

Sitzung vom 22. November 2006

1656. Anfrage (Wirrwarr bei den Flughafeninitiativen)

Kantonsrat Richard Hirt, Fällanden, und Kantonsrätin Regula Mäder-Weikart, Opfikon, haben am 25. September 2006 folgende Anfrage eingereicht:

Im Zusammenhang mit dem Fluglärm rund um den Flughafen Zürich stehen zurzeit die folgenden politischen Vorstösse zur Debatte:

- a) Volksinitiative für eine realistische Flughafenpolitik mit einer Begrenzung der Zahl der Flugbewegungen auf 250000 und mindestens 9 Stunden Nachtruhe.
- b) Der Antrag des Regierungsrates zur Änderung des Flughafengesetzes (Vorlage 4203a) als so genannter Gegenvorschlag.
- c) Die Behördeninitiative von 69 Gemeinden zur Begrenzung der Flugbewegungen auf 320000 und 8 Stunden Nachtruhe.
- d) Der Antrag der CVP zur Begrenzung der Flugbewegungen auf 320000 und 7 Stunden Nachtruhe.

Im Vorfeld einer möglichen Volksabstimmung sind verschiedene Interpretationen im Umlauf, unter anderem auch von Seiten des kantonalen Gesetzgebungsdienstes (NZZ vom 26. August 2006, S. 58). Während der Vorschlag des Regierungsrates eine Änderung des Gesetzes über den Flughafen beinhaltet, zielen die Volksinitiative und die oben genannten Vorschläge c und d auf eine Verfassungsänderung ab.

Art. 30 Abs. 1 der Kantonsverfassung lautet: «Der Kantonsrat kann einer Initiative oder der Vorlage, die er auf Grund einer Volksinitiative ausgearbeitet hat, in der Volksabstimmung einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Dieser muss die gleiche Rechtsform haben wie die Hauptvorlage.»

In diesem Zusammenhang gestatten wir uns, die folgenden Fragen zu stellen:

1. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass nach Art. 30 der Kantonsverfassung der Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative die gleiche Rechtsform wie die Hauptvorlage haben muss?
2. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass der Antrag 4203a des Regierungsrates «Abschnitt II. Die nachstehende Vorlage für eine Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz) vom 12. Juli 1999 wird als Gegenvorschlag den Stimmberechtigten

zur Annahme empfohlen» und «Abschnitt III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden der Volksabstimmung unterstellt» nicht zulässig ist, weil das verfassungsmässige Prinzip der Parallelität der Rechtsformen verletzt würde?

3. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass die von ihm beantragte Änderung des Flughafengesetzes (Vorlage 4203a) nicht der Volksinitiative gegenübergestellt werden darf, da der Gegenvorschlag nicht Verfassungsrang hat und das Abstimmungsverfahren somit verfassungswidrig wäre?
4. Wie gedenkt der Regierungsrat angesichts dieser Verfassungsbestimmung, den Gegenvorschlag gegebenenfalls korrekt zur Abstimmung zu bringen?
5. Ergäbe sich bei Annahme der Volksinitiative oder eines Gegenvorschlags mit Verfassungsrang nicht eine gute Möglichkeit, den in der jetzigen Form umstrittenen Zürcher Fluglärmindex auf seine Tauglichkeit hin zu testen und bei dessen Eignung dem Kantonsrat später Antrag auf entsprechende Ergänzung des Flughafengesetzes zu stellen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Richard Hirt, Fällanden, und Regula Mäder-Weikart, Opfikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Wie bereits die frühere Kantonsverfassung (Art. 29 Abs. 4 aKV) räumt auch die geltende Verfassung (LS 101) dem Kantonsrat das Recht ein, einer Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Der betreffende Art. 30 der Kantonsverfassung lautet wie folgt:

«Gegenvorschlag bei Volksinitiativen

¹Der Kantonsrat kann einer Initiative (...), in der Volksabstimmung einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Dieser muss die gleiche Rechtsform haben wie die Hauptvorlage.

²(...)

In Abs. 1 Satz 2 ist vom Begriff «Hauptvorlage» die Rede. Damit ist der Gegenstand gemeint, auf den sich der Gegenvorschlag des Kantonsrates bezieht, vorliegend also die Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik». Der Gegenvorschlag des Kantonsrates muss die gleiche «Rechtsform» haben wie die Hauptvorlage. Unter «Rechtsform» ist der Charakter des Gegenvorschlags als ausgearbeiteter Entwurf oder als allgemeine Anregung zu verstehen.

Diese Auslegung des Begriffs «Rechtsform» ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 30 KV. Die ersten Anträge der vorberatenden Kommission des Verfassungsrates (Kommission 2) für die Behandlung im Plenum sahen vor, dass der Gegenvorschlag «die gleiche Form» haben müsse wie die Hauptvorlage (Antrag der Kommission 2 vom 11. Oktober 2001, Art. 6 Abs. 1, und gleich lautender Antrag der Kommission 2 vom 10. Januar 2002, Art. 6 Abs. 1). In der Vorberatung übernahm das Plenum die Formulierung unverändert (Protokoll Plenum, S. 335). Der Ausdruck «die gleich Form» nahm Bezug auf den von der Kommission 2 gleichzeitig vorgeschlagenen Art. 2 mit der Marginalie «Form der Initiative». Diese Bestimmung sah in Abs. 1 vor, dass Initiativen als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden können. Der damalige Art. 2 entspricht dem nun geltenden Art. 25 KV.

Die Kommission 2 und – ihr stillschweigend folgend – das Plenum des Verfassungsrates stellten den Bezug zwischen Art. 6 Abs. 1 (Form des Gegenvorschlags) zu Art. 2 (Form der Initiative) nicht zufällig her, sondern strebten damit gerade an, dass auch der Gegenvorschlag ausformuliert sein müsse, wenn die Initiative ausgearbeitet ist, bzw. dass auch der Gegenvorschlag die Form der allgemeinen Anregung aufweisen muss, wenn die Initiative diese Form hat (vgl. Protokoll der Kommission 2 vom 13. Dezember 2001, S. 183).

Der Wechsel des Begriffs «Form» zum Begriff «Rechtsform» im damaligen Art. 6 bzw. im geltenden Art. 30 erfolgte auf Veranlassung der Redaktionskommission (Protokoll der Redaktionskommission vom 14. Februar 2003, S. 180) und wurde weder dort noch in der Kommission 2 noch im Plenum weiter diskutiert. Jedenfalls ergeben sich aus den Materialien keine Hinweise darauf, dass mit dem von Art. 30 verwendeten Begriff «Rechtsform» etwas anderes gemeint sein könnte als die Form der Initiative im Sinne des geltenden Art. 25 KV.

Die dargelegte Auslegung des Begriffs «Rechtsform» entspricht auch dem Zweck, der mit Art. 30 Abs. 1 Satz 2 angestrebt wird. Dieser liegt darin, den sich aus dem Initiativrecht ergebenden Grundsatz der Chancengleichheit von Initiative und Gegenvorschlag zu garantieren. Müssen beide Vorlagen – Initiative und Gegenvorschlag – je ausformuliert sein oder je die Form der allgemeinen Anregung aufweisen, so erübrigt sich die Streitfrage, ob eine ausformulierte Vorlage oder eine Vorlage in der Form der allgemeinen Anregung in der Volksabstimmung bessere Chancen auf Annahme hat (vgl. Stellungnahme des Regierungsrates vom 14. November 2001 zum Antrag der Kommission 2 vom 11. Oktober 2001, S. 7). Der Nachteil dieser Regelung liegt darin, dass die Stimmberechtigten im Falle eines Gegenvorschlags in der Form der

allgemeinen Anregung nur über eine Absichtserklärung bzw. einen Grundsatzentscheid des Kantonsrates abstimmen müssen, wogegen es im Übrigen dem Referendumsrecht eigen ist, dass den Stimmberechtigten nur Endergebnisse des Verfahrens im Kantonsrat zur Abstimmung unterbreitet werden.

Mit «Rechtsform des Gegenvorschlags» wird ausgedrückt, ob dieser ausformuliert sein oder die Form der allgemeinen Anregung haben muss. Hingegen geht es bei diesem Begriff nicht um die Frage, ob der Gegenvorschlag auf die Änderung der Verfassung oder jene eines Gesetzes ausgerichtet sein muss. Diese Frage wird in der Literatur und in der Praxis durchwegs unter dem Begriff der «Regelungsstufe» behandelt, was auch dem Verfassungsrat bekannt gewesen sein dürfte. Die Regelungsstufen des Zürcher Rechts sind die Verfassung, die formellen Gesetze und die Erlasse unterhalb der Ebene des formellen Gesetzes (in der Regel als Verordnungen bezeichnet). Andere Kantone kennen die Regelungsstufe des Dekrets. Dabei handelt es sich um dem Referendum entzogene Erlasse des Parlaments. Hätte der Verfassungsrat vorschreiben wollen, dass bei einer Verfassungsinitiative auch der Gegenvorschlag auf eine Verfassungsänderung zielen müsse bzw. bei einer Gesetzesinitiative auch der Gegenvorschlag auf der Stufe des formellen Gesetzes anzulagern sei, so hätte er in Art. 30 Abs. 1 Satz 2 den Ausdruck «Regelungsstufe» verwendet.

Im vorliegenden Fall weist die Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs auf. Demzufolge muss auch der Gegenvorschlag des Kantonsrates ausformuliert sein. Dies und nur dies ist mit dem Erfordernis der gleichen Rechtsform nach Art. 30 Abs. 1 Satz 2 KV gemeint. Insbesondere darf der Gegenvorschlag auf den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines formellen Gesetzes zielen, auch wenn die Volksinitiative die Änderung der Kantonsverfassung anstrebt.

Zu Fragen 2 bis 4:

Initiative und Gegenvorschlag des Kantonsrates dürfen unterschiedliche Regelungsstufen beschlagen. Zielt eine Volksinitiative auf die Änderung der Kantonsverfassung, so darf mit dem Gegenvorschlag des Kantonsrates die Revision eines formellen Gesetzes angestrebt werden, und umgekehrt. Dem Grundsatz nach entspricht diese Auffassung der einhelligen Meinung in Lehre und Rechtsprechung (vgl. BGE vom 30. Januar 1974, Semaine Judiciaire 1974, S. 558 f; BGE 104 Ia 249; BGE vom 3. August 1982, Zentralblatt 83/1982, S. 548 ff.; Christoph Albrecht, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen – Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, Diss. St. Gallen 2003, S. 163, 183 ff.; Ivo Hangartner/Andreas Kley, Die

demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2151; Alfred Kölz, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, recht 1984, S. 30).

Im oben genannten Entscheid vom 3. August 1982 vertrat das Bundesgericht einen differenzierten Ansatz. Zunächst gab es das Ergebnis eines früheren Entscheids wieder, wonach es zulässig sei, einer Gesetzesinitiative einen Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe gegenüberzustellen. Dies ergebe sich aus dem Recht des Parlaments, einen Gegenvorschlag zu formulieren und damit auch dessen geeignete Regelungsstufe festlegen zu dürfen. Gleichartige Überlegungen gälten für den umgekehrten Fall einer Verfassungsinitiative und eines Gegenvorschlags auf Gesetzesstufe (S. 552). Indessen seien Fälle denkbar, in denen die gleichzeitige Abstimmung über einen Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe nicht geeignet sei, den Willen der Stimmberechtigten unverfälscht zum Ausdruck zu bringen. Dies könne zutreffen, wenn die Initiative – dem Wesen der Verfassung entsprechend – die Aufnahme von allgemeinen Leitsätzen oder Grundideen zur Staatsverfassung in die Kantonsverfassung verlange, nicht aber der Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe. In einem solchen Fall müsse dem Bürger ermöglicht werden, zunächst seine Auffassung über die in der Initiative enthaltenen Grundideen an der Urne zum Ausdruck zu bringen und erst in einer zweiten Abstimmung zu den in das Gesetz aufzunehmenden Bestimmungen konkreter Natur Stellung zu nehmen (S. 552 f.). Anders verhalte es sich, wenn die Verfassungsinitiative einen Gegenstand des materiellen Gesetzesrechts betreffe. Diesfalls dürfe der Gegenvorschlag auf der Stufe des formellen Gesetzes liegen. Es bestehe hier keine Gefahr, dass der Wille der Stimmberechtigten nicht unverfälscht zum Ausdruck käme (S. 553).

In der Literatur wird diese Differenzierung des Bundesgerichts kritisiert. Es sei nicht ersichtlich, weshalb ein unterschiedlicher Konkretisierungsgrad von Volksinitiative und Gegenvorschlag zu einer Verletzung der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe führen könne. Auch aus der Sicht der Initianten könne nicht gesagt werden, ob die allgemeiner oder die konkreter gehaltene Vorlage mehr Chancen auf Zustimmung durch die Stimmberechtigten hätte (Albrecht, a. a. O., S. 184).

Ob die vom Bundesgericht geforderte Differenzierung gerechtfertigt ist oder nicht, kann bei der hier zu behandelnden Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» und dem vom Regierungsrat beantragten Gegenvorschlag offen bleiben. Die Volksinitiative möchte Art. 104 KV mit folgendem neuen Abs. 4 ergänzen:

«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.»

Insbesondere der zweite Satz von Abs. 4 ist sehr konkret gehalten. Er nennt zwei genau bestimmte und bestimmbare Werte als Obergrenzen, die beide auf die Senkung der Lärmemissionen aus den Flugbewegungen des Flughafens Zürich Kloten zielen. Dieser zweite Satz des Begehrens betrifft materielles Gesetzesrecht; mit Blick auf den typischen Inhalt der Verfassung und von Gesetzen wäre er auf Gesetzesstufe zu fassen. Er formuliert keinen Grundsatz, der gegen die andern in der Verfassung genannten Ziele und Aufgaben abzuwägen wäre, so etwa die Pflicht von Kanton und Gemeinden, günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu schaffen (Art. 107 KV). Damit ist es auch unter der differenzierten Rechtsprechung des Bundesgerichts zulässig, der Initiative den ungefähr gleich konkret formulierten Gegenvorschlag, wie er vom Regierungsrat beantragt worden ist, gegenüberzustellen.

Der Antrag des Regierungsrates vom 21. Dezember 2005 betreffend den Beschluss des Kantonsrates über die Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» erweist sich demnach als rechtmässig. Die ausformulierte Volksinitiative zielt auf die Ergänzung der Kantonsverfassung. Der Antrag des Regierungsrates für einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative zielt auf die Änderung eines formellen Gesetzes. Wie dargelegt, verlangt die Kantonsverfassung nicht, dass der Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative auf der gleichen Regulationsstufe steht wie die Volksinitiative. Der Grundsatz des Formenparallelismus in der Rechtsetzung wird dadurch nicht beeinträchtigt. Dieser Grundsatz besagt lediglich, dass ein Erlass von demselben Organ geändert oder aufgehoben werden muss, welches den Erlass ursprünglich beschlossen hat.

Die Beantwortung der Fragen 1 bis 4 kann wie folgt zusammengefasst werden: Nach Art. 30 Abs. 1 KV kann der Kantonsrat einer Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen, wobei dieser «die gleiche Rechtsform» haben muss wie die Hauptvorlage. Aus der Entstehungsgeschichte dieser Norm wie auch aus ihrem Zweck ergibt sich, dass mit dem Begriff «Rechtsform» nicht die Regulationsstufe (Verfassung, Gesetz oder Verordnung) gemeint ist, sondern die «Form der Initiative» im Sinne von Art. 25 KV. Danach kann eine Initiative als allgemeiner oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Die Form des Gegenvorschlags hat dann die Form der betreffenden Initiative zu übernehmen: Arbeitet der Kantonsrat einen Gegenvorschlag zu

einer Volksinitiative aus, welche die Form des ausgearbeiteten Entwurfs aufweist, so muss auch der Gegenvorschlag ausformuliert sein. Dies und nur dies ist mit dem Begriff «Rechtsform» im Sinne von Art. 30 Abs. 1 KV gemeint. Der vom Regierungsrat beantragte Gegenvorschlag auf Änderung des Flughafengesetzes ist ausformuliert und steht der ausformulierten Verfassungsinitiative gegenüber. Der Gegenvorschlag ist deshalb verfassungskonform. Wird er in der Volksabstimmung der Initiative gegenübergestellt, so entspricht dies den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Zu Frage 5:

Die Kantonsverfassung enthält Rechtsnormen, denen der Kanton grundsätzlich verpflichtet ist (Grundlagen wie z.B. rechtsstaatliche Grundsätze, Gewaltenteilung usw.), wie auch solche, welche die Rechte und Pflichten der Einwohnerinnen und Einwohner dem Staat gegenüber regeln (Grundrechte, Volksrechte). Daneben enthält die Verfassung Normen zum Aufbau des Kantons und zu den Kompetenzen und Verantwortungen der einzelnen Behörden (Kantonsrat, Regierungsrat, Rechtspflege), zur Stellung der Gemeinden innerhalb des Kantons, den öffentlichen Aufgaben, den Finanzen u. a. m. Die Verfassung bildet das Fundament, auf dem der Kanton ruht. Daraus folgt, dass grundsätzlich nur höchstrangige Normen in die Verfassung einfließen sollen, d. h. solche, die von fundamentaler, staatstragender Bedeutung sind. Dies trifft für den vom Regierungsrat beantragten Gegenvorschlag nicht zu – übrigens auch nicht für die Volksinitiative, auf die sich der Gegenvorschlag bezieht. Der Gegenvorschlag konkretisiert vielmehr einzelne Bestimmungen der Verfassung, so z. B. Art. 102 KV (Umweltschutz), Art. 104 KV (Verkehr) und Art. 107 KV (Wirtschaft und Arbeit). Er schlägt gleichsam eine Brücke zwischen diesen Bestimmungen. Dem Gegenvorschlag kommt deshalb kein Verfassungsrang zu.

Im Übrigen geht aus der Anfrage nicht hervor, ob der Gegenvorschlag im Falle seiner erwiesenen Tauglichkeit und späteren Überführung in das Flughafengesetz dannzumal wieder aus der Kantonsverfassung gestrichen werden oder trotzdem darin verankert bleiben soll. Beides wäre unbefriedigend. Im einen Fall (Aufhebung der Verfassungsnorm nach erfolgter Überführung in das Flughafengesetz) müsste zwingend eine weitere Volksabstimmung durchgeführt werden, im anderen Fall (Verankerung des Gegenvorschlages in der Verfassung und im Flughafengesetz) wäre ein und dieselbe Materie in zwei Erlassen geregelt.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi