

Antrag des Regierungsrates vom 12. August 2009

4621

**Beschluss des Kantonsrates
über den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten
zum Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 über
die Behördeninitiative betreffend Änderung des
Gesetzes über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999
(«Keine Neu- und Ausbauten von Pisten»)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. August 2009,

beschliesst:

I. Die §§ 10 und 19 des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten zum Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 über die Behördeninitiative betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999 («Keine Neu- und Ausbauten von Pisten») werden für ungültig erklärt. Demgemäss lautet der Gegenvorschlag neu wie folgt:

«§ 1 Abs. 2 Flughafengesetz (neu)

Unter Vorbehalt zwingender Bestimmungen des Bundesrechts setzt sich der Staat – im Rahmen seiner Kompetenzen nach dem Raumplanungsrecht, aber auch im Rahmen seiner Stellung als Aktionär und Verwaltungsratsmitglied – dafür ein, dass Neubauten oder Ausbauten von Pisten und neue Flugrouten (gegenüber Zustand 2000) über dicht besiedelten Gebieten unterbleiben. Schnellabrollwege sind Pistenausbauten gleichgestellt.»

II. Der Gegenvorschlag wird den Stimmberechtigten zusammen mit dem Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet.

III. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, den Gegenvorschlag abzulehnen.

IV. Der Beleuchtende Bericht zum Gegenvorschlag wird von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Die Behördeninitiative «Keine Neu- und Ausbauten von Pisten» und der Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009

Am 27. November 2006 reichten 42 Gemeinden des Kantons Zürich dem Kantonsrat eine Behördeninitiative betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich ein (KR-Nr. 382/2006), die der Kantonsrat am 16. April 2007 vorläufig unterstützte. Die Behördeninitiative hat folgenden Wortlaut:

«Das Gesetz über den Flughafen Zürich sei wie folgt zu ergänzen:
§ 1 Abs. 3 Flughafengesetz (neu)

Unter Vorbehalt zwingender Bestimmungen des Bundesrechts setzt sich der Staat – im Rahmen seiner Kompetenzen nach dem Raumplanungsrecht, aber auch im Rahmen seiner Stellung als Aktionär und Verwaltungsratsmitglied – dafür ein, dass Neubauten oder Ausbauten von Pisten unterbleiben.»

Mit Beschluss vom 24. September 2008 erstattete der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht zur Behördeninitiative und beantragte, diese abzulehnen. Der Kantonsrat stimmte der Behördeninitiative am 23. Februar 2009 mit 100 zu 64 Stimmen bei neun Enthaltungen zu und beschloss damit die entsprechende Änderung des Flughafengesetzes. Gegen diesen Beschluss wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen (vgl. ABI 2009, 519).

2. Das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

Am 23. März 2009 ergriff der Verein Flugschneise Süd – NEIN (VFSN) gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 23. Februar 2009 ein Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten. Der Gegenvorschlag hat folgenden Wortlaut (kursiv die Änderungen gegenüber dem Beschluss des Kantonsrates vom 23. Februar 2009 bzw. gegenüber dem Gesetz über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999):

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

§ 1 Abs. 2 Flughafengesetz (neu)

Unter Vorbehalt zwingender Bestimmungen des Bundesrechts setzt sich der Staat – im Rahmen seiner Kompetenzen nach dem Raumplanungsrecht, aber auch im Rahmen seiner Stellung als Aktio-

när und Verwaltungsratsmitglied – dafür ein, dass Neubauten oder Ausbauten von Pisten *und neue Flugrouten (gegenüber Zustand 2000) über dicht besiedelten Gebieten* unterbleiben. *Schnellabrollwege sind Pistenausbauten gleichgestellt.*

§ 10 Flughafengesetz (Änderung)

Die Gesellschaft stellt sicher, dass der Verwaltungsrat über folgende Geschäfte nur beschliessen kann, wenn ihnen die Vertretung des Staates im Verwaltungsrat zustimmt:

- a. Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten;
- b. Gesuche um Änderungen des Betriebsreglementes mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung – *insbesondere Änderungen der Nachtflugsperrre von 7 Stunden oder neue Flugrouten über dicht besiedeltes Gebiet;*
- c. *Massnahmen und Betriebsbeschränkungen, welche wegen der Überschreitung des Richtwerts oder wegen Erreichens von mehr als 320 000 Flugbewegungen notwendig werden.*

§ 19 Abs. 1 Flughafengesetz (Änderung)

Für Beschlüsse des Verwaltungsrates, welche Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten, Gesuche um Änderungen des Betriebsreglementes mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung – *insbesondere Änderungen der Nachtflugsperrre von 7 Stunden oder neue Flugrouten über dicht besiedeltes Gebiet – Massnahmen und Betriebsbeschränkungen, welche wegen der Überschreitung des Richtwerts oder wegen Erreichens von mehr als 320 000 Flugbewegungen notwendig werden*, erteilt der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat Weisungen.

§ 19 Abs. 2 Flughafengesetz (Änderung)

Weisungen betreffend die Zustimmung zu Gesuchen, *Massnahmen und Betriebsbeschränkungen nach Abs. 1* genehmigt der Kantonsrat in der Form des referendumsfähigen Beschlusses.

Begründung:

Die Initianten der Behördeninitiative 2 (Kein Neu- und Ausbau von Pisten) argumentieren, dass diese dem Bevölkerungsschutz diene, Planungssicherheit herstelle, aber gleichwohl Wachstum zulasse.

Bevölkerungsschutz und Planungssicherheit mag wohl für eine Region zutreffen, für die übrigen Regionen bewirkt die Initiative das Ge-

genteil. Es ist zu erwarten, dass die Nachteile einer kurzen Piste 10-28 mit neuen Flugrouten kompensiert werden.

Diese neuen Flugrouten werden über dicht besiedeltes Gebiet führen, deutliche Kapazitätssteigerungen ermöglichen und keine Planungssicherheit bieten.

Bevölkerungsschutz und Planungssicherheit können nur erreicht werden, wenn neue Flugrouten und Schnellabrollwege einem «Neu- und Ausbau von Pisten» gleichgestellt sind.

Insbesondere ist der «Bau» von neuen Flugrouten (gegenüber Zustand 2000) über dicht besiedeltem Gebiet auch aus Sicherheitsgründen nicht zu verantworten.

Neue Flugrouten über dicht besiedeltem Gebiet verstossen gegen das Umweltschutzgesetz, die geltende Raumplanung und gefährden zudem am meisten Menschen.

Neue Flugrouten entsprechen in ihren Auswirkungen einem Pistenneubau.

Dieses Referendum mit einem nützlichen Gegenvorschlag unterstützt Regierungsrat und Flughafen in ihren Bemühungen, die vom Volk demokratisch beschlossenen Eckwerte (7 Std. Nachtruhe, etc.) und den ZFI (Zürcher Fluglärm-Index) einzuhalten. Dieses Referendum berücksichtigt die Interessen der Bevölkerung in allen Regionen rund um den Flughafen und folgt dem Grundsatz: Möglichst wenig Menschen mit möglichst wenig Fluglärm belasten.»

Am 28. April 2009 reichte das Referendumskomitee die Unterschriftenbögen bei der Direktion der Justiz und des Innern ein. Mit Verfügung vom 12. Juni 2009 stellte die genannte Direktion fest, dass das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten gegen den Beschluss des Kantonsrates betreffend das Gesetz über den Flughafen Zürich (Änderung vom 23. Februar 2009) zustande gekommen ist (ABI 2009, 1105).

3. Die Frage der Gültigkeit des Referendums mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

3.1 Grundsätzliches

Beim Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten im Sinne von Art. 35 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, LS 101), handelt es sich um ein für den Kanton Zürich neues Volksrecht, das mit der am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen neuen Verfassung eingeführt wor-

den ist. Die Umsetzung auf Gesetzesstufe zum Referendum mit Gegenvorschlag, auch konstruktives Referendum genannt, ist weit fortgeschritten. Eine entsprechende Vorlage zur Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) hat der Regierungsrat am 12. November 2008 dem Kantonsrat unterbreitet (Vorlage 4562, ABI 2008, 2069). Die Kommission für Staat und Gemeinden hat die Vorlage am 19. Juni 2009 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet (Vorlage 4562a). Der Kantonsrat hat die Vorlage am 6. Juli 2009 in erster Lesung beraten.

Das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten ist der Volksinitiative (Art. 23 in Verbindung mit Art. 24 lit. a KV) in verschiedenen Punkten ähnlich. So ist z. B. beiden Volksrechten gemeinsam, dass eine bestimmte Mindestzahl von Stimmberechtigten – im Fall der Volksinitiative 6000 (Art. 24 lit. a KV), beim Referendum mit Gegenvorschlag 3000 (Art. 35 Abs. 1 KV) – den endgültigen Wortlaut eines Erlasses vorschlagen können. Dieser Wortlaut wird mit Annahme der Initiative oder des Referendums mit Gegenvorschlag bzw. mit der Inkraftsetzung der entsprechenden Erlasse rechtsverbindlich.

Eine Initiative muss auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden, bevor sie den Stimmberechtigten vorgelegt wird. Gemäss Art. 28 Abs. 1 KV ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist. Dabei müssen diese drei Kriterien kumulativ erfüllt sein. Wie erwähnt erlangt ein konstruktives Referendum im Falle seiner Annahme durch die Stimmberechtigten dieselbe Verbindlichkeit wie eine Initiative. Es ist deshalb naheliegend, Art. 28 KV auch auf das neue Volksrecht anzuwenden. Es wäre inkonsequent, wenn Begehren, die als Initiative eingereicht werden, auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden, diese Prüfung jedoch unterbleiben würde, wenn dieselben Begehren als Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten gestellt werden. Es gilt zu verhindern, die Stimmberechtigten über ein Geschäft abstimmen zu lassen, das gegen übergeordnetes Recht verstösst und damit widerrechtlich oder aber offensichtlich undurchführbar ist. Auch muss sichergestellt werden, dass die Stimmberechtigten ihren Willen korrekt ausdrücken können, was mit dem Erfordernis der Wahrung der Einheit der Materie sicherzustellen ist (siehe Ziff. 3.2). Art. 28 KV ist deshalb analog auch auf das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten gemäss Art. 35 Abs. 1 KV anwendbar. Dies entspricht im Übrigen auch der Regelung, wie sie in der Vorlage 4562a zur Änderung des GPR vorgesehen ist (siehe § 143c Abs. 3 in Verbindung mit § 128 Abs. 1). Auf die gleiche Weise wurde auch die Gültigkeit des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten zum Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare vom 12. Juni 2006, dem ersten und bisher einzigen Anwendungsfall des konstruktiven

Referendums im Kanton Zürich, geprüft (Vorlage 4197c; siehe ABl 2007, 86 f.).

Im Folgenden ist deshalb zu prüfen, ob das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zum Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 die erwähnten Gültigkeitserfordernisse erfüllt. Erfüllt der Gegenvorschlag diese Voraussetzungen nicht, erklärt ihn der Kantonsrat für ganz oder teilweise ungültig. Über die Ungültigkeit entscheidet er mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder. Wird der Gegenvorschlag für teilweise ungültig erklärt, gelangen nur die gültigen Teile zur Abstimmung; wird er für vollständig ungültig erklärt, so kommt es lediglich zur Abstimmung über die Vorlage des Kantonsrates vom 23. Februar 2009 (analog Art. 28 Abs. 2 und 3 KV).

3.2 Die materiellen Gültigkeitsvoraussetzungen im Überblick

In Anwendung von Art. 28 Abs. 1 lit. a KV muss ein konstruktives Referendum die Einheit der Materie wahren. Dieser Grundsatz bezweckt, dass die Stimmberechtigten ihren Willen im Rahmen der Abstimmung frei und unverfälscht zum Ausdruck bringen können. Die Stimmberechtigten können den Gegenvorschlag nur als Ganzes annehmen oder ablehnen und nicht bloss hinsichtlich einzelner Teile. Der Grundsatz der Einheit der Materie soll verhindern, die Stimmberechtigten dem Dilemma auszusetzen, zu einer Vorlage Stellung nehmen zu müssen, deren verschiedene Regelungsbereiche klarerweise nichts miteinander zu tun haben. Deshalb muss (auch) beim konstruktiven Referendum ein enger sachlicher Zusammenhang einerseits zwischen den einzelnen Teilen des Gegenvorschlags bestehen (sogenannte Einheit der Materie im engeren Sinn), andererseits muss dieser enge sachliche Zusammenhang auch zwischen dem Gegenvorschlag und der Vorlage des Kantonsrates bestehen (sogenannte Einheit der Materie im weiteren Sinn). In Anwendung von Art. 28 Abs. 1 lit. b KV darf ein konstruktives Referendum zudem nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen. Hierzu gehören das Bundesrecht, das Völkerrecht, das interkantonale Recht sowie das kantonale Verfassungsrecht. Schliesslich ist der Gegenvorschlag auch dann ungültig, wenn er offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 lit. c KV).

4. Das Rechtsgutachten zur Frage der Gültigkeit des Referendums mit Gegenvorschlag

Zur Frage der Gültigkeit des konstruktiven Referendums holte die Volkswirtschaftsdirektion bei Rechtsanwalt Dr. iur. Markus Rüssli ein Rechtsgutachten ein. Das Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass das konstruktive Referendum für teiltungültig zu erklären sei. Ungültig und den Stimmberechtigten nicht zur Abstimmung zu unterbreiten seien § 10 lit. b und c sowie § 19 des Gegenvorschlags, während § 1 Abs. 2 gültig und den Stimmberechtigten vorzulegen sei.

4.1 § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags (neue Flugrouten und Schnellabrollwege)

Der Gegenvorschlag der Stimmberechtigten knüpft an die vom Kantonsrat am 23. Februar 2009 beschlossene Änderung des Flughafengesetzes (sogenannte Hauptvorlage) an. Wie die Hauptvorlage verlangt auch der Gegenvorschlag in § 1 Abs. 2 den Verzicht auf Neu- und Ausbauten von Pisten. Zudem fordert er jedoch, dass sich der Kanton gegen neue Flugrouten (gegenüber dem Zustand des Jahres 2000) über dicht besiedeltem Gebiet einsetzt. Mit dem in der Hauptvorlage verlangten Verzicht auf Neu- und Ausbauten von Pisten soll ein starkes Wachstum des Flugverkehrs und damit auch des Fluglärms verhindert werden. Der im Gegenvorschlag zusätzlich geforderte Verzicht auf die Festlegung neuer Flugrouten über dicht besiedeltem Gebiet wird vom Referendumskomitee mit ähnlichen Argumenten begründet: Bei einem Verzicht auf Neu- und Ausbauten von Pisten sei zu erwarten, dass die Nachteile einer kurzen Piste 10/28 mit neuen Flugrouten kompensiert würden. Diese würden (deutliche) Kapazitätssteigerungen ermöglichen, mehr Fluglärm mit sich bringen und in ihren Auswirkungen einem Pistenneubau gleichkommen. Der Gegenvorschlag geht damit zwar deutlich über die Vorlage des Kantonsrates hinaus. Wenn jedoch der Regelungsgegenstand der Hauptvorlage weit verstanden werde, schreibt der Gutachter, könne der notwendige sachliche Zusammenhang als genügend erachtet werden. Beide Vorlagen wollten schliesslich eine (übermässige) Kapazitätserweiterung sowie ein weiteres (übermässiges) Wachstum des Flugverkehrs bzw. des Fluglärms verhindern. Der Gegenvorschlag schlage den Stimmberechtigten somit zusätzliche Antworten auf die Frage vor, wie dem Wachstum des Flugverkehrs am Flughafen Zürich begegnet werden könne. Die Stimmberechtigten könnten damit entscheiden, welches Anliegen sie unterstützen wollen, da ihnen mit dem Gegenvorschlag eine echte Alternative zum Vorgehen gemäss Hauptvorlage geboten werde. Zur gegenteili-

gen Auffassung, d. h. zur Ungültigkeit von § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags gelangt man gemäss Gutachten, wenn nicht die Kapazitätssteigerung bzw. die damit einhergehende Fluglärmbelastung als Regelungsgegenstand der Hauptvorlage betrachtet wird, sondern die Frage nach der Wünschbarkeit der Erweiterung des bestehenden Pistensystems. Bei dieser Betrachtung verstiesse § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags gegen das Gebot der Einheit der Materie (im weiteren Sinn) und wäre damit ungültig. Der Gutachter hält fest, dass grundsätzlich beide Auslegungen möglich seien, weshalb zugunsten der Gültigkeit von § 1 Abs. 2 Satz 1 (neue Flugrouten über dicht besiedelten Gebieten) auszugehen sei. Damit folgt der Gutachter dem Grundsatz «Im Zweifel für die Volksrechte» (in dubio pro populo).

§ 1 Abs. 2 Satz 2 des Gegenvorschlags fordert, dass Schnellabrollwege Pistenausbauten gleichzustellen seien. Bei den Schnellabrollwegen handelt es sich um Verbindungen zwischen den Pisten und dem Vorfeld, die es einem landenden Flugzeug ermöglichen, die Piste so rasch wie möglich zu verlassen, sodass sie anderen landenden Flugzeugen zur Verfügung steht. Auch wenn (Schnellab-)Rollwege nicht mit Pisten gleichgesetzt werden dürfen, beschlägt dieses Begehren letztlich das Pistensystem im weiteren Sinne und damit den gleichen Regelungsgegenstand wie die Hauptvorlage. Zudem verfolgt der Gegenvorschlag in diesem Punkt auch das gleiche Ziel wie die Hauptvorlage, nämlich die Verhinderung einer (übermässigen) Kapazitätssteigerung, sodass der notwendige sachliche Zusammenhang gegeben ist. § 1 Abs. 2 Satz 2 des Gegenvorschlags (Schnellabrollwege sind Pistenausbauten gleichgestellt) verletzt daher nach Auffassung des Gutachters den Grundsatz der Einheit der Materie (im weiteren Sinn) nicht und ist damit als gültig zu betrachten.

§ 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags verstösst gemäss Gutachten auch nicht gegen übergeordnetes Recht. Die Bestimmung verlangt lediglich, dass sich der Staat im Rahmen seiner Möglichkeiten dafür einsetzt, dass keine neuen Flugrouten gegenüber dem Zustand des Jahres 2000 über dicht besiedelte Gebiete gelegt und keine Schnellabrollwege gebaut werden. Dadurch wird die Kompetenz des Bundes, letztlich über Flugrouten und den Bau von Schnellabrollwegen zu befinden, nicht beeinträchtigt. Da dieses Begehren ohne Weiteres auch durchführbar ist, kommt der Gutachter zum Schluss, dass § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags gültig ist.

Die Ausführungen des Gutachters zur Frage der Gültigkeit von § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags überzeugen. Der Gegenvorschlag ist deshalb mit Bezug auf diese Bestimmung gültig.

Im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Schnellabrollwegen mit Pistenausbauten ist abschliessend Folgendes festzuhalten: Auch

das Referendumskomitee stellt Schnellabrollwege, zusammen mit neuen Flugrouten, lediglich mit Blick auf deren kapazitätssteigernde Wirkung den Pistenaus- und -neubauten gleich, nicht aber im technischen oder rechtlichen Sinn.

4.2 §§ 10 und 19 des Gegenvorschlags

Der Gegenvorschlag verlangt nicht nur eine Ergänzung von § 1 Abs. 2, sondern auch eine Änderung der vom Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 nicht erfassten §§ 10 und 19 des Flughafengesetzes. Der Gegenvorschlag will die Flughafen Zürich AG (FZAG) verpflichten, sicherzustellen, dass inskünftig auch keine Änderungen der Nachtflugsperrre von sieben Stunden und keine neuen Flugrouten über dicht besiedeltem Gebiet ohne Zustimmung der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Gesellschaft beschlossen werden können (§ 10 lit. b). Zudem sollen neu auch Massnahmen und Betriebsbeschränkungen, die wegen Überschreitung des Richtwerts oder wegen Erreichens von mehr als 320 000 Flugbewegungen notwendig werden, nur mit Zustimmung der Staatsvertretung im Verwaltungsrat beschlossen werden können (§ 10 lit. c). Gemäss § 19 des Gegenvorschlages hat der Regierungsrat der Staatsvertretung bei derartigen Geschäften Weisung zu erteilen (Abs. 1), die vom Kantonsrat in der Form eines referendumsfähigen Beschlusses zu genehmigen sind (Abs. 2).

Zur Frage, ob der Gegenvorschlag damit die Gültigkeitsvoraussetzung der Einheit der Materie verletzt, nimmt der Gutachter im Wesentlichen wie folgt Stellung: Um dem Grundsatz der Einheit der Materie (im weiteren Sinn, d. h. im Verhältnis zur Hauptvorlage) zu genügen, müsse er den gleichen Regelungsgegenstand, d. h. die gleiche Materie, dasselbe Thema wie die Hauptvorlage zum Gegenstand haben und sich auf diese beziehen. Der Gegenvorschlag dürfe also nicht eine andere Frage als die Vorlage des Kantonsrates vom 23. Februar 2009 betreffen, sondern es dürften lediglich andere Antworten bzw. es dürfe nur ein anderer Lösungsweg vorgeschlagen werden.

Die §§ 10 und 19 des Gegenvorschlages zielen nach den Worten des Referendumskomitees darauf ab, Regierungsrat und Flughafen in ihren Bemühungen zu unterstützen, die vom Volk demokratisch beschlossenen Eckwerte (Nachtruhe von mindestens sieben Stunden) und den Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) einzuhalten. Um diese Ziele zu erreichen, schlägt der Gegenvorschlag neben dem mit der Hauptvorlage lediglich angestrebten Verzicht auf Neu- und Ausbauten von Pisten die erwähnten zusätzlichen Vorkehren vor. Der Gegenvorschlag geht somit bezüglich seines Regelungsgegenstandes über die Vorlage des Kantonsrates hinaus. Diese beschlägt einzig und allein die

Frage des Pistenausbaus und des Pistenneubaus bzw. der damit verbundenen Kapazitätserweiterung. Darüber hinaus sieht die Hauptvorlage keine wie auch immer gearteten Änderungen der §§ 10 und 19 des Flughafengesetzes vor.

Mit den gemäss Gegenvorschlag ebenfalls zu revidierenden Paragrafen knüpft das konstruktive Referendum an die Änderung von § 3 des Flughafengesetzes an, welche die Stimmberechtigten am 25. November 2007 beschlossen hat (Zustimmung zum seinerzeitigen Gegenvorschlag des Kantonsrates zur Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik»). Der vorliegende Gegenvorschlag will in den damals festgelegten Bereichen (Einsatz des Staates für eine siebenstündige Nachtflugsperrung, Marschhalt und neue Lagebeurteilung bei Erreichen von 320 000 Flugbewegungen pro Jahr, Einführung des ZFI und Massnahmenkatalog bei Überschreitung des Richtwertes) den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm verstärken, indem er Regierungsrat und Kantonsrat sowie den Stimmberechtigten ein grösseres Mitspracherecht einräumen will. Damit bildet der vorliegende Gegenvorschlag, nach Auffassung des Gutachters, eine Art Alternative zu der von den Stimmberechtigten am 25. November 2007 gutgeheissenen Änderung des Flughafengesetzes. Mit der jetzigen Hauptvorlage, dem Beschluss des Kantonsrates vom 23. Februar 2009, wiesen die §§ 10 und 19 des Gegenvorschlags hingegen nur einen losen Sachzusammenhang auf. Hauptvorlage und Gegenvorschlag sei lediglich das Grundanliegen gemeinsam, den Fluglärm zu bekämpfen. Ansonsten decken sich die §§ 10 und 19 des Gegenvorschlags nicht mit der Hauptvorlage. Der sachliche Zusammenhang, meint der Gutachter, sei selbst bei einem weiten Verständnis des Regelungsgegenstandes zu wenig eng, um das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie (im weiteren Sinn) zu erfüllen. Dies gelte auch für die in § 10 lit. b des Gegenvorschlags erwähnten neuen Flugrouten. Die Bestimmung weise zwar einen genügenden sachlichen Zusammenhang mit § 1 Abs. 2 auf (Einheit der Materie im engeren Sinn), nicht aber zum Beschluss des Kantonsrates, der nur die Frage des Pistenausbaus zum Gegenstand habe, ansonsten aber am bestehenden Flughafengesetz nichts ändere (fehlende Einheit der Materie im weiteren Sinn). Wenn, wie das Referendumskomitee dies letztlich beabsichtige, die Einflussmöglichkeiten des Staates verstärkt werden sollen, so müsste hierfür eine neue Volksinitiative gestartet werden. Der Gegenvorschlag habe sich demgegenüber an den Gegenstand der Hauptvorlage zu halten. Das konstruktive Referendum dürfe nicht dazu verwendet werden, Ziele durchzusetzen, die mit der Hauptvorlage in keinem oder, wie vorliegend, nur in einem losen sachlichen Zusammenhang stünden. Die §§ 10 lit. b und c sowie 19 des Gegenvorschlags seien, fasst der Gutachter zusammen, mangels genügend engem Zusammenhang zur Hauptvorlage und damit wegen

Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie im weiteren Sinn für ungültig zu erklären.

Gemäss Gutachten verstösst § 10 lit. c des Gegenvorschlags überdies gegen übergeordnetes Recht. Nach § 10 des geltenden Flughafengesetzes hat die FZAG sicherzustellen, dass ohne Zustimmung der Vertretung des Staates im Verwaltungsrat der Gesellschaft keine Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten und keine Gesuche um Änderungen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung beschlossen werden können (sogenannte Veto-Tatbestände). Diese Regelung war eine Bedingung für die Verselbstständigung des Flughafens Zürich (siehe Titel von Ziff. II des Flughafengesetzes) und ist noch vor der Verselbstständigung in den Fusionsvertrag vom 14. Dezember 1999 und 8./9. März 2000, in den vom Kantonsrat genehmigten ersten Entwurf der Statuten sowie in das Organisationsreglement der FZAG eingeflossen. § 10 lit. c des Gegenvorschlags will nun den bestehenden Katalog der Veto-Tatbestände erweitern und inskünftig auch Massnahmen und Betriebsbeschränkungen, die wegen der Überschreitung des Richtwerts oder wegen Erreichens von mehr als 320 000 Flugbewegungen notwendig werden, von der Zustimmung der Staatsvertretung abhängig machen.

Eine Ergänzung der Veto-Tatbestände würde eine entsprechende Änderung bzw. Ergänzung des Organisationsreglements, allenfalls auch der Statuten bedingen. Die Voraussetzungen und das Verfahren für solche Anpassungen werden abschliessend durch das Aktienrecht (Obligationenrecht) geregelt. Dem Kanton steht diesbezüglich keinerlei Regelungskompetenz zu. Der Gutachter weist darauf hin, dass das Flughafengesetz nur dem Kanton im Rahmen seiner Stellung als Aktionär und Mitglied des Verwaltungsrates der FZAG Vorschriften machen könne. Die FZAG, an die sich § 10 lit. c des Gegenvorschlags richte, könne hingegen als Subjekt des Bundesprivatrechts nicht Adressatin einer derartigen, vom Kanton einseitig erlassenen Pflicht sein. Damit verstosse § 10 lit. c des Gegenvorschlags gegen das Aktienrecht und damit auch gegen übergeordnetes Recht im Sinne von Art. 28 Abs. 1 lit. b KV. Die bestehende Veto-Regelung war nur möglich, weil sie vom Kanton im Fusionsvertrag als Bedingung formuliert worden war. Damit die Veto-Regelung rechtlich abgesichert ist und auch langfristig Bestand hat, wurde vereinbart, dass der Kantonsrat dem Entwurf der ersten Statuten zustimmen musste.

Unter dem Gesichtspunkt des Verstosses gegen übergeordnetes Recht beurteilt der Gutachter § 10 lit. b des Gegenvorschlags anders als lit. c derselben Bestimmung. Gemäss § 10 lit. b sollen unter die schon heute dem Veto der Staatsvertretung unterliegenden Änderun-

gen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung inskünftig auch allfällige Änderungen der Nachtflugsperrzone von sieben Stunden oder Flugrouten über dicht besiedeltem Gebiet fallen. Der Gutachter sieht in dieser Hinzufügung keine materielle Änderung bestehenden Rechts. Sowohl die Nachtflugordnung als auch das An- und Abflugregime bildeten Bestandteil des Betriebsreglements. Da bereits das geltende Organisationsreglement der FZAG Änderungen des Betriebsreglements, also auch solche der Nachtflugordnung und der Flugrouten, nur mit Zustimmung der Staatsvertretung zulasse, habe die vorgesehene Präzisierung von § 10 lit. b keine Auswirkungen auf die FZAG. Deshalb verstosse diese Bestimmung nicht gegen übergeordnetes Recht. Da die Gültigkeitsvoraussetzungen gemäss Art. 28 Abs. 1 KV jedoch kumulativ erfüllt sein müssten und auch § 10 lit. b gegen die Einheit der Materie verstosse, sei auch sie letztlich für ungültig zu erklären.

Das Rechtsgutachten überzeugt auch mit Blick auf die §§ 10 und 19 des Gegenvorschlags. Die beiden Paragraphen verstossen mangels genügenden Sachzusammenhangs mit der Vorlage des Kantonsrates vom 23. Februar 2009 gegen den Grundsatz der Einheit der Materie im weiteren Sinn. Zudem verletzt § 10 lit. c des Gegenvorschlags Bundesrecht und damit übergeordnetes Recht.

Im Zusammenhang mit § 10 lit. a des Gegenvorschlags ist darauf hinzuweisen, dass, anders als in § 1 Abs. 2, die Gleichstellung von Schnellabrollwegen mit Pistenausbauten nicht gefordert wird. Ob es sich dabei um eine versehentliche oder um eine bewusste Unterlassung seitens des Referendumskomitees handelt, kann nach dem Gesagten dahingestellt bleiben. Denn auch diese Erweiterung des Katalogs der Veto-Tatbestände verstiesse gegen übergeordnetes Recht und zöge die Ungültigkeit des derart erweiterten § 10 lit. a nach sich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Rechtsgutachten die dem Auftrag zugrunde liegende Fragestellung detailliert analysiert und aus rechtlicher Sicht klare Antworten gibt, die durch eine Vielzahl von Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung belegt sind. Den Schlussfolgerungen des Gutachters ist deshalb zu folgen. Die §§ 10 und 19 des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten zum Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999 («Keine Neu- und Ausbauten von Pisten») sind für ungültig zu erklären. § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags ist gültig und den Stimmberechtigten zusammen mit dem Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 zu unterbreiten.

5. Die Haltung des Regierungsrates zum gültigen Teil des Gegenvorschlags (§ 1 Abs. 2)

§ 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags verlangt im Wesentlichen, dass sich der Staat nicht nur gegen Neu- und Ausbauten von Pisten einsetzt, sondern auch gegen neue Flugrouten (d. h. im Vergleich zum Zustand des Jahres 2000) über dicht besiedeltem Gebiet.

Mit dem Einsatz des Staates gegen neue Flugrouten über dicht besiedeltem Gebiet sind zweifellos die zusätzlichen Ost- und die neuen Südanflüge gemeint, die in den Jahren 2001 (Ostanflüge) bzw. 2003 (Südanflüge) in den frühen Morgen- bzw. Abend- und Nachtstunden eingeführt werden mussten, nachdem Deutschland einseitig die Sperrzeiten über dem süddeutschen Luftraum stark ausgeweitet hatte.

Anlässlich ihres Staatsbesuches in der Schweiz haben sich die deutsche Bundeskanzlerin Merkel und der damalige Bundespräsident Couchevin am 29. April 2008 darauf geeinigt, die vom Flughafen Zürich ausgehende Gesamtbelastung gestützt auf die neue, in Deutschland gültige Fluglärmsgesetzgebung zu erheben. Die entsprechenden Arbeiten sind im Gange; nach derzeitigem Kenntnisstand sollte der entsprechende Bericht des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR) im Herbst 2009 vorliegen. Gestützt darauf wird die Schweiz ein Verhandlungsangebot ausarbeiten und Deutschland unterbreiten. Wie dieses Verhandlungsangebot aussehen wird, ist zurzeit noch offen. Deshalb ist noch unklar, ob es gelingen wird, eine für beide Seiten befriedigende Lösung in diesem Dossier zu finden. Die Federführung bei diesen Verhandlungen liegt zwar beim Bund; der Kanton Zürich wirkt aber intensiv mit. Es war und ist das erklärte Ziel des Regierungsrates, die von Deutschland einseitig erlassenen Flugbetriebsbeschränkungen so rasch und so weit wie möglich aus der Welt zu schaffen. Soweit die in § 1 Abs. 2 des konstruktiven Referendums angesprochenen Flugrouten über dicht besiedelten Gebieten also die von Deutschland erzwungenen Flugrouten betreffen, setzt sich der Regierungsrat ohnehin im Sinne des Referendums ein. Im Übrigen ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es beim Begriff «dicht besiedelte Gebiete» um einen unbestimmten und damit interpretationsbedürftigen Begriff geht. Gebiete, die «nicht dicht besiedelt» sind, gibt es jedenfalls im Nahbereich des Flughafens, über den die An- und Abflugrouten in verhältnismässig geringer Höhe geführt werden müssen, praktisch keine. Es gibt höchstens Gebiete, die weniger dicht besiedelt sind als andere. Mit Blick auf die betroffene Bevölkerung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Anzahl stark vom Fluglärm belästigten Personen, liegt der Festlegung von Flugrouten, soweit überhaupt möglich, immer eine Abwägung zugrunde. An- und Abflugrouten werden – unter Einhaltung von Gesetz und Sicherheitsanforderungen – regelmäs-

sig so festgelegt, dass möglichst wenige Personen von den sich daraus ergebenden übermässigen Fluglärmimmissionen betroffen sind. Grenzen gesetzt werden diesen Bemühungen jedoch – neben den bereits erwähnten politischen – auch durch technisch/operationelle, meteorologische Rahmenbedingungen. Daraus geht hervor, dass die Forderung in § 1 Abs. 2 des konstruktiven Referendums, soweit es neue Flugrouten über dicht besiedelten Gebieten betrifft, unnötig ist.

§ 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten zum Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 will darüber hinaus, dass inskünftig Schnellabrollwege den Pisten gleichgestellt sind, sodass sich der Staat nicht nur gegen Neubauten und Ausbauten von Pisten, sondern ebenso gegen den Bau von Schnellabrollwegen einsetzt. Schnellabrollwege stellen sicher, dass Flugzeuge nach erfolgter Landung die Piste so rasch wie möglich verlassen, sodass diese wieder für Landungen (oder Starts) anderer Maschinen zur Verfügung steht. Schnellabrollwege tragen damit zu einem möglichst optimalen Verkehrsfluss am Boden bei. Neben den bereits seit Jahren bestehenden Schnellabrollwegen der Pisten 14 und 16 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) mit Verfügung vom 17. September 2007 die Plangenehmigung «Projektänderung Rollwege und Vorfeld Midfield: neue Abrollwege ab Piste 28 und Infrastruktur vorläufiges Betriebsreglement (vBR)» erteilt. Mit dieser Verfügung wurden unter anderem der Bau von zwei neuen Abrollwegen ab Piste 28 (zwischen der Kreuzung mit der Piste 16/34 und dem Pistenende West) und zwei Schnellabrollwegen ab Piste 34 (zwischen den bestehenden Rollwegen Echo 3 und Echo 4) bewilligt. Diese Plangenehmigung wurde in der Folge mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen und ist immer noch hängig. Aufgrund des allgemeinen Rückwirkungsverbots von Erlassen wären die Abrollwege von Piste 28 und die Schnellabrollwege von Piste 34 im Falle der Abweisung der Beschwerden auch bei einer Annahme von § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags durch die Stimmberechtigten nicht erfasst und könnten gebaut werden. Weitere Schnellabrollwege als die bestehenden bzw. für die Pisten 28 und 34 bewilligten sind nicht vorgesehen, was aus den beiden im Rahmen des Prozesses zum Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) erarbeiteten Berichten zur Variantenoptimierung vom 8. Dezember 2008 bzw. 29. Januar 2009 hervorgeht (www.bazl.admin.ch/sil/00830/index.html?lang=de). Bei dieser Sachlage ist es nicht sinnvoll, den Staat zu verpflichten, sich dafür einzusetzen, dass inskünftig auch der Bau von Schnellabrollwegen unterbleibt. § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags erweist sich daher auch in diesem Punkt als unnötig.

6. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die §§ 10 und 19 des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten zum Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 über die Behördeninitiative betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999 («Keine Neu- und Ausbauten von Pisten») für ungültig zu erklären und den Stimmberechtigten § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags zur Ablehnung zu empfehlen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:

Aeppli Husi