

Antrag des Regierungsrates vom 21. August 2002

KR-Nr. 176/2001

3994

**Beschluss des Kantonsrates
über die Ungültigerklärung der Volksinitiative
«Flughafenausbau Halt» (KR-Nr. 176/2001)**

(vom)

Der Kantonsrat,

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

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Flughafenausbau Halt» (KR-Nr. 176/2001) 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 Vorschlag eines Gesetzes eine kantonale Volksabstimmung durchzuführen ist:

Gesetz über die Sistierung des Beschlusses des Kantonsrates über die Bewilligung eines Kredites für die Ausführung der 5. Bauetappe am Flughafen Zürich

I. Der Beschluss über die Bewilligung eines Kredites von 873 Mio. Franken für den Ausbau des Flughafens Zürich (Kantonsratsbeschluss vom 27. Februar 1995, Volksabstimmung vom 25. Juni 1995) wird einstweilen sistiert.

II. Der Regierungsrat wird ermächtigt, angefangene Arbeiten insoweit fertig stellen zu lassen, als dies zur Sicherung der bereits getätigten Investitionen für eine spätere Weiterführung des Ausbaus erforderlich ist.

III. Über die Aufhebung dieser Sistierung ist eine Volksabstimmung anzusetzen, sobald die Rahmenbedingungen, unter welchen der Flughafen Zürich-Kloten künftig betrieben werden kann (Staatsvertrag mit Deutschland, An- und Abflugverfahren von und nach Zürich-Kloten), eindeutig feststehen und nachdem ein mindestens zwei Monate lang dauernder Versuchsbetrieb mit den neuen An- und Abflugverfahren stattgefunden hat.

Begründung:

Die Vorlage, über welche das Volk am 25. Juni 1995 abgestimmt hatte, beruhte auf einer Prognose von 220 000 Flugbewegungen im Jahre 2002 (Linien- und Charterbetrieb). Diese Zahl wurde bereits 1996 erreicht. Das heisst, das effektive Wachstum übertraf die Prognosen des Regierungsrates schon ein Jahr nach der Abstimmung um ein Vielfaches.

Daraus ergibt sich, dass die Behörden das Volk unrichtig informiert und irgeleitet hatten. In der Abstimmungsvorlage heisst es wörtlich: «Die Realisierung der 5. Bauetappe geht jedoch nicht zu Lasten der Umwelt: Verschiedene Massnahmen stellen sicher, dass sowohl die vom Flughafen verursachte Luftverschmutzung als auch die Fluglärmbelastung nicht weiter zunehmen, teilweise sogar leicht abnehmen werden.» Von einer europäischen «Hub»-Drehscheibe mit rund 50% Transitanteil war mit keinem Wort die Rede. Ungeachtet dessen stützt die Regierung heute ein Wachstum auf 420 000 im Jahre 2010.

Während der Sperrung der Westpiste für den Bau eines Tunnels sind dann die An- und Abflüge teilweise über bisher vom Fluglärm verschonte Gebiete des Kantons Zürich geleitet worden. Dies hat in der betroffenen Bevölkerung grosse Empörung verursacht.

Schliesslich hat die Bundesrepublik Deutschland angesichts der Ausbauvorhaben auf dem Flughafen Kloten das bestehende Verwaltungsabkommen über die Benützung deutschen Luftraums gekündigt und eine Reihe von Forderungen für die künftige Gestaltung des Anflugbetriebes gestellt. Diese Forderungen einerseits und die beabsichtigte Kapazitätssteigerung des Flughafens andererseits lassen sich nur erfüllen, wenn künftig praktisch alle Kantonsteile, insbesondere aber die Bezirke Meilen und Uster, mit erheblichem zusätzlichem Fluglärm belastet werden. Auch dies sind Tatsachen, die bei der seinerzeitigen Volksabstimmung nicht bekannt gewesen sind.

Das Bundesgericht hat es zwar abgelehnt, seinerseits einen Bau-stopp auf dem Flughafen Zürich zu verfügen, hat aber betont, der Kan-ton Zürich baue auf eigenes Risiko, solange das Bundesgericht die er-forderlichen Konzessionen nicht abgesehnet hat.

Es ist nicht zu verantworten, die angefangenen Arbeiten am Flug-hafen mit Hunderten von Millionen Franken weiterzuführen, bevor Klarheit darüber herrscht, ob und wie der deutsche Luftraum für den Anflug nach Kloten weiterhin benutzt werden darf und wie der Flug-lärm über dem Kanton Zürich künftig verteilt werden soll. Deshalb ist der damalige Kreditbeschluss zu sistieren. Dem Regierungsrat soll le-diglich die Kompetenz erteilt werden, angefangene Arbeiten so weit abschliessen zu lassen, als dies notwendig ist, um die bereits getätigten Investitionen zu sichern. Sie sollen, falls der Ausbau später wieder auf-genommen werden kann, nicht verloren sein.

Nur wenn dieser Initiative zugestimmt wird, ist sicher, dass die Bauten für die 5. Ausbaustufe nicht in vollem Umfang von mehr als 800 Mio. Franken zur Investitionsruine werden.

Stehen die Rahmenbedingungen für den Betrieb des Flughafens Zürich-Kloten dereinst fest, indem einerseits ein Staatsvertrag mit Deutschland die Benutzung deutschen Luftraums für den Anflug re-gelt und andererseits die An- und Abflugverfahren für den Flughafen Zürich-Kloten und damit die Lärmbelastung der verschiedenen Ge-biete des Kantons Zürich bekannt sind, kann die durch dieses Gesetz erfolgte Sistierung des Baukredites durch eine erneute Volksabstim-mung wieder aufgehoben werden. Der Volksabstimmung hat ein min-destens zwei Monate lang dauernder Versuchsbetrieb mit den neuen An- und Abflugverfahren vorauszugehen, damit das Volk die Auswir-kungen seiner zu treffenden Entscheidung sinnlich wahrnehmen kann.

Weisung

I. Ausgangslage

Am 20. August 2001 stellte der Kantonsrat das Zustandekommen der am 14. März 2001 eingereichten Volksinitiative «Flughafenausbau Halt» 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 seiner Kommission für Staat und Gemeinden vom 6. Juli 2001 (KR-Nr. 176a/2001). Der Regierungsrat hatte demgegenüber Ungültig-erklärung der Initiative beantragt (KR-Nr. 176/2001).

II. Die 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 «Flughafenausbau Halt» (KR-Nr. 176/2001) wies der Regierungsrat darauf hin, dass das Vorschlagsrecht der Stimmberechtigten gemäss Art. 29 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; LS 101) die Befugnis umfasst, Begehren auf Änderung der Verfassung sowie auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder eines referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses zu stellen. Eine Verwaltungsinitiative, die auf Verwaltungsakte mit individuell-konkreten Anordnungen zielt, zu deren Setzung die Exekutive zuständig ist, ist demgegenüber nicht vorgesehen. Um gültig zu sein, muss eine Initiative zudem auch tatsächlich durchführbar sein. Über einen Beschluss abzustimmen, der nicht vollzogen werden kann, ist sinnlos. Zielt eine Initiative auf die Aufhebung eines Kreditbeschlusses zur Ausführung eines Bauwerkes, ist sie undurchführbar, wenn das Bauwerk praktisch fertig gestellt ist.

Der Regierungsrat stellte fest, dass die Initianten die Sistierung des Kreditbeschlusses vom 27. Februar 1995 für den Ausbau des Flughafens Zürich (5. Bauetappe) verlangen, die dann unter bestimmten Bedingungen durch eine weitere Volksabstimmung aufgehoben werden könnte. Er erwog das Für und Wider hinsichtlich der Frage, ob dieses Initiativbegehren nicht eine unzulässige Verwaltungsinitiative darstelle, liess diese Frage indessen unentschieden. Er kam hingegen zum Schluss, dass die Initiative wegen offensichtlicher Undurchführbarkeit ungültig zu erklären sei, und zwar im Wesentlichen aus folgenden Gründen:

Nachdem das Volk den Flughafenausbau-Kredit von 873 Mio. Franken am 25. Juni 1995 gutgeheissen hatte, wurde der bisher vom Kanton betriebene Flughafen Zürich gestützt auf das Flughafengesetz vom 12. Juli 1999 verselbständigt und einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft – der aus der Flughafen-Immobilien-Gesellschaft (FIG) entstandenen Flughafen Zürich AG – übertragen. Zu diesem Zweck hatte der Kanton in Ausführung von § 14 des Flughafengesetzes mit der damaligen FIG am 14. Dezember 1999 einen Vertrag betreffend den Zusammenschluss der Flughafendirektion Zürich (FDZ) mit der FIG abgeschlossen. Dieser Vertrag sah und sieht in Ziffer 2.4.1 vor, dass der vom Volk bewilligte Kredit zur Finanzierung der Tiefbauten der 5. Bauetappe des Flughafens durch ein entsprechendes Darlehen des Kantons an die Flughafen Zürich AG zu marktüblichen Bedingungen ersetzt wird. Diese Ablösung des vom Volk beschlossenen Kredites durch ein Darlehensversprechen bewirkt, dass die von der Initiative verlangte Sistierung des Kreditbeschlusses keinerlei Auswirkungen

auf die Fortführung der Bauarbeiten haben kann, nachdem die Flughafen Zürich AG an Stelle des Kantons Zürich in die Werkverträge mit den Bauunternehmern getreten ist. Die Sistierung oder gar eine Aufhebung des Kreditbeschlusses wäre demzufolge kein taugliches Mittel, um das Ziel der Initiative, einen einstweiligen Unterbruch der Bauarbeiten, zu erreichen.

III. Rechtsgutachten zur Frage der Gültigkeit der Initiative

Nachdem der Kantonsrat die vorliegende Initiative entgegen dem Antrag des Regierungsrates diesem unter Vorbehalt der weiteren Prüfung der Gültigkeit zu Bericht und Antrag überwiesen hatte, beauftragte die Volkswirtschaftsdirektion Prof. Dr. Alfred Kölz, ordentlicher Professor für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Verfassungsgeschichte und ausgewiesener Fachmann namentlich im Gebiet der Volksrechte, zur Gültigkeitsfrage Stellung zu nehmen.

Prof. Dr. A. Kölz lieferte sein Rechtsgutachten am 17. Mai 2002 ab. Er kommt darin zum Ergebnis, dass die Volksinitiative «Flughafenausbau Halt» wegen Widerspruchs zur Staatsverfassung und wegen faktischer Undurchführbarkeit 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). Mit der Gesetzesinitiative kann der Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes verlangt werden. Sofern sich der Kantonsverfassung entnehmen lässt, dass Inhalt eines Gesetzes nur Rechtsätze 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 Verwaltungshandlung 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) und der Einheit der Materie (§ 4 Abs. 1 Ziffer 4 Initiativgesetz; LS 162) 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 «Flughafenausbau Halt» beschlägt einen unzulässigen Gegenstand und verletzt damit kantonales Verfassungsrecht

Die Überschrift der Initiative (vgl. vorne bei der Wiedergabe des Wortlauts) verleitet dazu, anzunehmen, es läge eine Gesetzesinitiative vor. Das ist indessen nicht der Fall. Die Ziffer I der Initiative will gemäss Wortlaut den Beschluss über die Kreditbewilligung für die Ausführung der 5. Bauetappe des Flughafens sistieren. Eine solche Forderung ist, da sie keine Gesetzesmaterie beschlägt, kein zulässiger Gegenstand einer Gesetzesinitiative. Dasselbe gilt für die Ziffern II und III der Initiative. Da aber eine falsche Bezeichnung der Initiative nicht schadet, soweit die Initiative unter einem andern Titel zulässig ist, fragt sich, ob die Initiative eine Beschlussinitiative darstellt. Eine Verfassungsinitiative ist zum Vornherein auszuschliessen, da keine Verfassungsänderung angebeht wird.

Mit der Beschlussinitiative kann nur die Setzung oder Aufhebung von Verwaltungsakten verlangt werden, die in die Kompetenz des Kantonsrates fallen und referendumspflichtig wären, wenn sie vom Kantonsrat ausgehen würden. Beschlüsse aus dem abschliessenden Kompetenzbereich des Parlaments sind, wie bereits erwähnt, der Beschlussinitiative ebenso wenig zugänglich wie Beschlüsse aus dem Kompetenzbereich von Regierung und Verwaltung. Ziffer I der Initiative kann nur so verstanden werden, dass das Verfahren der Kreditvergabe für den Flughafenausbau – also der Vollzug des Beschlusses – zu sistieren sei, nicht aber, dass der Beschluss über die Kreditbewilligung

aufzuschieben oder aufzuheben sei. Denn ein Beschluss ist ein einmaliger, mit der Beschlussfassung bereits abgeschlossener Akt, weshalb dieser per Begriffsdefinition nicht sistiert werden kann. Nur der Vollzug eines Beschlusses kann sistiert werden. Dementsprechend kann auch nur das Begehren auf Aufhebung oder auf Erlass eines Beschlusses Gegenstand einer Beschlussinitiative sein, nicht aber die Sistierung eines Beschlusses (Art. 29 Abs. 1 KV).

Die Ziffern II und III der Initiative haben nicht den Erlass oder die Aufhebung eines Beschlusses zum Gegenstand, weshalb diesbezüglich keine Beschlussinitiative vorliegt. Und auch die Ziffer I der Initiative enthält einen unzulässigen Beschlussinitiativgegenstand, und zwar selbst dann, wenn diese Ziffer so verstanden wird, dass damit die Sistierung des Vollzugs des Kreditbewilligungsbeschlusses verlangt wird. Denn das Volk hat mit Art. 40 Ziffer 2 der Kantonsverfassung (KV) den Regierungsrat für den Vollzug der Gesetze und Beschlüsse des Volkes für zuständig erklärt. Das heisst, dass es den Vollzug von Volksbeschlüssen abschliessend an den Regierungsrat delegiert hat. Dadurch hat es auch eine Beschlussfassung über Vollzugsakte durch den Kantonsrat ausgeschlossen. Da somit Ziffer I gar keinen Verwaltungsakt betrifft, der in die Kompetenz des Kantonsrates fällt, beschlägt auch diese Ziffer einen unzulässigen Initiativgegenstand. Insgesamt haben damit alle Ziffern der Initiative unzulässige Inhalte, weshalb die Initiative für ungültig zu erklären ist (vgl. Art. 29 Abs. 1 KV, § 1 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Ziffern 2 und 3 Initiativgesetz).

3. Die Volksinitiative «Flughafenausbau Halt» ist undurchführbar und daher ungültig

Initiativen sind ungültig, wenn sie offensichtlich Undurchführbares verlangen. In Betracht fällt aber einzig eine tatsächliche und völlig zweifelsfrei erwiesene Undurchführbarkeit. Massgebend für die Beurteilung der faktischen Durchführbarkeit einer Initiative ist nach der Rechtsprechung nicht das Datum ihrer Einreichung, sondern der Zeitpunkt, der möglichst nahe bei demjenigen liegt, an dem die Initiative dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird, frühestens aber der Zeitpunkt, an dem die zuständige Behörde über die Zulässigkeit der Initiative entscheidet.

Für die Ausführung der 5. Bauetappe des Flughafens ist bereits ein Teil des Darlehens verbraucht worden; und das Darlehen wird zudem bis zur Fertigstellung des Ausbaus von der Flughafen Zürich AG weiter beansprucht werden. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat bis am 14. September 2002 zur vorliegenden Initiative Bericht und Antrag zu stellen. Danach wird sich der Kantonsrat mit ihr auseinandersetzen. Soweit er sie nicht für ungültig erklärt, könnte daraufhin die Volks-

abstimmung anberaumt werden. Mit einer Volksabstimmung wäre daher frühestens im Jahre 2003 zu rechnen, zu einem Zeitpunkt also, in welchem die Bauarbeiten, für die der Kredit seinerzeit beschlossen worden ist, bereits abgeschlossen sein werden. Da für die Beurteilung der faktischen Durchführbarkeit einer Initiative wie erwähnt der Zeitpunkt massgebend ist, der möglichst nahe bei demjenigen liegt, an dem die Initiative dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird, müsste die vorliegende Initiative, weil die Bauten der 5. Bauetappe bis Ende 2002 erstellt sein werden, eine Volksabstimmung aber erst für das Jahr 2003 in Frage käme, (auch) wegen faktischer Undurchführbarkeit für ungültig erklärt werden.

Die Initiative wäre im Übrigen selbst dann für ungültig zu erklären, wenn angenommen würde, sie wolle den Kreditbeschluss in Wiedererwägung ziehen, wofür im Initiativtext und in der Begründung der Initianten allerdings keine ausreichenden Anhaltspunkte zu finden sind. Denn wie es nicht möglich ist, mittels Volksabstimmung auf den Beschluss zurückzukommen, weil die Bauarbeiten vor einer allfälligen Volksabstimmung beendet sein werden, könnte aus dem gleichen Grund auch das durch eine Wiedererwägung angestrebte Ziel nicht erreicht werden.

4. Eine blosser Teilungültigerklärung der Volksinitiative «Flughafenausbau Halt» ist nicht möglich

Wie die Ausführungen unter IV/2 gezeigt haben, beschlagen alle drei Ziffern der Initiative unzulässige Initiativgegenstände. Eine Teilungültigkeit fällt daher zum Vornherein ausser Betracht.

V. Antrag auf Ungültigkeitserklärung der Initiative

Gestützt auf das eindeutige Ergebnis des vorliegenden Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Alfred Kölz beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Flughafenausbau Halt» wegen faktischer Undurchführbarkeit sowie gestützt auf § 4 Abs. 1 Ziffern 2 und 3 und Abs. 2 Initiativgesetz für ungültig zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Buschor	Husi