

Beschluss des Kantonsrates zur Beschwerde von Helen Kunz, Glattbrugg (Opfikon), und Mitbeteiligten gegen die Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 über die Bewilligung eines Kredites für die Ausführung der 5. Bauetappe am Flughafen Zürich

(vom.....)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Bericht seines Büros zur Beschwerde von Helen Kunz, Glattbrugg (Opfikon), und Mitbeteiligten gegen die Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 über die Bewilligung eines Kredites für die Ausführung der 5. Bauetappe am Flughafen Zürich,

beschliesst:

- I. Die Beschwerde wird, soweit auf sie eingetreten wird, abgewiesen.
Minderheitsantrag Willy Spieler, Ruedi Keller, Emy Lally, Crista D. Weisshaupt:
Ia. Auf die Beschwerde wird im Sinn eines Wiedererwägungsgesuchs eingetreten.
Ib. Der Regierungsrat wird angewiesen, die Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 über die Bewilligung eines Kredites zur Ausführung der 5. Etappe am Flughafen Zürich zu wiederholen.
- II. Es werden keine Kosten erhoben.
- III. Mitteilung an die Beschwerdeführenden sowie an die Staatskanzlei, für sich und zu Händen des Regierungsrates.
- IV. Veröffentlichung im Amtsblatt.

Zürich, den 18. Februar 1999

Im Namen des Büros des Kantonsrates
Der Präsident: Der Sekretär:
Prof. Kurt Schellenberg Thomas Dähler

*Das Büro besteht aus folgenden Mitgliedern: Prof. Kurt Schellenberg, Wetzikon (Präsident); Thomas Büchi, Zürich; Reto Cavegn, Oberengstringen; Thomas Dähler, Zürich; Hans Peter Frei, Embrach; Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden; Ruedi Keller, Hochfelden; Helen Kunz, Opfikon (im Ausstand); Emy Lalli, Zürich; Hans Rutschmann, Rafz; Ernst Schibli, Otelfingen; Kurt Schreiber, Wädenswil; Willy Spieler, Küsnacht; Regula Thalmann, Uster; Crista D. Weisshaupt, Uster; Sekretär: Thomas Dähler, Zürich.

I.

Die nachfolgenden, im Kanton Zürich stimm- und wahlberechtigten Personen:

1. Kunz Helen, Frohbühlstrasse 7, 8152 Glattbrugg
2. Dr. Bitterli Rudolf, Glärnischstrasse 6, 8152 Opfikon
3. Enz Hans, Klotenerstrasse 7, 8304 Wallisellen
4. Dietrich Brigitte, Leehagstrasse 7, 8181 Höri
5. Häne David, Helenastrasse 13, 8008 Zürich
6. Dr. Haug-Spring Ursula, Fliederweg 5, 8180 Bülach
7. Keller Rino, Buchweg 1, 8182 Hochfelden
8. Lusti Heinz, Zürichweg 9, 8183 Rümlang
9. Pfeiffer Marc, Haldenstrasse 11, 8425 Oberembrach
10. Dr. Reinhardt Ueli, Lättenstrasse 10, 8172 Niederglatt
11. Stalder Peter, Hagenholzstrasse 25, 8302 Kloten
12. Stutz Hansruedi, Sonnenrain 6, 8305 Dietlikon

vertreten durch Rechtsanwalt Peter Ettler, Grüngasse 31, 8004 Zürich

haben am 8. Oktober 1998 gegen die Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 betreffend Kredit für die Ausführung der 5. Bauetappe am Flughafen Zürich Beschwerde erhoben. Sie stellen folgende Anträge:

- “1. Es sei die Volksabstimmung, mit welcher der rubrizierte Kredit angenommen worden ist, zufolge Täuschung der Stimmbürger für ungültig zu erklären und diese sei zu wiederholen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates.”

II.

1. Das Beschwerdeverfahren bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen richtet sich nach den Bestimmungen des Wahlgesetzes. Gemäss § 125 Wahlgesetz (LS 161) entscheidet der Kantonsrat über Beschwerden wegen Unregelmässigkeiten bei kantonalen Volkswahlen und -abstimmungen, der Regierungsrat über Beschwerden wegen Verletzung des Stimmrechts. Die Stimmrechtsverletzung wird in § 123 Absatz 1 lit. b Wahlgesetz im Zusammenhang mit der

Ausübung der politischen Rechte bei Wahlen und Abstimmungen, Initiativen und Referenden genannt. Die Zuständigkeit des Regierungsrates besteht daher bei der Stimmrechtsbeschwerde im engeren Sinn, mit welcher eine Verletzung der aktiven oder passiven Stimmberechtigung gerügt werden kann (HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, S. 102 ff.). Da die Beschwerdeführenden Unregelmässigkeiten im Sinne einer Verletzung der Stimmfreiheit geltend machen, ist der Kantonsrat für die Behandlung der Beschwerde zuständig (HILLER a.a.O. S. 115 ff.).

2. Die Beschwerdeführenden sind im Kanton Zürich stimm- und wahlberechtigt. Ihr Wahl- und Stimmrecht bestand bereits im Zeitpunkt der angefochtenen Volksabstimmung. Ihre Legitimation zur Beschwerde ist daher gemäss § 124 Wahlgesetz gegeben.
3. Gemäss § 22 Verwaltungsrechtspflegegesetz (LS 175.2) beträgt die Beschwerdefrist 30 Tage. Die Frist beginnt gemäss § 128 Absatz 2 Wahlgesetz am Tage nach der amtlichen Veröffentlichung und sonst mit der Kenntnis des Beschwerdegrundes zu laufen. Da der Erwahrungsbeschluss des Kantonsrates, mit welchem er die Rechtskraft der angefochtenen Volksabstimmung festgestellt hatte, am 7. Juli 1995 im Amtsblatt veröffentlicht wurde, ist die Beschwerdefrist, bezogen auf das Kriterium der amtlichen Veröffentlichung, längst abgelaufen. Die Beschwerdeführenden machen indessen geltend, die Beschwerdefrist sei gewahrt worden, da sie erst am 8. September 1998 Kenntnis von den behaupteten Mängeln erhalten hätten. Mit der Einreichung der vorliegenden Beschwerde am 8. Oktober 1998 hätten sie die dreissigtägige Beschwerdefrist eingehalten. Diese Auffassung ist nicht zutreffend.

Der Beginn des Fristenlaufs nach Kenntnisnahme des Beschwerdegrundes gemäss § 128 Absatz 2 Wahlgesetz soll keineswegs Beschwerden in jedem beliebigen Zeitpunkt nach der Durchführung von Wahlen oder Abstimmungen ermöglichen. Die dreissigtägige Frist nach der amtlichen Veröffentlichung eines Wahl- oder Abstimmungsergebnisses ist vielmehr als absolute Frist zu verstehen, nach deren Ablauf die förmliche Stimmrechtsbeschwerde nicht mehr zulässig ist. Die Auslösung des Fristenlaufs durch Kenntnisnahme einer Unregelmässigkeit gemäss § 128 Absatz 2 Wahlgesetz bezieht sich ausschliesslich auf Vorbereitungshandlungen. Die Interpretation der Beschwerdeführenden ist auch aus Gründen der Rechtssicherheit abzulehnen. Den Rechtsbestand von Wahl- und Abstimmungsergebnissen auf unbestimmte Zeit hinaus zu relativieren, wäre mit der Rechtssicherheit nicht zu vereinbaren.

Die historische Auslegung bestätigt, dass die Neuregelung des Fristenlaufs gemäss § 128 Absatz 2 Wahlgesetz anlässlich der Revision des Wahlgesetzes von 1983 (in Kraft seit dem 1. Januar 1985) keineswegs eine Ausdehnung der Beschwerdefrist nach der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen bezweckte. Vielmehr sollten nach der Revision Mängel im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen möglichst frühzeitig, wenn möglich vor Durchführung der Wahl oder der

Abstimmung, geltend gemacht werden. Wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zutreffend ausführt, sollte mit der neuen Regelung nicht zuletzt der Praxis des Bundesgerichts, wonach Fehler im Vorfeld einer Abstimmung sofort gerügt werden müssen, Rechnung getragen werden (RRB Nr. 175/1999, S. 3 f.). Nach der früheren Fassung des Wahlgesetzes konnten Beschwerden in jedem Fall noch innert 20 Tagen nach der Wahl oder Abstimmung, bei amtlicher Veröffentlichung innert 20 Tagen seit der Veröffentlichung der Ergebnisse, erhoben werden.

In diesem Zusammenhang ist ferner auf § 131 Wahlgesetz hinzuweisen, der die entscheidende Behörde, falls sie aufgrund einer Beschwerde oder von Amtes wegen eine Unregelmässigkeit feststellt, dazu verpflichtet, wenn möglich vor Ablauf des Wahl- oder Abstimmungsverfahrens die nötigen Anordnungen zur Behebung des Mangels zu treffen. Die Neuregelung des Fristenlaufs sollte offensichtlich dazu beitragen, rasche Entscheidungen, möglichst noch vor Wahlen und Abstimmungen, zu ermöglichen. Von einer Ausdehnung der Beschwerdefrist über die absolute Frist nach der amtlichen Veröffentlichung von Wahl- oder Abstimmungsergebnissen hinaus war anlässlich der Revision von 1983 keine Rede.

4. Die Feststellung, dass den Beschwerdeführenden die förmliche Stimmrechtsbeschwerde gemäss § 123 ff. Wahlgesetz zufolge Ablaufs der Beschwerdefrist verwehrt ist, bedeutet allerdings nicht, dass eine Überprüfung ihrer Vorbringen ausgeschlossen wäre. § 86 a Verwaltungsrechtspflegegesetz sieht die Revision rechtskräftiger Anordnungen vor, falls Beteiligte neue erhebliche Tatsachen erfahren oder Beweismittel auffinden, die sie im früheren Verfahren nicht beibringen konnten. Es steht ausser Frage, dass unter den in § 86 a Verwaltungsrechtspflegegesetz genannten Voraussetzungen auch Erwahrungsbeschlüsse des Kantonsrates betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen revidiert werden können. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wäre im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen ein Anspruch auf Wiedererwägung beziehungsweise Revision selbst dann zu bejahen, wenn keine gesetzliche Grundlage dafür bestünde. “Wenn nachträglich eine massive Beeinflussung einer Wahl oder Abstimmung zutage tritt, dann muss Art. 4 BV den Betroffenen unmittelbar ein Recht auf Überprüfung der Regularität der betreffenden Wahl oder Abstimmung geben.” (BGE 113 Ia 152 f.)

Zunächst ist allerdings zu prüfen, ob die Voraussetzungen, unter denen der Kantonsrat nach dem Gesagten zu einer Revision verpflichtet ist, erfüllt sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen im Zusammenhang mit Stimmrechtsbeschwerden auch Revisionen beziehungsweise Wiedererwägungen aus Gründen der Rechtssicherheit zeitliche Grenzen gesetzt sein (BGE 113 Ia 154). Gemäss § 86 b Absatz 2 Verwaltungsrechtspflegegesetz ist ein Revisionsgesuch innert 90 Tagen seit Entdeckung des Revisionsgrundes bei der Behörde, welche die Anordnung getroffen hat, einzureichen. Die Revision wegen Kenntnis neuer Tatsachen oder Auffinden erheblicher Beweise ist ferner einer absoluten Frist von zehn Jahren unterworfen. Unter dem Aspekt der Fristwahrung spricht daher nichts dagegen, die vorliegende Beschwerde als

Revisionsgesuch entgegenzunehmen.

Allerdings ist festzuhalten, dass nicht jeder behauptete Mangel auch einen Revisionsanspruch verleiht. Es muss sich dabei gemäss § 86 a lit. b um neue erhebliche Tatsachen handeln. Die Beurteilung des vorliegenden Revisionsgesuchs hat sich im übrigen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Stimmrechtsbeschwerde zu richten, da auch ein solches Revisionsverfahren den verfassungsmässigen Anspruch der Stimmberechtigten auf Wahrung des Stimm- und Wahlrechts gewährleisten soll.

III.

5. In der Sache selbst werfen die Beschwerdeführenden dem Regierungsrat und der Verwaltung eine absichtliche Täuschung der Stimmberechtigten im Vorfeld der angefochtenen Volksabstimmung vor. Sie behaupten sinngemäss, die maximale Kapazität des Flughafens Zürich sei im Vorfeld der Abstimmung bewusst zu tief angegeben worden, um gegenüber den Stimmberechtigten die Notwendigkeit der 5. Ausbautappe des Flughafens zu unterstreichen. Sie stellen zwar klar, dass in der Abstimmungszeitung keine Angaben zur Kapazität gemacht worden seien. Der Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 22. Juni 1994 (Vorlage Nr. 3399) habe jedoch mit seinen Verweisen auf den Masterplan suggeriert, mit der 5. Bautappe würde die bei einem Vollausbau des Flughafens geschätzte Kapazität von 250'000 Bewegungen pro Jahr noch nicht erreicht. Von der Annahme, die Kapazität des Flughafens Zürich erlaube erst beim Vollausbau 250'000 Bewegungen pro Jahr, sei auch der Kantonsrat in seiner Debatte vom 20. und vom 27. Februar 1995 und auch die Presse in ihrer Berichterstattung ausgegangen. In der öffentlichen Diskussion sei die maximale Kapazität kein Thema gewesen. Die erreichten Verbesserungen in Detailfragen wie Festsetzung von Lärmgrenzwerten und anderes hätten im Vordergrund gestanden.

An der Medienkonferenz vom 8. September 1998 seien die maximalen Kapazitäten des Flughafens neu wie folgt angegeben worden:

- 290'000 Bewegungen des Linien- und Charterverkehrs und 25 Mio. Passagiere als Maximalkapazität der 4. Ausbautappe, und zwar mit dem heutigen Betriebsreglement;
- 400'000 Bewegungen und 36 Mio. Passagiere als Maximalkapazität nach Abschluss der 5. Ausbautappe bei Änderungen des Betriebsreglements und Verlängerung der Piste 16 um rund 1000 Meter nach Norden (nicht im Ausbauprogramm enthalten).

Gestützt auf diese anlässlich der Medienkonferenz vom 8. September 1998 neu bekannt gegebenen Zahlen zur Kapazität des Flughafens Zürich sei von einer seinerzeit krass falschen, "offensichtlich bewussten Täuschung des Souveräns" durch die Verantwortlichen auszugehen. Den Nachweis für diesen schwer wiegenden Vorwurf ziehen die Beschwerdeführenden aus

Luftverkehrsprognosen, welche im Januar 1990 als Grundlage für die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmenkonzessionsverfahren vom Bundesamt für Zivilluftfahrt, von der Swissair, von Swisscontrol und von der Flughafendirektion als Schätzungen für die Jahre 1990 bis 2010 abgegeben worden waren und die Eingang in den Masterplan '92 gefunden hätten. Aufschlussreich sei namentlich der Umstand, dass die Flughafendirektion stets die tiefsten Schätzungen abgegeben habe. Dass die eigene Einschätzung nicht ernst gemeint gewesen sei, ergebe sich aus nur ein Jahr später getroffenen Annahmen, die von 250'000 Bewegungen und einer Verdoppelung der Passagierzahlen ausgegangen sei. Die Schätzung der Flughafendirektion sei offensichtlich zweckgerichtet gewesen. Bei der Auflage der Abstimmungszeitung sei längst klar gewesen, dass die dargestellte zurückhaltende Schätzung der Flughafendirektion Zürich längst überholt gewesen sei. Bereits 1994 seien 204'000 Bewegungen erreicht worden, während die Schätzung der Flughafendirektion für 1995 191'800 Bewegungen angenommen habe.

Aus den Vorgängen müsse der Schluss gezogen werden, die Verantwortlichen hätten bereits ab 1990 auf die politische Machbarkeit eines künftigen Ausbaus gesetzt und sich daher nicht um korrekte Prognosen bemüht. Spätestens im Vorfeld der Abstimmung hätten sie ihre seinerzeitigen Prognosen auf Stichhaltigkeit überprüfen müssen, um dem Souverän möglichst zuverlässige Schätzungen zu bieten. Diese Unterlassung komme einer Täuschung von Kantonsrat und Stimmberechtigten gleich.

6. Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 175/1999 zur Beschwerde Stellung genommen. Der Vorwurf, die Stimmberechtigten getäuscht zu haben, entbehre jeder Grundlage. Regierung und Verwaltung hätten den dem Kantonsrat am 22. Juni 1994 unterbreiteten Antrag für den Flughafenausbau (Vorlage Nr. 3399) auf Grund der damals bekannten Fakten und Rahmenbedingungen nach bestem Wissen erstellt und anlässlich von zahlreichen Sitzungen in der kantonsrätlichen Kommission vertreten. Auch der Beleuchtende Bericht zuhanden der Stimmberechtigten sei nach bestem Wissen abgefasst worden.

Die Argumentation der Beschwerdeführenden verkenne, dass die dem Masterplan '92 zugrunde liegenden Voraussetzungen und Bedingungen heute nicht mehr vergleichbar seien. Die Berechnung der Kapazität für den Masterplan '92 sei von drei Verkehrsspitzen (Morgen, Mittag, Abend) und stündlichen Kapazitätseckwerten von 60 Bewegungen pro Stunde ausgegangen. Beide Parameter seien jedoch in jüngster Zeit, mit der Einführung einer 4. Welle, drastisch geändert worden. Mit dem Winterflugplan habe die Swissair, die am Flughafen Zürich mehr als 50% der Gesamtbewegungen verursache, ein neues Flugplankonzept eingeführt. Dabei seien praktisch alle Langstreckenflüge auf Zürich konzentriert worden. Damit verbunden sei eine 4. Anschlusspitze, die so genannte 4. Welle, eingeführt worden. Die 4. Welle habe rund 16'000 zusätzliche Flugbewegungen pro Jahr zur Folge gehabt. Der Flughafenhalter habe aufgrund der Verkehrszunahme bereits 1993 die Piste 16 für Starts Richtung Süden vermehrt freigeben müssen. Nach Einführung der 4. Welle sei sie auch für den dadurch verursachten Zusatzverkehr frei gegeben worden. Durch diese schrittweise Freigabe der Piste 16 für zusätzliche Starts habe sich der bis

dahin auf 60 Bewegungen pro Stunde festgelegte Kapazitätseckwert auf 66 Bewegungen zu den Verkehrsspitzenzeiten erhöht. Nachts liege der Kapazitätseckwert infolge der beschränkten Pistenbenutzungsmöglichkeiten bei 36 Bewegungen pro Stunde. Diese Veränderung sei aufgrund des bestehenden Betriebsreglements möglich gewesen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden hätten sich somit mehrere Einflussfaktoren der dem Masterplan '92 zugrunde liegenden Kapazitätsformel seit dem Jahre 1992 aus nicht voraussehbaren Gründen verändert. Die seinerzeit korrekt, d.h. gestützt auf die damaligen Annahmen nach bestem Wissen kommunizierte maximale Bewegungszahl (250'000 Bewegungen pro Jahr) habe sich im Zuge der geschilderten Veränderungen erhöht, sodass heute auch ohne Anpassung des Betriebsreglementes rund 290'000 Bewegungen bewältigt werden könnten. Mit einer Täuschung der Stimmberechtigten habe dieser Wandel nichts zu tun.

IV.

7. Der von den Beschwerdeführenden erhobene Vorwurf, Regierungsrat und Verwaltung hätten den Kantonsrat und die Stimmberechtigten absichtlich getäuscht, wiegt schwer. Wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme richtig bemerkt, ist es in einer direkten Demokratie kaum denkbar, Regierung und Verwaltung einer noch schwereren Verfehlung zu bezichtigen. Was die Beschwerdeführenden vorbringen, ist allerdings nicht geeignet, diesen Vorwurf zu belegen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern der Regierungsrat die Stimmberechtigten fehlerhaft informiert hätte, waren doch im Zeitpunkt der Abstimmung keine anderen Kapazitätsberechnungen vorhanden. Auch die Gegner der Vorlage haben die Angaben über die gemäss Masterplan '92 angenommene maximale Kapazität des Flughafens Zürich, wie die Beschwerdeführenden schreiben, nicht angezweifelt.

Dafür, dass die Flughafendirektion 1990 die Kapazität bewusst zu tief eingeschätzt hat, um die politische Machbarkeit einer Kreditvorlage, über die erst fünf Jahre später abgestimmt werden sollte, fehlt jeder Hinweis. Die Beschwerdeführenden begnügen sich diesbezüglich mit blossen Unterstellungen und Vermutungen. Wie der Stellungnahme des Regierungsrates zu entnehmen ist, hat erst die Einführung einer 4. Welle ab 1996/1997 und die damit verbundene Freigabe der Piste 16 die Kapazitätsberechnung für den Flughafen Zürich grundsätzlich verändert. Die Annahme, Regierungsrat und Verwaltung hätten von der Veränderung des Flugplankonzepts der Swissair, welches erst im Juni 1996 vorgestellt wurde (und von der damit verbundenen Verdichtung der Bewegungen durch den vermehrten Einbezug der Piste 16), bereits bei der Vorbereitung der angefochtenen Volksabstimmung ein Jahr zuvor gewusst, ist mit Sicherheit verfehlt.

8. Damit steht fest, dass der von den Beschwerdeführenden geltend gemachte Mangel im Zusammenhang mit der angefochtenen Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 nicht vorhanden war. Es zeigt sich, dass die von den Beschwerdeführenden geltend gemachten Tatsachen erst nach der Volksabstimmung entstanden sind. Neue erhebliche Tatsachen im Sinne von § 86 a lit. b Ver-

waltungsrechtspflegegesetz, die bereits im Vorfeld der angefochtenen Volksabstimmung bestanden hätten, bringen die Beschwerdeführenden nicht vor.

Ob der behauptete Mangel geeignet gewesen wäre, die Stimmfreiheit überhaupt zu beeinflussen, kann daher offen bleiben. Immerhin steht mit der Rechtsprechung des Bundesgerichtes fest, dass nicht jeder Mangel zur Aufhebung einer Volksabstimmung führt. Die Schwere des Mangels und das Abstimmungsergebnis wären bei der Entscheidung heranzuziehen. Falls die Vorwürfe der Beschwerdeführenden zutreffend wären, müsste von einem erheblichen Mangel ausgegangen werden. Aufgrund des eindeutigen Abstimmungsergebnisses, in welchem sich 68% der Stimmberechtigten für und nur 32% gegen die Vorlage aussprachen, ist indessen davon auszugehen, dass auch die seither eingetretenen Veränderungen, die eine nicht vorhersehbare Erhöhung der Kapazität erzwangen, das Abstimmungsergebnis nicht wesentlich verändert hätten.

Die Beschwerde beziehungsweise das Revisionsgesuch ist daher, soweit darauf eingetreten wird, vollumfänglich abzuweisen.

9. Gemäss § 132 Wahlgesetz können die Kosten des Beschwerdeverfahrens bei ganzer oder teilweiser Abweisung der Beschwerde dem Beschwerdeführer auferlegt werden, wenn die Beschwerde mutwillig erhoben worden ist. Im vorliegenden Fall liegt keine mutwillige Beschwerdeerhebung vor, weshalb auf die Auferlegung der Verfahrenskosten zu verzichten ist.