

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. August 2015

799. Kantonale Volksinitiative «Pistenveränderungen vors Volk!», Gültigkeit und Verzicht auf Gegenvorschlag

1. Zustandekommen

Das Initiativkomitee reichte am 6. März 2015 bei der Direktion der Justiz und des Innern die ausgefüllten Unterschriftenlisten zur kantonalen Volksinitiative «Pistenveränderungen vors Volk!» ein, die am 3. Oktober 2014 (ABl 2014-10-03) im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht worden war («Volksinitiative»). Mit Verfügung vom 6. Mai 2015 (ABl 2015-05-15) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften das Zustandekommen der als ausgearbeiteter Entwurf abgefassten Volksinitiative fest. Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit. Gleichzeitig beschliesst er, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll (§ 130 Abs. 1 GPR). Hält der Regierungsrat die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (§ 130 Abs. 2 GPR). Hält er sie für wenigstens teilweise gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (§ 130 Abs. 3 GPR). Beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (§ 130 Abs. 4 GPR).

2. Wortlaut und Gegenstand der Initiative

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs stellt das Initiativkomitee folgendes Begehren:

«Das Gesetz über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz) vom 22. Juli 1999 wird wie folgt geändert:

§ 19. Weisungsrecht des Staates

¹ (unverändert)

² Soll die Staatsvertretung einem Gesuch über die Änderung der Lage und Länge der Pisten zustimmen, so beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat vorgängig die Genehmigung der entsprechenden Weisung.

³Der Beschluss des Kantonsrates untersteht dem fakultativen Referendum unabhängig davon, ob der Kantonsrat die Weisung des Regierungsrates genehmigt oder ablehnt.

⁴Lehnen die Stimmberechtigten den ablehnenden Beschluss des Kantonsrates ab, so gilt die Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat als genehmigt.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Im Zeitpunkt der Inkraftsetzung beim Kantonsrat hängige Genehmigungsanträge gemäss § 19 werden nach neuem Recht behandelt.»

Zur Begründung führt das Initiativkomitee Folgendes aus: «Über Veränderungen der Lage und Länge der Pisten des Flughafens Zürich soll in jedem Fall das Volk abstimmen können. Heute hat das Volk nur dann die Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen, wenn der Kantonsrat einer Pistenverlängerung oder -verlegung zustimmt. Ein Nein des Kantonsrates ist dagegen abschliessend und verhindert eine Mitsprache der Bevölkerung. Dieser Missstand soll mit der vorliegenden Volksinitiative beseitigt werden.»

Aufgrund der Vorgabe in § 10 des Gesetzes über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz), wonach die Flughafen Zürich AG (FZAG) sicherstellen muss, dass ohne Zustimmung der Staatsvertretung im Verwaltungsrat (VR) keine Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten beschlossen werden können, hat die FZAG in ihrem Organisationsreglement für die Fassung der entsprechenden Beschlüsse eine Sperrminorität vorgesehen. Demzufolge wirkt sich ein Nein der Staatsvertretung im VR der FZAG aufgrund der Mehrheitsverhältnisse bei diesen Beschlüssen wie ein Veto aus. Folglich ist die Genehmigung der an die Staatsvertretung gerichteten Weisung durch den Kantonsrat und die Stimmberechtigten eine Voraussetzung, damit die FZAG Gesuche an den Bund über Änderung der Lage und Länge der Pisten beim Bund einreichen kann.

Gemäss geltendem § 19 Abs. 2 des Flughafengesetzes können die Stimmberechtigten lediglich in denjenigen Fällen das Referendum ergreifen, in denen der Regierungsrat einem Gesuch der FZAG über die Änderung der Lage und Länge der Pisten am Flughafen Zürich zustimmt und der Kantonsrat diese Zustimmung genehmigt. Sofern Regierungsrat oder Kantonsrat ein Gesuch über die Änderung der Lage und Länge der Pisten ablehnen, haben die Stimmberechtigten kein Mitspracherecht. Mit der eingereichten Volksinitiative zur Änderung von § 19 Abs. 2 des Flughafengesetzes sollen die Mitspracherechte der Stimmberechtigten ausgedehnt werden, sodass die Stimmberechtigten auch gegen einen ab-

lehnenden Beschluss des Kantonsrates betreffend Änderung der Lage oder Länge der Pisten das Referendum ergreifen können. Lehnen die Stimmberechtigten den Nein-Beschluss des Kantonsrates ab, so sieht der Initiativtext vor, dass direkt die ursprüngliche Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat als genehmigt gilt.

Mit der Begründung zur Volksinitiative macht das Initiativkomitee zudem deutlich, dass vorliegend nicht ein spezifisches Pistenveränderungsprojekt beurteilt werden soll. Vielmehr geht es um die generell-abstrakte Anpassung des Genehmigungsverfahrens für die Weisungen gemäss § 19 Abs. 1 und 2 des Flughafengesetzes, einschliesslich Ausdehnung des Referendumsrechts auf ablehnende Kantonsratsbeschlüsse.

3. Gültigkeit

Eine Initiative ist gültig, wenn sie einen initiativfähigen Gegenstand betrifft (Art. 23 KV), den Grundsatz der Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV).

3.1 Initiativfähiger Gegenstand

Da die Volksinitiative eine Änderung des Flughafengesetzes betrifft, handelt es sich gemäss Art. 23 lit. b KV um einen initiativfähigen Gegenstand.

3.2 Grundsatz der Einheit der Materie

Der Inhalt der Volksinitiative betrifft nur ein Sachthema, nämlich das kantonsinterne Verfahren bis zum Vorliegen der Weisung, die der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG erteilt, sofern es um Gesuche an den Bund über die Änderung von Lage und Länge der Pisten geht (vgl. § 19 Abs. 1 und 2 Flughafengesetz). Die einzelnen Absätze des Initiativtextes, nämlich der geänderte § 19 Abs. 2 und die zwei neuen Abs. 3 und 4, weisen untereinander einen engen sachlichen und funktionellen Zusammenhang auf, da sie aufeinander aufbauen und einem logischen und zeitlichen Ablauf folgen. Sie behandeln das Thema der Volksinitiative umfassend und lückenlos. Auch die übergangsrechtliche Bestimmung verletzt den Grundsatz der Einheit der Materie nicht, da sie mit dem Hauptanliegen ebenfalls in einem engen sachlichen Zusammenhang steht. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist daher gewahrt.

3.3 Kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht

Weiter ist zu prüfen, ob die vom Initiativkomitee verlangte Änderung von § 19 des Flughafengesetzes gegen übergeordnetes Recht verstößt. Zum übergeordneten Recht zählen das Staatsvertragsrecht, das Bundesrecht, das interkantonale Recht mit Gesetzes- oder Verfassungsrang und das kantonale Verfassungsrecht.

3.3.1

Zunächst ist die Vereinbarkeit der Volksinitiative mit Art. 87 der Bundesverfassung (BV) zu prüfen. Gemäss Art. 87 BV ist die Gesetzgebung über die Luft- und Raumfahrt Sache des Bundes. Die Bundeskompetenz auf dem Gebiet der Luftfahrt und der Flughäfen ist umfassend. Der Bund hat mit der Luftfahrtgesetzgebung so weitgehend Gebrauch gemacht, dass für kantonale Rechtsetzung auf diesem Gebiet praktisch kein Raum mehr besteht. Die Volksinitiative wäre verfassungswidrig, wenn sie in diese Kompetenzverteilung eingreifen und für den Flughafen Zürich und andere in der Luftfahrt tätige Unternehmungen unmittelbar verpflichtendes kantonales Verhaltensrecht setzen würde. Die Volksinitiative betrifft jedoch die Anpassung des kantonsinternen Verfahrens bezüglich der Weisungen des Regierungsrates gemäss § 19 Abs. 1 und 2 des Flughafengesetzes. Konkret geht es um die Frage, wer die Weisung des Regierungsrates letztlich genehmigt, damit die FZAG dem Bund ein Plangenehmigungsgesuch betreffend Änderung der Lage und/oder Länge der Pisten überhaupt erst einreichen kann. Die Volksinitiative betrifft daher nicht das bundesrechtliche Plangenehmigungsverfahren an sich, das für ein konkretes Pistenveränderungsprojekt vorausgesetzt wird (vgl. Art. 37 ff. Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 [LFG]). Sie enthält somit kein unmittelbar verpflichtendes kantonales Verhaltensrecht und greift nicht in die bundesrechtliche Kompetenzordnung gemäss Art. 87 BV ein.

3.3.2

Besonderer Beachtung bedarf vorliegend die Frage, ob die vom Initiativkomitee verlangte Ausdehnung des fakultativen Referendums auf Nein-Beschlüsse des Kantonsrates bei Pistenveränderungsgesuchen der FZAG gegen übergeordnetes Recht verstößt. Hierzu sind folgende Gesichtspunkte von Bedeutung:

a) Halbdirekte Demokratie in der Schweiz

In der Schweiz ist die repräsentative Demokratie seit jeher ergänzt mit den direktdemokratischen Sachentscheidungsrechten der Initiative und des Referendums, womit in der Schweiz die halbdirekte Demokratie die herrschende Staatsform ist. Hinter den direktdemokratischen Rech-

ten steht die Idee, dass die wichtigen Entscheidungen vom Volk getroffen werden sollen. Da die wichtigsten Entscheidungen in der Verfassung, wichtige im Gesetz und weniger wichtige auf Verordnungsstufe getroffen werden mussten, waren die direktdemokratischen Rechte traditionell für Regelungsmaterien auf Verfassungs- und Gesetzesstufe vorgesehen. Im Rahmen der Revision von Bundesverfassung und Kantonsverfassungen (vornehmlich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und zu Beginn des 21. Jahrhunderts) wurden die Volksrechte auch dahingehend einer Erneuerung unterzogen, dass vermehrt das Verwaltungsreferendum eingeführt wurde. Mit diesem wird – im Gegensatz zum Gesetzesreferendum bezüglich generell-abstrakter Normen – dem Volk ein Parlamentsbeschluss mit individuell-konkretem Charakter zur Abstimmung vorgelegt (vgl. Mannhart Gomes, Das Verwaltungsreferendum in Bund und Kantonen, Bern 2007, S. 31 f., S. 34, S. 41–48; Imboden, Helvetisches Malaise, in Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel 1971, S. 289 ff.; Kölz, Ausbau des Verwaltungsreferendums?, in SJZ 1981, S. 53 ff.; vgl. auch Botschaft neue Bundesverfassung, BBL 1997 I 1, S. 466). Auch das Referendum gegen den Beschluss des Kantonsrates betreffend ein konkretes Pistenveränderungsgesuch der FZAG stellt ein Verwaltungsreferendum dar.

b) Ältere Praxis des Bundesgerichts zum Negativ-Referendum

Das Bundesgericht befand in einem Entscheid betreffend die Erstellung einer Fussgängerunterführung (BGE 99 Ia 524 ff. vom 21. November 1973), dass gegen den negativen Beschluss des Gemeindeparlaments das (fakultative) Referendum (das «Negativ-Referendum») nur ergriffen werden könne, wenn das kantonale Recht diese Möglichkeit ausdrücklich vorsehe (dasselbe gilt gemäss Regeste zum besagten Entscheid auch für negative Beschlüsse des kantonalen Parlamentes). Das Bundesgericht argumentierte zum einen, dass sich das Referendum nur auf positive Beschlüsse beziehen könne, da dem Referendum nach allgemeiner schweizerischer Rechtsauffassung und gemäss Rechtslehre Vetocharakter zukomme und den Stimmberechtigten daher nur das Recht gebe, eine vom Parlament beschlossene Änderung oder Neuerung zu Fall zu bringen (BGE 99 Ia 524, E. 5a). Zudem sei unklar, worüber die Stimmberechtigten mit einem Referendum gegen einen negativen Parlamentsbeschluss konkret abzustimmen hätten und was das Ergebnis dieser Abstimmung sei, weshalb sich das Ziel der Stimmberechtigten einfacher auf dem Weg einer Initiative erreichen lasse (BGE 99 Ia 524, E. 5c und 6). Das Bundesgericht brachte gegen die Zulässigkeit des Referendums gegen negative Parlamentsbeschlüsse somit in erster Linie praktische Einwände vor. Es führte insbesondere keine verfassungsmässigen Gründe an, weshalb ein

Referendum gegen negative Beschlüsse nicht möglich sein sollte. Das Bundesgericht hielt denn auch fest, dass es dem kantonalen Gesetzgeber unbenommen sei, das fakultative Referendum auch gegen negative Entscheide der (Gemeinde-)Parlamente zuzulassen (BGE 99 Ia 524, E. 4).

Art. 34 BV betreffend die politischen Rechte steht der Einführung eines Referendums gegen negative Beschlüsse des Kantonsrates nicht entgegen. Auch in Art. 141 BV über das fakultative Referendum wird das negative Referendum nicht ausdrücklich ausgeschlossen.

c) Verschiedene Funktionen des (fakultativen) Referendums

Dem Argument des Bundesgerichts, das Referendum habe nach allgemeiner Rechtsauffassung Vetocharakter und könne sich daher grundsätzlich nur gegen positive Parlamentsbeschlüsse richten, ist entgegenzuhalten, dass dem (fakultativen) Referendum auch weitere Funktionen zukommen (vgl. hierzu Mannhart Gomes, a. a. O., S. 37 ff.). Neben dem Veto- oder Oppositionscharakter, der insbesondere im Rahmen von Gesetzesvorlagen zum Tragen kommt, hat das Verwaltungsreferendum auch eine Korrektur- und Kontrollfunktion. Das Verwaltungsreferendum stärkt folglich die demokratische Legitimation von Einzelakten des Parlaments. Wenn ein Verwaltungsreferendum nur gegen Ja-Beschlüsse des Parlaments denkbar wäre, käme die Kontrollfunktion des Referendums zu wenig zum Tragen. Zudem erhalten die Stimmberechtigten mittels Verwaltungsreferendum Gelegenheit, ihrer Betroffenheit in einem konkreten Geschäft Ausdruck zu geben und den Behörden die Ermächtigung zu einem planerischen Akt zu erteilen. Umso mehr muss diesem Umstand Rechnung getragen werden, wenn ein Referendumsrecht mittels einer Volksinitiative und einer allfälligen Volksabstimmung – wie im vorliegenden Fall – ins Gesetz übergeführt werden soll. Die Stimmberechtigten bringen damit nämlich zum Ausdruck, dass es sich beim Kantonsratsbeschluss bezüglich Weisung zu einem konkreten Pistenanpassungsprojekt um eine wichtige Frage handelt, über die sie zu befinden haben.

d) Kein Initiativrecht bezüglich Pistenanpassungsgesuche

Aus den in Art. 23 KV aufgezählten initiativfähigen Gegenständen geht hervor, dass für ein konkretes Pistenanpassungsgesuch der FZAG das konstruktive Gegenstück zu einem fakultativen Referendum, also die Initiative, fehlt. Die FZAG dazu zu verpflichten, ein Pistenanpassungsgesuch auszuarbeiten, kann nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein. Das Argument des Bundesgerichts, eine Initiative sei dem Referendum gegen einen Negativ-Beschluss des Parlaments vorzuziehen, kommt somit für die vorliegende Fragestellung nicht zum Tragen.

e) Abstimmungsergebnis bei Referendum gegen Negativ-Beschlüsse

Dem Argument des Bundesgerichts, es sei unklar, worüber die Stimmberechtigten mit einem Referendum gegen einen negativen Parlamentsbeschluss konkret abzustimmen hätten, ist das Initiativkomitee mit der Formulierung des Initiativtextes zuvorgekommen. In § 19 Abs. 4 des Initiativtextes wird nämlich festgehalten, dass ein Nein der Stimmberechtigten gegen den Negativ-Beschluss des Kantonsrates gleichzeitig bedeutet, dass die Weisung des Regierungsrates genehmigt wird. Auch aus diesem Grunde spricht somit nichts gegen die Einführung des Negativ-Referendums.

f) Kantonsverfassung

Schliesslich ist auf die Regelung in Art. 33 Abs. 1 lit. c KV hinzuweisen, wonach dem Volk auf Verlangen Beschlüsse des Kantonsrates zur Abstimmung unterbreitet werden, die durch Gesetz dem Referendum unterstellt sind. Das Referendum gegen negative Beschlüsse des Kantonsrates wird somit auch in der Kantonsverfassung nicht ausdrücklich ausgeschlossen, sofern eine entsprechende Gesetzesbestimmung ein solches Referendum vorsieht.

3.3.3

Abschliessend lässt sich festhalten, dass die Volksinitiative und die damit beabsichtigte Einführung eines fakultativen Referendums gegen Nein-Beschlüsse des Kantonsrates bei Pistenanpassungsgesuchen der FZAG nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst. Die Volksinitiative verletzt weder Staatsvertragsrecht noch Bundesverfassungsrecht. Aus der Argumentation des Bundesgerichts im genannten Entscheid gegen das Referendumsrecht bei Nein-Beschlüssen des Parlaments lässt sich – soweit auf die vorliegende Fragestellung anwendbar – auch nichts gegen die Rechtmässigkeit der Volksinitiative ableiten. Die Kantonsverfassung schliesst ein Referendum gegen negative Beschlüsse des Kantonsrates ebenfalls nicht aus. Mit der Einführung des fakultativen Referendums gegen Nein-Beschlüsse würde auch kein Neuland beschritten, da in den Kantonen Solothurn, Basel-Stadt und Waadt grundsätzlich alle Beschlüsse des Kantonsrates bzw. des Grossen Rates dem fakultativen Referendum unterstehen (vgl. Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV SO; § 52 Abs. 1 Bst. d KV BS; Art. 84 Abs. 1 Bst. a KV VD, jeweils mit Ausnahmekatalogen; verschiedene Kantone kennen zudem das Referendum gegen negative Parlamentsbeschlüsse auf kommunaler Ebene). Schliesslich ist auf den bestehenden § 3 Abs. 3 des Flughafengesetzes hinzuweisen. Selbst wenn

die genannte Bestimmung nicht ausdrücklich erwähnt, dass auch Nein-Beschlüsse des Kantonsrates dem fakultativen Referendum unterstehen, so kann diese Bestimmung dennoch dahingehend ausgelegt werden, dass über einen Beschluss des Kantonsrates, wonach der Staat auch bei Erreichen von 320 000 Flugbewegungen pro Jahr nicht auf eine Bewegungsbeschränkung hinwirken soll, von den Stimmberechtigten an der Urne entschieden werden kann.

3.4 Schlussfolgerung

Es bestehen keine Gründe für eine offenkundige inhaltliche Ungültigkeit der Volksinitiative. Ebenso wenig bestehen Anhaltspunkte für eine offensichtliche Undurchführbarkeit derselben. Es ist daher darauf zu verzichten, dem Kantonsrat die Ungültigkeit der Volksinitiative zu beantragen. Die Volkswirtschaftsdirektion ist vielmehr zu beauftragen, dem Regierungsrat einen Antrag betreffend Bericht und Antrag an den Kantonsrat über die Gültigkeit und den Inhalt der Volksinitiative zu unterbreiten.

4. Beurteilung und Gegenvorschlag

Abschliessend kann festgehalten werden, dass der beabsichtigte Regelungsgehalt der Volksinitiative klar ist und zu keinen weiteren Fragen Anlass gibt. Die Volksinitiative enthält weder Unklarheiten noch Mängel, welche die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags notwendig machen würden. Eine vorteilhaftere Alternative zwischen der bisherigen Regelung in § 19 Abs. 2 des Flughafengesetzes und der mit der Volksinitiative beabsichtigten Anpassung ist nicht ersichtlich. Auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags ist daher zu verzichten.

5. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Die Veröffentlichung ist bis zum Beschluss über den Bericht und Antrag zur Volksinitiative aufzuschieben.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 6. März 2015 eingereichte Volksinitiative «Pistenveränderungen vors Volk!» gültig ist.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und Antrag an den Kantonsrat über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi