

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 304/2012
von Priska Seiler
betreffend Mitwirkung des Staates bei der Führung
des Lärmfonds (AZNF Airport Zürich Noise Fonds)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Energie, Verkehr
und Umwelt vom 10. Februar 2015,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 304/2012 von Priska Seiler
wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 10. Februar 2015

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Ruedi Lais

Die Sekretärin:

Franziska Gasser

* Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt besteht aus folgenden Mitgliedern: Ruedi Lais, Wallisellen (Präsident); Robert Brunner, Steinmaur; Urs Dietschi, Lindau; Jonas Erni, Wädenswil; Gerhard Fischer, Bärenswil; Lorenz Habicher, Zürich; Andreas Hasler, Illnau-Effretikon; Hanspeter Haug, Weiningen; Felix Hoesch, Zürich; Olivier Moïse Hofmann, Hausen am Albis; Konrad Langhart, Oberstammheim; Christian Lucek, Dänikon; Barbara Schaffner, Otelfingen; Gabriela Winkler, Oberglatt; Orlando Wyss, Dübendorf; Sekretärin: Franziska Gasser.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 22. April 2013 unterstützte der Kantonsrat die von Priska Seiler Graf, Kloten, Robert Brunner, Steinmaur, und Jörg Mäder, Opfikon, am 29. Oktober 2012 eingereichte parlamentarische Initiative «betreffend Mitwirkung des Staates bei der Führung des Lärmfonds (AZNF Airport Zürich Noise Fonds)» mit 80 Stimmen vorläufig.

Die eingereichte parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Das Flughafengesetz wird wie folgt geändert:

§ 19a (neu)

¹ Zur Sicherstellung der finanziellen Verpflichtungen, welche sich aus der Belastung der Bevölkerung mit Fluglärm ergeben, insbesondere aus Forderungen infolge materieller Enteignung und solchen nach passivem Lärmschutz, führt die Gesellschaft einen Lärmfonds. Über diesen legt die Gesellschaft im Rahmen ihrer finanziellen Berichterstattung Rechenschaft ab.

² Der Lärmfonds wird von einer von der Gesellschaft und dem Staat paritätisch besetzten Verwaltung geführt. Die Gesellschaft und der Staat, vertreten durch den Regierungsrat, ernennen je für sich gleich viele Mitglieder der Verwaltung. Sie ernennen darüber hinaus gemeinsam eine unabhängige Präsidentin oder einen unabhängigen Präsidenten.

³ Die Verwaltung erlässt das Reglement für den Lärmfonds. Dieses ist öffentlich einsehbar.»

2. Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt an den Regierungsrat (vom 19. Mai 2014)

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt stimmt der parlamentarischen Initiative in konsultativer Abstimmung mit 10 zu 5 Stimmen zu.

Die Mehrheit der Kommission will die parlamentarische Initiative weiterhin unterstützen. Diese hat zwei Hauptanliegen: Der AZNF soll einerseits im Flughafengesetz als staatliche Aufgabe der Flughafen Zürich AG (FZAG) verankert werden. Der AZNF soll andererseits und dem entsprechend paritätisch unter einem unabhängigen Präsidium geführt werden.

Heute wird der AZNF durch Gebühren finanziert, so wie das nur beim Staat und seinen öffentlich-rechtlichen Anstalten üblich ist. Dennoch verwaltet und beansprucht die FZAG den Fonds vor allem in ihrem eigenen Interesse: Es werden Gelder für Anwaltskosten gegen die Interessen der Lärmgeschädigten ausgegeben. Statt aus eigenen Mitteln wird eine betrieblich notwendige Schallschutzhalle mit Gebührengeldern des AZNF bezahlt, ohne dass gegen solche Entscheide ein Rechtsmittel ergriffen werden kann. Dieweil muss sich die lärmgeschädigte Anrainerschaft des Flughafens ihre längst zugesicherten Entschädigungen auf eigene Kosten vor Gericht erstreiten.

Verschiedentlich wurde das Reglement des AZNF an die gerade aktuellen Interessen des Flughafens angepasst. Die PI will mit einer paritätischen Besetzung des Komitees eine gleichberechtigte, demokratisch legitimierte Mitwirkung des Kantons bei der Führung des Fonds sicherstellen. Damit wird auch dem halb öffentlichen Charakter des gebührenfinanzierten AZNF Rechnung getragen.

Die Minderheit lehnt die parlamentarische Initiative ab: Sie bestreitet den aufgrund seiner Finanzierung durch Gebühren von der Mehrheit der Kommission behaupteten halb öffentlichen Charakter des AZNF. Der AZNF ist Teil der Rechnung der Flughafen Zürich AG, in der die Einnahmen (vor allem die verschiedenen Arten von Lärmgebühren) und Ausgaben (für formelle Enteignungen, Massnahmen und Rückerstattungen für den Schallschutz) transparent dargestellt werden. Beim Geld im AZNF handelt es sich um Geld der privaten, börsenkotierten, Unternehmung Flughafen Zürich AG, die folglich das alleinige Verfügungsrecht darüber hat. Die behaupteten Ungereimtheiten in der Verwendung der Gelder rechtfertigen einen staatlichen Eingriff in eine private Unternehmung nicht, noch machen sie ihn irgendwie rechtlich zulässig. Für die Minderheit ist es im Übrigen nicht einsichtig, wieso die Verwendung von Geldern aus dem AZNF für eine Schallschutzhalle nicht im Sinne des Fondszwecks liegen soll.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (vom 22. Oktober 2014)

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 19. Mai 2014 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 304/2012 betreffend Mitwirkung des Staates bei der Führung des Lärmfonds (AZNF Airport Zurich Noise Fonds) gestützt auf § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Die PI wurde in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht und zielt auf eine Ergänzung des Flughafengesetzes (LS 748.1) ab. Der vorgeschlagene neue § 19a verlangt im Wesentlichen, dass die Flughafen Zürich AG (FZAG) zur Sicherstellung der finanziellen Verpflichtungen, die sich aus der Belastung der Bevölkerung mit Fluglärm ergeben, insbesondere aus Forderungen infolge materieller Enteignung¹ und solchen nach passivem Lärmschutz, einen Lärmfonds führt, über den sie regelmässig Rechenschaft abzulegen hat. Die zentrale Forderung der PI verlangt, dass der Lärmfonds von einer Verwaltung geführt werden soll, in der die FZAG und der Kanton paritätisch vertreten sind. Beide, die FZAG und der Kanton, sollen gleich viele Mitglieder in die Verwaltung des Lärmfonds delegieren und gemeinsam einen unabhängigen Präsidenten bzw. eine unabhängige Präsidentin ernennen. Darüber hinaus hat die Verwaltung des Lärmfonds ein Reglement zu erlassen, das öffentlich einsehbar sein soll.

Die Volkswirtschaftsdirektion hat anlässlich der Beratungen der PI in ihrer Kommission darauf hingewiesen, dass die Forderungen der PI gegen Bundesrecht verstossen. Zur Begründung wurde im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

- Bei der FZAG handelt es sich um eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft (AG) nach Art. 762 des Obligationenrechts (OR; SR 220) und damit um eine Gesellschaft des Bundesprivatrechts. Sie unterliegt den einschlägigen Bestimmungen von Art. 620 ff. OR über die AG.
- Als AG des Bundeszivilrechts steht auch der FZAG die Gesellschaftsautonomie zu. Es geht deshalb nicht an, dass sich der Kanton Zürich in die Interna der FZAG einmischet.
- Die PI will die FZAG zur Äufnung eines Lärmfonds verpflichten, der von einer von ihr und dem Kanton paritätisch besetzten Verwaltung geführt wird. Der AZNF besteht zwar bereits seit Jahren, allerdings auf freiwilliger Grundlage.
- Es ist jedoch nicht angängig, die FZAG in einem kantonalen Gesetz zur Führung eines Lärmfonds zu verpflichten und ihr Vorschriften darüber zu machen, wie der AZNF zu führen und zu verwalten ist. Dies würde klar gegen die Gesellschaftsautonomie und damit gegen Bundeszivilrecht verstossen.

¹Hier dürfte es sich um einen Verschrieb handeln. Im Zentrum der seit Jahren laufenden Entschädigungsverfahren stehen die Tatbestände aus formeller Enteignung (Entzug der Abwehrensprüche bei übermässigem Fluglärm, die unter bestimmten Voraussetzungen von der FZAG als Anlageeigentümerin des Flughafens zu entschädigen sind), und nicht die Tatbestände der materiellen Enteignung (Einschränkung/Verbot der Nutzungsmöglichkeiten von mit Fluglärm belasteten Liegenschaften infolge planungsrechtlicher Vorschriften).

- Gleiches gilt auch mit Blick auf das öffentliche Recht des Bundes. Luftfahrt ist Bundessache (Art. 87 Bundesverfassung, BV; SR 101). Der Bund hat von dieser Zuständigkeit äusserst weitgehend Gebrauch gemacht und insbesondere festgelegt, welche Art von Gebühren der Flughafenhalter erheben darf und nach welchen Grundsätzen diese zu bemessen sind (Art. 39 Luftfahrtgesetz; SR 748.0, und Verordnung über die Flughafenengebühren; SR 748.131.3). Die Aufsicht über die Flughafenengebühren und der Entscheid über die Genehmigung von Flughafenengebührenregelungen liegen beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL; Art. 6f. Verordnung über die Flughafenengebühren). Die FZAG zur Führung eines Lärmfonds zu verpflichten und dessen Verwaltung zu regeln, wäre zwar möglich, doch wäre dies ausschliesslich Sache des Bundes. Auch in dieser Hinsicht ist kein Platz für kantonales Recht. Die PI würde daher auch gegen das öffentliche Recht des Bundes verstossen.

Sie haben in ihrem Bericht vom 19. Mai 2014 festgehalten, dass die Mehrheit der Kommission keine Vorbehalte gegen eine rechtliche Beurteilung der PI durch die Regierung habe. Dennoch und um sich gar nicht erst dem Vorwurf der Befangenheit auszusetzen, hat die Volkswirtschaftsdirektion entschieden, mit der Klärung der rechtlichen Gesichtspunkte einen ausserstehenden Juristen zu beauftragen. Sie hat Rechtsanwalt Dr. Markus Rüssli, c/o Umbricht Rechtsanwälte, Zürich, einen solchen Auftrag erteilt. Dr. Markus Rüssli ist ein ausgewiesener Kenner des Staats- und Verwaltungsrechts, der auf diesem Gebiet schon verschiedentlich publiziert hat (2012 ist die 4. Auflage des zusammen mit Prof. Dr. Tobias Jaag publizierten Standardwerks «Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich» erschienen). Dr. Markus Rüssli ist bereits verschiedentlich als Gutachter für den Kanton Zürich aufgetreten.

Die rechtlichen Abklärungen von Dr. Markus Rüssli sind in seinem «Memorandum zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 304/2012 betreffend Mitwirkung des Staates bei der Führung des Lärmfonds (AZNF Airport Zurich Noise Fund)» vom 15. Juli 2014 festgehalten. Das Memorandum liegt diesem Schreiben bei. Der Regierungsrat beschränkt sich deshalb an dieser Stelle darauf, die Schlussfolgerungen von Dr. Markus Rüssli wiederzugeben. Diese lauten wie folgt:

- Die PI ist mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Das Recht des Flughafenkonzessionärs, Gebühren zu erheben, folgt aus dem Luftfahrtgesetz des Bundes. Einzig der Bundesgesetzgeber könnte den Flughafenkonzessionären vorschreiben, dass sie mit einem Teil der Gebühren einen Lärmfonds speisen. Dem Kanton Zürich fehlt es an der Kompetenz zum Erlass einer solchen Bestimmung.

- Selbst wenn man annehmen wollte, das Luftfahrtgesetz lasse noch Raum für ergänzende kantonale Regelungen, erweist sich der vorgeschlagene § 19a des Flughafengesetzes mit dem Zivilrecht des Bundes unvereinbar. Der Kanton Zürich ist nicht befugt, einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft die Führung eines Lärmfonds vorzuschreiben. Eine solche Vorschrift verstösst gegen das Aktienrecht. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich, die Vereinbarkeit der Regelung mit dem Börsenrecht zu prüfen.
- Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass der vorgeschlagene § 19a Flughafengesetz nicht mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar ist.

Diese Schlussfolgerungen decken sich in allen Teilen mit der Haltung des Regierungsrates zur rechtlichen Problematik der vorliegenden PI. Sie sind klar und nachvollziehbar. Eine Umsetzung der Forderungen der PI würde somit gegen privates (OR) und öffentliches Recht des Bundes (BV, LFG, Verordnung über die Flughafengebühren) verstossen. Wir beantragen Ihnen deshalb, dem Kantonsrat die Ablehnung der PI zu beantragen. Unter diesen Umständen erübrigt es sich zu prüfen, ob die PI das Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG; LS 930.1) berühren würde.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt hat die Stellungnahme der Regierung mit beiliegendem Rechtsgutachten vom 22. Oktober 2014 zur Kenntnis genommen.

Die Kommission lehnt die parlamentarische Initiative nunmehr einstimmig ab.

Die Mehrheit der Kommission hält fest, dass das Anliegen der parlamentarischen Initiative nach wie vor berechtigt ist (vgl. Bericht der Kommission, Pkt. 2). Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Rechtslage eine Lösung innerhalb der kantonalen Gesetzgebung, wie sie die Initiative vorschlägt, nicht zulässt (vgl. die Detailerläuterungen in der Stellungnahme der Regierung, Pkt. 3).

Die Minderheit sieht sich in ihrer seinerzeitigen Einschätzung der Rechtslage bestätigt und lehnt die parlamentarische Initiative auch inhaltlich ab (vgl. Bericht der Kommission an den Regierungsrat, Pkt. 2).