der Flughafen Zürich AG). Zuständig für die Änderung des Gesellschaftszwecks ist die Generalversammlung, nötig ist ein qualifiziertes Mehr (Art. 704 Abs. 1 Ziffer 1 OR).

Die vorliegende Initiative, welche die Inkraftsetzung der alten Flughafenorganisation fordert, würde dazu führen, dass der Flughafen Zürich vom Kanton und nicht mehr von der Flughafen Zürich AG betrieben würde. Dies widerspräche den Statuten der Flughafen Zürich AG und wäre zudem kaum mit dem Anspruch auf Gewinnstrebigkeit der Aktionäre der Flughafen Zürich AG (vgl. Art. 660 OR) zu vereinbaren. Die Initiative verlangt somit indirekt auch eine Statuten- und Zweckänderung der Flughafen Zürich AG. Ein Beschluss des Volkes aber über eine Zweckänderung der Flughafen Zürich AG würde die zwingende aktienrechtliche Kompetenzordnung und somit Bundesrecht verletzen. Die Initiative erweist sich als systemwidrig, indem sie mit Mitteln des kantonalen Verfassungsrechts in die Geschäftspolitik einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft eingreifen will.

5. Eine blosser Teilungültigerklärung der Volksinitiative «Stopp der Flughafenprivatisierung» ist nicht möglich

Zwischen den Ziffern I und II der Initiative besteht ein enger sachlicher Zusammenhang, da beide Ziffern das Ziel verfolgen, dass der Kanton den Flughafen verwaltet und betreibt. Würde nur die Ziffer II für ungültig erklärt, würde lediglich das Flughafengesetz vom 12. Juli 1999 aufgehoben, eine alternative Regelung bestünde nicht. Abgesehen davon, dass dies kein sinnvolles Ganzes ergäbe, ist auch nicht anzunehmen, dass die die Initiative unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Ziffer I unterstützt hätten, wenn sie ihnen allein unterbreitet worden wäre, da dadurch eben noch keine für sie bessere Lösung hätte erwirkt werden können. Daher ist es ausgeschlossen, nur die Ziffer II der Initiative für ungültig zu erklären. Eine Ungültigerklärung lediglich der Ziffer I ist ohnehin ausgeschlossen, da Ziffer II als gültiger Teil zum Vornherein nicht in Frage kommt, und zwar weil diese Ziffer einerseits einen teilweise unzulässigen Initiativgegenstand beschlägt und andererseits Bundesrecht verletzt.

V. Antrag auf Ungültigerklärung der Initiative

Gestützt auf das eindeutige Ergebnis des vorliegenden Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Alfred Kölz beantragt daher der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Stopp der Flughafenprivatisierung» als ungültig zu erklären (§ 4 Abs. 1 Ziffern 1 bis 3 und Abs. 2 Initiativgesetz).

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Buschor

Der Staatsschreiber:
Husi