



Kanton Zürich

# Kantonale Volksabstimmung 3. März 2024

**1**

**Änderung der Kantonsverfassung,  
Voraussetzungen für die Wahl  
an die obersten kantonalen Gerichte**

**2**

**A. Volksinitiative zur Durchsetzung  
von Recht und Ordnung  
(«Anti-Chaoten-Initiative»)**

**B. Gegenvorschlag des Kantonsrates**

**3**

**Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege  
mit ökologischer Aufwertung»**

**4**

**Pistenverlängerungen Flughafen Zürich  
(Weisung an die Staatsvertretung im  
Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG)**

Titelbild von Salvatore Vinci:  
Blick über die Dächer von Zürich-West in Richtung Zürichsee

# Inhalt

**Verfassung des Kantons Zürich  
(Änderung vom 25. September 2023; Voraussetzungen  
für die Wahl an die obersten kantonalen Gerichte)  
(ABI 2023-09-29)**

**Vorlage 1**  
Seite 6

**A. Kantonale Volksinitiative zur Durchsetzung  
von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative»)  
(ABI 2022-05-20)**

**Vorlage 2**  
Seite 9

**B. Gegenvorschlag des Kantonsrates  
vom 11. September 2023 (ABI 2023-10-06)**

Seite 12

**Kantonale Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege  
mit ökologischer Aufwertung» (ABI 2021-05-28)**

**Vorlage 3**  
Seite 15

**Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung  
der Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertre-  
tung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG  
(Verlängerung der Pisten 28 und 32 / Umsetzung der  
Sicherheitsvorgaben aus dem SIL und Verbesserung  
der Stabilität des Flugbetriebs) (ABI 2023-09-01)**

**Vorlage 4**  
Seite 21

# Kurz und bündig

**Kantonsrat und  
Regierungsrat  
empfehlen:**

**Ja**

**Kantonsrat und  
Regierungsrat  
empfehlen:**

**Nein zur Initiative**

**Ja zum Gegenvorschlag**

## **Vorlage 1**

### **Änderung der Kantonsverfassung, Voraussetzungen für die Wahl an die obersten kantonalen Gerichte**

Mit einer Änderung der Kantonsverfassung sollen zusätzliche Voraussetzungen für die Wählbarkeit von Richterinnen und Richtern an die obersten kantonalen Gerichte festgelegt werden können. Auch Ausnahmen von der Wohnsitzpflicht sowie die Amtsdauer können dadurch geregelt werden. Der Kantonsrat hat solche Änderungen teilweise bereits auf Gesetzesstufe beschlossen. Damit sie in Kraft treten können, bedarf es zusätzlich dieser Verfassungsänderung.

## **Vorlage 2**

### **Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») und Gegenvorschlag des Kantonsrates**

Die kantonale Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») fordert, dass verschiedene Kosten, die aufgrund von Demonstrationen, Kundgebungen, anderweitigen Veranstaltungen oder Hausbesetzungen entstehen, von den Veranstaltenden, Störenden und Teilnehmenden getragen werden. Zudem sollen Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen bewilligungspflichtig werden. Für den Kantonsrat und den Regierungsrat ist die Initiative zu unpräzise, weil sie einen zu grossen Kreis von Personen und Organisationen bei der Kostenpflicht umfasst und damit Probleme für die Umsetzung schafft. Deshalb erarbeiteten sie einen Gegenvorschlag. Dieser nimmt das Anliegen der Initiative auf, dass vorsätzlich handelnde Verursachende die Kosten für ausserordentliche Polizeieinsätze tragen müssen. Die Bewilligungspflicht wird, anders als mit der Initiative, ausdrücklich den zuständigen Gemeinden zugeordnet. Es wird sowohl über die «Anti-Chaoten-Initiative» als auch über den Gegenvorschlag abgestimmt. Werden beide angenommen, entscheidet die Stichfrage. Der Kantonsrat und der Regierungsrat sagen Nein zur Initiative und Ja zum Gegenvorschlag.

#### **Vorlage 3**

### **Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung»**

Die Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung» verlangt die Aufwertung sowie einen erleichterten öffentlichen Zugang zu See- und Flussufern. Dazu sollen die Uferwege in der Regel am Land und möglichst nahe am Ufer geführt werden, wobei unberührte und ökologisch wertvolle Ufer ungeschmälert zu erhalten sind. Für den Zürichsee fordert die Volksinitiative zudem, dass auf dem Kantonsgebiet bis 2050 ein durchgehender Uferweg erstellt wird. Die Finanzierung soll vollständig durch den Kanton erfolgen. Dafür soll die Kantonsverfassung geändert werden. Der Regierungsrat sieht den Zugang zu den Ufern als bereits ausreichend geregelt. Ausserdem hätte die Umsetzung der Initiative unverhältnismässig hohe Kosten zur Folge. Der Kantonsrat und der Regierungsrat lehnen die Initiative ab.

**Kantonsrat und  
Regierungsrat  
empfehlen:**

**Nein**

#### **Vorlage 4**

### **Pistenverlängerungen Flughafen Zürich (Weisung an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG)**

Der Bund sieht in seinen Planungsgrundlagen die Verlängerung der beiden Pisten 28 und 32 am Flughafen Zürich vor. Damit sollen die Sicherheitsmarge erhöht und die betrieblichen Abläufe am Flughafen Zürich optimiert werden. Damit die Flughafen Zürich AG als Konzessionärin für den Betrieb des Flughafens beim Bund ein entsprechendes Plangenehmigungsgesuch einreichen kann, muss die kantonale Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG diesem zustimmen.

Der Kantonsrat und der Regierungsrat haben die Vertretung des Kantons im Verwaltungsrat ermächtigt, der Einreichung des Plangenehmigungsgesuchs zuzustimmen. Gegen den Beschluss des Kantonsrates wurden das Behörden- und das Volksreferendum ergriffen. Der Kantonsrat und der Regierungsrat empfehlen, die Vorlage anzunehmen.

**Kantonsrat und  
Regierungsrat  
empfehlen:**

**Ja**



# 1

# Änderung der Kantonsverfassung, Voraussetzungen für die Wahl an die obersten kantonalen Gerichte

Verfasst vom Regierungsrat

## Parlament

**Der Kantonsrat hat am 25. September 2023 der Änderung der Kantonsverfassung mit 168 zu 0 Stimmen zugestimmt.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen:**

**Ja**

**Mit einer Änderung der Kantonsverfassung soll der Kantonsrat die Möglichkeit erhalten, für die Wahl von Richterinnen und Richtern an die obersten kantonalen Gerichte zusätzliche Wählbarkeitsvoraussetzungen festzulegen und die Amtsdauer zu regeln. Damit wird die bisherige Praxis des Kantonsrates bei der Wahl der Mitglieder dieser Gerichte an die Rechtsprechung des Bundesgerichts angepasst und ausdrücklich geregelt. Zudem sollen für die obersten kantonalen Gerichte Ausnahmen von der Wohnsitzpflicht ermöglicht werden. Der Kantonsrat hat gesetzliche Änderungen hierzu am 25. September 2023 einstimmig beschlossen. Damit diese in Kraft treten können, bedarf es zusätzlich einer Verfassungsänderung. Diese untersteht dem obligatorischen Referendum.**

Die obersten Gerichte des Kantons sind das Obergericht, das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht. Ihre Richterinnen und Richter werden vom Kantonsrat gewählt. Die Voraussetzungen für ihre Wählbarkeit sind in der Kantonsverfassung geregelt. Bisher können alle Personen gewählt werden, die in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Das heisst: Wählbar sind alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und im Kanton Zürich wohnen.

Der Kantonsrat hat nun zusätzliche Voraussetzungen für die Wählbarkeit von Richterinnen und Richtern an die obersten kantonalen Gerichte festgelegt und auf Gesetzesstufe geregelt. Die Änderungen sehen vor, dass die Richterinnen und Richter aller Gerichte im Kanton Zürich am Ende des Monats aus dem Amt ausscheiden, in dem sie das 68. Altersjahr vollenden. Zudem können nur noch Personen als Mitglieder der obersten Gerichte gewählt werden, die ein juristisches Studium abgeschlossen haben (ausgenommen sind Ersatzmitglieder sowie die Handelsrichterinnen und Handelsrichter). Verzichtet hat der Kantonsrat darauf, konkrete Ausnahmen von der Wohnsitzpflicht vorzusehen. Durch die geplante Änderung der Kantonsverfassung ist es jedoch einfacher, eine solche Ausnahme einzuführen, wenn die Verhältnisse sich ändern sollten.

## Altersbeschränkung

Der Kantonsrat hatte bisher die Praxis, keine Personen zu wählen oder wiederzuwählen, die bei Amtsantritt älter sind als 65 Jahre. Die Amtsdauer an den obersten Gerichten beträgt sechs Jahre. Das hat zur Folge, dass im Extremfall ein Tag Differenz beim Geburtsdatum darüber entscheidet, ob eine Person sechs Jahre länger als Richterin oder Richter tätig sein kann oder nicht. Da dies eine Ungleichheit darstellt, hat das Bundesgericht diese Regelung als Verstoß gegen die Bundesverfassung beurteilt.

Bei den Mitgliedern der obersten Gerichte ist eine Altersbegrenzung weiterhin angezeigt. Der Kantonsrat hat daher das Gesetz über die politischen Rechte in dem Sinn geändert, dass voll- und teilamtlich tätige Mitglieder und Ersatzmitglieder der Gerichte erst am Ende des Monats aus dem Amt scheiden, in dem sie das 68. Altersjahr vollenden. Da damit nicht mehr das Alter bei der Wahl entscheidend ist, wird die Rechtsgleichheit gewahrt. Eine solche Regelung gibt es bereits beim Bund für die Bundesrichterinnen und Bundesrichter.

Damit die bereits beschlossene gesetzliche Begrenzung der Amtsdauer für die Richterinnen und Richter der obersten kantonalen Gerichte in Kraft treten kann, muss auch die Kantonsverfassung entsprechend geändert werden.

### **Laienrichtertum**

Bisher ist es rechtlich möglich, auch Personen ohne juristische Kenntnisse zu Richterinnen oder Richtern der obersten Gerichte zu wählen. Der Kantonsrat hat jedoch die Praxis, nur Personen als Richterinnen und Richter an die obersten kantonalen Gerichte zu wählen, die ein juristisches Studium abgeschlossen haben.

Für die Bezirksgerichte hat der Kanton Zürich das Laienrichtertum bereits vor einigen Jahren förmlich abgeschafft. Nun soll das Laienrichtertum auch für die obersten kantonalen Gerichte förmlich abgeschafft werden.

Der Kantonsrat hat dazu das Gesetz geändert. Neu kann nur noch als Richterinnen oder Richter der obersten Gerichte gewählt werden, wer ein juristisches Studium abgeschlossen hat (ausgenommen sind Ersatzmitglieder sowie die Handelsrichterinnen und Handelsrichter). Damit diese Gesetzesänderung in Kraft treten kann, muss auch die Kantonsverfassung entsprechend geändert werden.

### **Wohnsitzpflicht**

Schliesslich soll der Kantonsrat die Möglichkeit erhalten, Ausnahmen von der Wohnsitzpflicht vorzusehen. Eine solche Ausnahme könnte hilfreich sein, wenn beispielsweise in bestimmten Spezialgebieten keine geeigneten Personen mit Wohnsitz im Kanton Zürich als Richterinnen und Richter zur Verfügung stehen. Derzeit ist das nicht der Fall. Durch die geplante Änderung der Kantonsverfassung ist es jedoch einfacher, eine solche Ausnahme einzuführen, wenn die Verhältnisse sich ändern sollten.

### **Referendum**

Die Verfassungsänderung untersteht dem obligatorischen Referendum. Deshalb wird eine Volksabstimmung durchgeführt. Die Gesetzesänderungen unterstehen demgegenüber dem fakultativen Referendum. Die Frist zur Ergreifung des Referendums ist am 28. November 2023 unbenutzt abgelaufen. Deshalb wird zu den Gesetzesänderungen keine Volksabstimmung durchgeführt. Sie treten in Kraft, wenn die Verfassungsänderung angenommen wird.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

**Stimmen Sie folgender Vorlage zu?**

**Verfassung des Kantons Zürich (Änderung vom 25. September 2023; Voraussetzungen für die Wahl an die obersten kantonalen Gerichte)**



## Vorlage 1

### Verfassung des Kantons Zürich

(Änderung vom 25. September 2023; Voraussetzungen für die Wahl  
an die obersten kantonalen Gerichte)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für  
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 2. März 2023,

*beschliesst:*

Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie  
folgt geändert:

**Art. 40** <sup>1</sup> In den Kantonsrat, den Regierungsrat, die obersten kan- Wählbarkeit  
tionalen Gerichte und den Ständerat kann gewählt werden, wer in kan-  
tionalen Angelegenheiten stimmberechtigt ist.

<sup>2</sup> Für die Wahl in die obersten kantonalen Gerichte kann das Gesetz  
weitere Wählbarkeitsvoraussetzungen, Ausnahmen von der Wohnsitz-  
pflicht und Bestimmungen zur Amtsdauer festlegen.

<sup>3</sup> Wer in die übrigen Behörden gewählt werden kann, bestimmt das  
Gesetz.

Abs. 2 wird zu Abs. 4.



# A. Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative»)

# 2

Verfasst vom Regierungsrat

**Die kantonale Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») fordert, dass verschiedene Kosten, die aufgrund von Demonstrationen, Kundgebungen, anderweitigen Veranstaltungen oder Hausbesetzungen entstehen, von den Veranstaltenden, Störenden und Teilnehmenden getragen werden. Dabei geht es um Kosten für Polizeieinsätze, Sachbeschädigungen oder andere Schäden. Im Übrigen sollen Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen ab einem gewissen Ausmass in Zukunft immer bewilligungspflichtig sein. Für den Kantonsrat und den Regierungsrat ist die Initiative zu unpräzise, weil sie einen zu grossen Kreis von Personen und Organisationen bei der Kostenpflicht umfasst und damit Probleme für die Umsetzung schafft. Der Kantonsrat und der Regierungsrat lehnen die Initiative ab und empfehlen stattdessen den Gegenvorschlag zur Annahme. Es wird über beide Vorlagen abgestimmt. Werden beide angenommen, entscheidet die Stichfrage.**

## **Ziel der Initiative**

Am 21. November 2022 wurde die Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») eingereicht. Sie trägt die Form einer allgemeinen Anregung, die den Gesetzgeber zur Ausarbeitung einer entsprechenden Umsetzungsvorlage verpflichtet will. Die Initiative verlangt, dass bei illegalen Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitigen Veranstaltungen die Kosten für Polizeieinsätze, Sachbeschädigungen oder andere Schäden auf Veranstalter und Teilnehmende aufgeteilt werden. Wer bewilligte Veranstaltungen stört und damit Kosten auslöst, soll dafür haften. Die Kosten für die Räumung von besetzten Liegenschaften sollen auf die an der Besetzung beteiligten Personen oder Organisationen aufgeteilt werden. Die Initiative verlangt zudem eine Bewilligungspflicht für sämtliche Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitigen Veranstaltungen, die zu gesteigertem Gemeingebrauch des öffentlichen Grunds führen.

## **Geltendes Recht**

Nach geltendem Polizeigesetz können Veranstalterinnen und Veranstalter eines Anlasses, der einen ausserordentlichen Polizeieinsatz erfordert, bereits heute die Kosten des Einsatzes auferlegt werden. Zudem können den Verursachenden eines Polizeieinsatzes Kosten auferlegt werden, wenn diese vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt haben. Die Kostenauflegung ist möglich, aber nicht zwingend. Die Praxis in den Gemeinden des Kantons Zürich ist uneinheitlich.

Die Auferlegung der Kosten von Sachbeschädigungen oder anderen Schäden im Rahmen von Demonstrationen, Kundgebungen und anderen Veranstaltungen wird über den Zivilweg oder im Strafprozess geltend gemacht. Dabei findet jeweils das Obligationenrecht Anwendung.

Die Bewilligungen für Demonstrationen, Kundgebungen und andere Veranstaltungen werden nach geltendem Recht durch die Gemeinden erteilt.

## **Parlament**

**Der Kantonsrat hat am 11. September 2023 die Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative») mit 93 zu 78 Stimmen abgelehnt.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen:**

**Nein**

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

**Stimmen Sie folgenden Vorlagen zu?**

**A. Kantonale Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative»)**

**B. Gegenvorschlag des Kantonsrates vom 11. September 2023**

**C. Stichfrage: Welche der beiden Vorlagen soll in Kraft treten, falls sowohl die kantonale Volksinitiative als auch der Gegenvorschlag des Kantonsrates angenommen werden?**

**Zutreffendes ankreuzen:**

- Vorlage A (Kantonale Volksinitiative)**  
 **Vorlage B (Gegenvorschlag des Kantonsrates)**

**Sie können die Frage C auch dann beantworten, wenn Sie bei den Fragen A und B mit Nein gestimmt oder auf eine Stimmabgabe verzichtet haben.**

### Übergeordnetes Recht

Die verfassungsmässig garantierten Grundrechte der Versammlungs- und Meinungsfreiheit dürfen nur unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Das Bundesgericht hat dazu in Leitlinien unter anderem festgehalten, dass die Versammlungs- und Meinungsfreiheit die Behörden grundsätzlich dazu verpflichten, mit ausreichendem Polizeischutz dafür zu sorgen, dass Kundgebungen tatsächlich stattfinden können und nicht gestört oder verhindert werden. Dies gehört zum von den Steuerpflichtigen zu bezahlenden Grundauftrag der Polizei, im Gegensatz zu ausserordentlichen Polizeieinsätzen, die z. B. durch sogenannte «Chaoten» oder «Krawallmacher» verursacht werden. Weiter darf eine drohende Kostenauflegung keinen Abschreckungseffekt in Bezug auf die Ausübung der Grundrechte haben, weshalb die Kostenauflegung einschätzbar und moderat sein muss. Zudem müssen verwaltungsrechtliche Grundsätze bei einer Kostenauflegung beachtet werden, dass z. B. nur denjenigen Kosten überbunden werden, welche diese tatsächlich verursacht haben, und die Kosten nach Massgabe des jeweiligen Tatbeitrags verteilt werden. Dazu müssen die Kosten den einzelnen Verursacherinnen und Verursachern zugerechnet werden können. Zudem braucht es für eine Kostenauflegung eine genügend bestimmte gesetzliche Grundlage, damit erkennbar ist, unter welchen Voraussetzungen jemand kostenpflichtig wird.

### Umsetzung der Initiative

Der Kantonsrat und der Regierungsrat teilen die Grundhaltung der Initiantinnen und Initianten, wonach Personen, die bei Anlässen gegen Gesetze verstossen und insbesondere Gewalt gegen andere Personen oder Sachen ausüben, zur Rechenschaft gezogen werden sollen. Die Initiative geht dem Regierungsrat und dem Kantonsrat aber zu weit, da sie Forderungen enthält, die schwierig umsetzbar sind. In Bezug auf die Kostenauflegung ist sie stellenweise zu undifferenziert (Aufteilung der Kosten zwischen Veranstaltenden und Teilnehmenden) und zu unbestimmt (Auferlegung von Kosten an Personen, die rechtswidrige Handlungen «befördern»). Bei der Umsetzung der Initiative müssten zudem Regelungen erlassen werden, die weitergehen als entsprechende Regelungen in anderen Kantonen, die bereits erfolgreich angefochten wurden. Bei der Initiative bleibt zudem unklar, ob neu der Kanton oder wie bisher die Gemeinden die Bewilligungen für Demonstrationen, Kundgebungen und andere Veranstaltungen erteilen sollen.

Gemäss der Kantonsverfassung anerkennt der Kanton die Selbstständigkeit der Gemeinden. Sähe eine Bewilligungspflicht für Demonstrationen, Kundgebungen und andere Veranstaltungen vor, dass der Kanton die jeweiligen Bewilligungen für die Gemeinden erteilen soll, griffe dies in die Gemeindeautonomie ein.

Vor diesem Hintergrund lehnen der Regierungsrat und die Mehrheit des Kantonsrates die Volksinitiative ab und haben einen Gegenvorschlag beschlossen, der dem Kernanliegen der Initiative, sogenannte «Chaoten» finanziell stärker in die Pflicht zu nehmen, unter Berücksichtigung des übergeordneten Rechts und der geltenden Rechtsprechung Rechnung trägt.

## Stellungnahme des Initiativkomitees

### Unbewilligte und gewalttätige Demonstrationen als zunehmendes Problem

Im Kanton Zürich finden immer häufiger unbewilligte und gewalttätige Demonstrationen statt. Diese führen zu hohen Kosten und mühsamen Einschränkungen für die Bevölkerung.

### Kennzahlen aus der Stadt Zürich

Anstieg unbewilligte Demonstrationen 2015–2022	+95%
Einsatzkosten Demonstrationen/Kundgebungen 2015–2022	23 970 050 (+44%)
Einsatzstunden Demonstrationen/Kundgebungen 2021+2022	73 702 h
Demonstrationen/Kundgebungen 2021+2022	685
Unbewilligte Demonstrationen/Kundgebungen 2021+2022	175

Im Jahr 2021 wurden von einer einzelnen Organisation in zwei Tagen Einsatzkosten von 434 206.– verursacht.

### Verminderung der Auswirkungen durch Anreiz eine Bewilligung einzuholen

Die «Anti-Chaoten-Initiative» fordert, dass diese Kosten bei fehlender Bewilligung den Organisatoren und Teilnehmern in Rechnung gestellt werden müssen. Die derzeitige «Kann-Regelung» ist nicht nur rechtlich fragwürdig, sondern bietet auch Raum für Willkür und wurde in der Stadt Zürich noch nie angewendet.

Die Bewilligungspflicht soll von allen Gemeinden durchgesetzt werden. Dies würde nicht nur die Kosten für Polizeieinsätze reduzieren, sondern auch die Einschränkungen für die Bevölkerung minimieren. Gleichzeitig würde die Sicherheit erhöht, da Details wie die Routenverläufe im Voraus bekannt wären. Dies ermöglicht der Polizei eine bessere Risikoabschätzung, was zu einer Verringerung der zahlreichen Einsatzstunden führt. Die Polizei könnte sich wieder verstärkt auf ihre Kernaufgaben zum Wohl der gesamten Bevölkerung konzentrieren.

### Kosten bei gesetzeswidrigem Handeln den Verursachern verrechnen

Jeder, der an unbewilligten und gewalttätigen Demonstrationen teilnimmt – oder bewilligte Demonstrationen als Deckmantel zur Gewaltausübung missbraucht – und dabei gegen Gesetze verstösst, sollte die entstehenden Kosten, an Stelle des Steuerzahlers, selbst tragen. Im Gegensatz zum Gegenvorschlag benennt die Initiative klar, in welchen Fällen eine Kostenverrechnung erfolgen soll. Sie stellt somit die konkretere und bessere Lösung dar.

In den meisten Lebensbereichen gilt das «Verursacherprinzip». Dieses Prinzip sollte auch für gewaltbereite Chaoten gelten.

# B. Gegenvorschlag des Kantonsrates

Verfasst vom Regierungsrat

## Parlament

**Der Kantonsrat hat am 11. September 2023 den Gegenvorschlag mit 115 zu 55 Stimmen, bei einer Enthaltung, zur Annahme empfohlen.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen:**

**Ja**

**Der Gegenvorschlag zur «Anti-Chaoten-Initiative» nimmt das Anliegen der Initiative auf, dass vorsätzlich handelnde Verursachende die Kosten für ausserordentliche Polizeieinsätze tragen müssen. Er berücksichtigt das übergeordnete Recht. Ausserdem ordnet der Gegenvorschlag die Bewilligungspflicht ausdrücklich den Gemeinden zu und trägt damit der Gemeindeautonomie Rechnung. Der Kantonsrat und der Regierungsrat empfehlen den Gegenvorschlag zur Annahme und lehnen die Initiative ab. Es wird über beide Vorlagen abgestimmt. Werden beide angenommen, entscheidet die Stichfrage.**

**Kostenauflegungspflicht nur bei ausserordentlichen Polizeieinsätzen und vorsätzlich handelnden Verursacherinnen und Verursachern**

Mit der Beschränkung der Kostenauflegungspflicht auf ausserordentliche Polizeieinsätze trägt der Gegenvorschlag dem Umstand Rechnung, dass die Polizei durch Erfüllung ihres Grundauftrags einen Beitrag zur Gewährleistung der Sicherheit zum Schutz der Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit leisten muss. Werden jedoch ausserordentliche Polizeieinsätze verursacht, die z. B. aufgrund ihrer Grösse oder ihres Gewaltpotenzials den Grundauftrag sprengen, sollen deren Kosten in Zukunft vorsätzlich handelnden Verursachenden auferlegt werden. Die zwingende Verrechnung dieser Kosten trägt dem Kernanliegen der Initiative Rechnung, sogenannte «Chaoten» besser in die Pflicht zu nehmen. Gleichzeitig wird der Umstand berücksichtigt, dass es notwendig ist, dass den Verursachenden die Taten zugerechnet werden können.

### **Bewilligungspflicht**

Im Weiteren nimmt der Gegenvorschlag die von der Volksinitiative verlangte Bewilligungspflicht für Demonstrationen, Kundgebungen und andere Veranstaltungen auf. Die Bewilligung soll in die Zuständigkeit der betreffenden Gemeinde fallen, womit die Gemeindeautonomie gewährleistet ist. Durch eine Bewilligungspflicht können Auflagen geprüft und ein allenfalls notwendiger Polizeieinsatz geplant werden, was dem Schutz der Bevölkerung und der Demonstrierenden dient.

### **Fazit**

Insgesamt trägt der Gegenvorschlag dem Hauptanliegen der Initiative Rechnung, sogenannte «Chaoten» finanziell besser in die Pflicht zu nehmen und damit die Allgemeinheit zu entlasten. Er ist präziser, rasch umsetzbar und berücksichtigt ausdrücklich das übergeordnete Recht in Bezug auf die Kostenauflegung. Zudem nimmt der Gegenvorschlag das Anliegen der Initiative auf, eine Bewilligungspflicht für Demonstrationen, Kundgebungen und andere Veranstaltungen vorzusehen, und stellt klar, dass die Bewilligungen durch die Gemeinden erteilt werden sollen. Sowohl der Kantonsrat als auch der Regierungsrat empfehlen, den Gegenvorschlag anzunehmen. In der Stichfrage empfehlen Kantonsrat und Regierungsrat, dem Gegenvorschlag den Vorzug zu geben.

## Meinung der Minderheit des Kantonsrates

### Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates

*Eine erste Minderheit stimmt der Volksinitiative aus folgenden Gründen zu:*

#### **Stärkung des Verursacherprinzips – Entlastung der Steuerzahlenden**

Der Unmut in der Bevölkerung ist gross, weil insbesondere in den Städten immer mehr Kundgebungen massive Kosten durch Sach- oder Personenschäden sowie Polizeieinsätze generieren. Wer illegale Kundgebungen oder Veranstaltungen durchführt, soll daher künftig zur Kasse gebeten werden. Und wer bewilligte Demonstrationen stört und randaliert, muss für die Konsequenzen geradestehen. Auch Hausbesetzerinnen und -besetzer sowie Hooligans bei Sportanlässen sind zur Verantwortung zu ziehen, indem sie für die Kosten der Polizeieinsätze und Sachbeschädigungen aufkommen müssen. Die Kosten dürfen nicht immer den Steuerzahlerinnen und -zahlern aufgebürdet werden.

#### **Heutige Regelung greift zu wenig**

Die heute gültige gesetzliche Regelung überlässt es dem Ermessen der betroffenen Stadt oder Gemeinde, ob sie den Verursacherinnen und Verursachern eine Rechnung stellen will oder nicht. Auch wenn Regelungen dafür vorhanden sind, werden sie oft nicht umgesetzt. Dies ist nicht gerecht und führt auch zu Rechtsungleichheit unter den Gemeinden. Es darf für die Kostentragungspflicht keine Rolle spielen, wo die Demonstration stattfindet. Zudem sehen nicht alle Gemeinden eine Bewilligungspflicht für Demonstrationen vor. Eine allgemeine Bewilligungspflicht auf kommunaler Ebene ist aber für die Planung von Polizeieinsätzen, für die Prüfung allfälliger Auflagen sowie für den Schutz der Bevölkerung und auch der Demonstrierenden unerlässlich. Der Verzicht darauf würde das Chaotikum erst recht befördern.

*Eine zweite Minderheit lehnt den Gegenvorschlag und die Volksinitiative aus folgenden Gründen ab:*

#### **Unverhältnismässige Bürokratie**

Der Kanton Zürich verfügt mit dem Polizeigesetz bereits heute über die rechtlichen Bestimmungen, um Polizeikosten unter bestimmten Voraussetzungen den Verursacherinnen und Verursachern verrechnen zu können. Doch bereits diese Regelung ist umstritten und kaum umsetzbar. Mit einem Verrechnungszwang, wie ihn der Gegenvorschlag verlangt, würde ein Bürokratiemonster geschaffen, das in keinem Verhältnis zu den einzutreibenden Kosten steht. Für die Polizei würde ein enormer Zusatzaufwand entstehen, der sie von ihrer eigentlichen Arbeit abhält.

#### **Gegenvorschlag nicht rechtmässig umsetzbar**

Eine verschärfte Regelung mit einer zwangsweisen Verrechnung ist zudem weder rechtmässig noch verhältnismässig. Sie führt zu einem sogenannten «chilling effect», einer Abschreckungswirkung in Bezug auf die legitime Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit. Das ist undemokratisch. Der Gegenvorschlag ist daher nicht grundrechtskonform umsetzbar und der Begriff des «ausserordentlichen Polizeieinsatzes» ist unbestimmt und umstritten. Die geforderte Bewilligungspflicht für Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen stellt zudem einen unverhältnismässigen Eingriff in die verfassungsmässig garantierte Gemeindeautonomie dar.



## Vorlage 2

### **A. Kantonale Volksinitiative zur Durchsetzung von Recht und Ordnung («Anti-Chaoten-Initiative»)**

#### **Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

Im Kanton Zürich seien Regelungen zu erlassen, welche sicherstellen,

- dass in den Gemeinden des Kantons Zürich Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen, die zu gesteigertem Gemeingebrauch des öffentlichen Grunds führen, bewilligungspflichtig sind.
- dass bei illegalen Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitigen Veranstaltungen die Kosten für Polizeieinsätze, aber auch Sachbeschädigungen oder andere Schäden auf Veranstalter und Teilnehmer aufgeteilt werden.
- dass Personen oder Organisationen, welche bewilligte Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen stören und damit Sachbeschädigungen, Gewaltanwendung oder andere rechtswidrige Handlungen befördern, für die daraus entstehenden Kosten sowie die Kosten des dafür notwendigen Polizeieinsatzes haften.
- dass die Kosten der Räumung von besetzten Liegenschaften auf die an der Besetzung beteiligten Personen oder Organisationen aufgeteilt werden.

---

### **B. Gegenvorschlag des Kantonsrates vom 11. September 2023**

Im Kanton Zürich sind Regelungen zu erlassen, die unter Berücksichtigung des übergeordneten Rechts, insbesondere der Grundrechte, der verwaltungsrechtlichen Grundprinzipien sowie der Rechtsprechung, eine zwingende Verrechnung von Kosten für ausserordentliche Polizeieinsätze an vorsätzlich handelnde Verursacherinnen und Verursacher vorsehen. Darüber hinaus soll für Demonstrationen, Kundgebungen oder anderweitige Veranstaltungen eine Bewilligungspflicht durch das zuständige Gemeinwesen statuiert werden.



# Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung»

# 3

Verfasst vom Regierungsrat

**Die Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung» verlangt, dass See- und Flussufer freigehalten und der öffentliche Zugang sowie die Begehung erleichtert werden. Für den Zürichsee fordert die Volksinitiative zudem, dass in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden bis 2050 auf dem Gebiet des Kantons Zürich ein durchgehender Uferweg erstellt wird. Dafür soll die Kantonsverfassung entsprechend geändert werden. Der Kantonsrat und der Regierungsrat sehen den Zugang zu den Ufern als bereits ausreichend geregelt. Zudem hätte die Umsetzung der Initiative unverhältnismässig hohe Kosten und Eingriffe ins Privateigentum zur Folge. Sie lehnen die Initiative daher ab.**

Die Volksinitiative sieht eine Ergänzung der Kantonsverfassung (KV, LS 101) mit zwei Artikeln vor: Mit einem neuen Art. 105a KV soll der Zugang zu den Ufern von Seen und Flüssen freigehalten und der öffentliche Zugang sowie die Begehung erleichtert werden. Zudem wird gefordert, dass die Uferwege in der Regel am Land und möglichst nahe am Ufer entlangführen, unberührte und ökologisch wertvolle Ufer ungeschmälert erhalten bleiben und die Ufer ökologisch aufgewertet werden. Mit einem neuen Art. 146 KV verlangt die Volksinitiative für den Zürichsee die Erstellung eines durchgehenden Uferwegs, soweit er auf Kantonsgebiet liegt, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden bis 2050. Die dafür erforderliche Finanzierung soll vollständig durch den Kanton erfolgen.

## **Zugang zu Ufern von Seen und Flüssen ist ausreichend geregelt**

Zum Thema Uferwege gibt es im Kanton Zürich bereits verschiedene gesetzliche und planerische Vorgaben. So stellt der Kantonsrat für die Erstellung der Uferwege entlang der Zürcher Seen und Flüsse gemäss dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen jährlich mindestens 6 Mio. Franken (gemäss Stand des zürcherischen Baukostenindex am 1. April 2016) im Budget ein. Mindestens zwei Drittel dieses Betrags sind für den Bau des Uferwegs am Zürichsee einzusetzen. Die in Ausnahmefällen zulässige Beanspruchung von privatem Grundeigentum ist in § 28c des Strassengesetzes (LS 722.1) geregelt und wurde als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Zürisee für alli» vom Kantonsrat 2013 beschlossen. Auch die ökologische Gestaltung des Seeufers und der Planungsgrundsatz, dass See- und Flussufer freigehalten und der öffentliche Zugang und die Begehung erleichtert werden sollen, sind gesetzlich festgeschrieben.

## **Parlament**

**Der Kantonsrat hat am 2. Oktober 2023 die Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung» mit 97 zu 74 Stimmen und einer Enthaltung abgelehnt.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen:**

**Nein**

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

**Stimmen Sie folgender Vorlage zu?**

**Kantonale Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung»**

Im Leitbild und im Grundlagenbericht «Zürichsee 2050» ist für die langfristige Entwicklung rund um den Zürichsee festgehalten, dass der Seeuferweg grundsätzlich entlang des Ufers zu führen ist. Vom Ufer wird dann abgewichen, wenn natürliche Uferpartien, Schutzobjekte, Privatgrundstücke oder bestehende Erholungsanlagen unverhältnismässig stark beeinträchtigt würden. Wo die Wegführung am Ufer unverhältnismässig aufwendig wäre, soll ebenfalls vom Ufer abgewichen werden.

All diese Regelungen stellen eine gute Grundlage dar, um Uferwege entlang des Zürichsees sowie entlang weiterer Gewässer zu verwirklichen und dabei Rücksicht auf die Anforderungen von Natur- und Gewässerschutz sowie die Beanspruchung von Privateigentum zu nehmen. Dies wurde auch durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts bestätigt (Urteil des Bundesgerichts 1C\_157/2014 vom 4. November 2015). Aus Sicht von Kantonsrat und Regierungsrat besteht deshalb kein Bedarf für weitere Bestimmungen.

#### **Uferwege im Kanton sind mehrheitlich gebaut**

Mit knapp 26 km ist beinahe die Hälfte des Uferwegs rund um den Zürichsee im Kanton Zürich gebaut. Auf weiteren 12,4 km verläuft er auf dem Trottoir entlang der Seestrasse. Auf gesamthaft 12,6 km Länge bestehen gemäss heutiger Uferwegplanung noch Lücken.

Das Thema Uferwege betrifft jedoch nicht nur den Zürichsee, sondern sämtliche Gewässer im Kanton Zürich. So sind die Seeuferwege um den Greifensee, Pfäffikersee und Türlerseersee vollständig erstellt. Für den Uferweg entlang der Glatt hat der Kantonsrat mit Beschluss vom 5. September 2022 für das Freiraumkonzept «Fil Bleu Glatt» Wegekosten von 30 Mio. Franken bewilligt.

Der Kanton setzt im Bereich Uferwege die in den rechtlichen und planerischen Grundlagen vorgegebenen Ziele und Massnahmen bereits heute Schritt für Schritt um.

#### **Unverhältnismässig hohe Kosten für den Kanton**

Für die Realisierung des Uferwegs um den Zürichsee ging der Regierungsrat gestützt auf eine erste grobe und mit Unsicherheiten behaftete Schätzung von Kosten im Umfang von mindestens 370 Mio. bis 460 Mio. Franken aus. Ein Gutachten schätzt die Gesamtkosten gar auf rund 500 Mio. Franken mit Abweichung  $\pm 30\%$ , d. h. 350 Mio. bis 650 Mio. Franken (einsehbar unter [zh.ch/de/mobilitaet/fussverkehr.html](http://zh.ch/de/mobilitaet/fussverkehr.html)). Davon entfallen rund 38 Mio. Franken auf Baukosten einschliesslich Aufwertungsmassnahmen. Der mit Abstand grösste Posten würde indessen den Landerwerb mit Entschädigungen für Grundstücksflächen betreffen. Auf verschiedenen Abschnitten bestehen private Grundstücke mit Seeanstoss. Dort einen Uferweg nach Vorgaben der Volksinitiative zu erstellen, wäre nicht ohne starke und entschädigungspflichtige Eingriffe ins Privateigentum umzusetzen. Die anfallenden Kosten müssten gemäss den gesetzlichen Vorgaben grundsätzlich mit den Mitteln des Strassenfonds gedeckt werden.

Der notwendige Eingriff in die Eigentumsgarantie und die hohen Kosten für die von der Volksinitiative geforderte Wegführung sind im Verhältnis zu den im Strassenfonds vorhandenen Mitteln und den übrigen daraus zu finanzierenden Aufgaben unverhältnismässig. Der Kantonsrat und der Regierungsrat lehnen daher die Initiative ab.

### Gesamtkosten – Schätzungsgenauigkeit $\pm 30\%$ in Franken gemäss Gutachten

	Linkes Zürichsee- ufer	Rechtes Zürichsee- ufer	Total
Baukosten Uferweg*	15,2 Mio.	13,2 Mio.	28,4 Mio.
Baukosten Aufwertungsmassnahmen Gewässer und Uferbereiche**	4,7 Mio.	5,1 Mio.	9,8 Mio.
Entschädigung Grundstücksflächen	36,1 Mio.	26,5 Mio.	62,6 Mio.
Entschädigung Wertminderung	240,2 Mio.	161,5 Mio.	401,7 Mio.
Entschädigung bauliche Massnahmen	1,6 Mio.	1,4 Mio.	3,0 Mio.
<b>Gesamtkosten*</b>	<b>297,8 Mio.</b>	<b>207,7 Mio.</b>	<b>505,5 Mio.</b>

\* ohne Massnahmen entlang von Staatsstrassen und Sanierung von Ufermauern

\*\* ohne Massnahmen zur Steigerung der Aufenthaltsqualität (Sitzbänke usw.)

### Darum stimmen wir ab

Die kantonale Volksinitiative «Für öffentliche Uferwege mit ökologischer Aufwertung» wurde am 26. November 2021 vom Initiativkomitee in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Volksinitiativen, denen der Kantonsrat nicht zustimmt, unterstehen obligatorisch der Volksabstimmung. Daher stimmen wir über die Initiative ab.

## **Meinung der Minderheit des Kantonsrates** **Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates**

### **Recht auf Seezugang für die ganze Bevölkerung**

Gewässer in der Schweiz müssen für alle zugänglich sein. Das ist im eidgenössischen Recht klar geregelt. Deshalb sieht der kantonale Richtplan die Erstellung von durchgehenden Uferwegen um die Zürcher Seen vor. Bei den Ufern am Zürichsee handelt es sich zu einem grossen Teil um aufgeschüttetes Land, also Konzessionsland. Der Kanton kann Teile des Konzessionslandes für Seeuferwege beanspruchen, wenn es das öffentliche Interesse erfordert.

Seit 2013 werden jährlich zwar mindestens 6 Mio. Franken für den Bau der Uferwege budgetiert, das Geld wird aber nicht ausgegeben. Gebaut wurden in den vergangenen zehn Jahren lediglich 180 Meter. Das bestehende Recht muss endlich zugunsten der Bevölkerung des Kantons Zürich umgesetzt werden. Mit der Festlegung einer Frist bis 2050 will die Uferinitiative dafür sorgen, dass es mit der Erstellung der Uferwege vorwärtsgeht.

### **Bedürfnis nach hochwertigem Naherholungsraum**

Seen und Flüsse sind beliebte Naherholungsgebiete, die im ganzen Kanton Zürich gerne als Ausflugsziele genutzt werden. Wie wichtig frei zugängliche, öffentliche Anlagen im Naherholungsraum für die Bevölkerung sind, hat die Coronapandemie gezeigt. Seen, die bereits über durchgehende Uferwege verfügen, dürften angesichts der immer heisser werdenden Sommer künftig noch mehr besucht werden. Durch den Ausbau der Uferwege werden die heute stark frequentierten Uferbereiche entlastet, da sich die Besucherinnen und Besucher besser verteilen.

### **Ökologische Wiederbelebung der Uferzonen**

Mit der Aufschüttung des Zürichseeufers im Laufe der letzten 200 Jahre wurden ökologisch wertvolle Lebensräume von einheimischen Tieren und Pflanzen zerstört. Die Gärten der Grundstücke, die heute an den See grenzen, können den Verlust an Biodiversität nicht wettmachen. Ufermauern erlauben es der Fauna und Flora nicht, sich zu erholen. Die Uferwege, wie sie in der Initiative gefordert werden, sind daher so zu gestalten, dass auch heimische Tiere und Pflanzen wieder einen Lebensraum finden. Im Rahmen des Baus der Wege soll die Umgebung renaturiert und wiederbelebt werden. Dadurch wird die Artenvielfalt am Zürichsee und im ganzen Kanton gestärkt.

### **Übertrieben hoch geschätzte Kosten**

Die heute vom Regierungsrat geschätzten Kosten für den Bau der Uferwege sind viel zu hoch und absolut unrealistisch. Im Jahr 2011 ging der Regierungsrat davon aus, dass 6 Mio. Franken pro Jahr ausreichen, um pragmatisch Stück für Stück mit den Uferwegen voranzukommen. Da es sich grösstenteils um Konzessionsland mit öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen handelt, sollen die öffentlichen Wegrechte nun respektiert und auch umgesetzt werden.

## **Stellungnahme des Initiativkomitees**

### **Uferwege für alle**

Spazierwege entlang von Seen und Flüssen sind beliebt und werden das ganze Jahr über häufig aufgesucht. Da sie sich hervorragend zur Erholung eignen, ist die Projektierung und der Bau weiterer See- und Flussuferwege ein Gebot der Stunde.

- Mit der Uferinitiative wird die Realisierung vieler noch fehlender Abschnitte überhaupt erst ermöglicht.

### **Mehr Natur – auch am Zürichsee**

Hart und lieblos verbaute Ufer werden bei der Erstellung von Uferwegen naturnah aufgewertet. Neue Nistplätze für Vögel entstehen, Fische bekommen mehr Lebensraum. Wo Uferpartien aus Gründen des Naturschutzes zu schonen sind, wird der Fussweg über Stege oder von der Uferlinie abgesetzt geführt. Der Uferweg am Zürichsee soll bis 2050 vollendet sein.

- Die Uferinitiative bringt Flüssen und Seen mehr Natur zurück und wird deshalb von Naturschutzorganisationen unterstützt.

### **Eine lohnende Investition auch für kommende Generationen**

Frei zugängliche Gewässer und naturnahe Uferwege besitzen eine einzigartige Anziehungskraft. Mit dem Wachstum der Bevölkerung im Kanton Zürich und der steigenden baulichen Verdichtung nimmt ihre Bedeutung laufend zu. Ihr Nutzen übersteigt die Kosten bei weitem. Jährlich werden 6 Mio. Franken ins Kantonsbudget eingestellt. Diese Mittel sind durch den Strassenfonds bereits gesichert.

- Die Uferinitiative garantiert durchgehende Uferwege an Seen und Flüssen für Generationen.

### **Es geht nicht nur um den Zürichsee**

Die Uferinitiative stellt alle See- und Flussufer unter den gewichtigen Schutz der Verfassung. Damit sind auch die wunderbaren Naturschutzgebiete und die Wegnetze von Greifensee, Pfäffikersee und all die vielen Flussuferwege besser geschützt.

- Die Uferinitiative stärkt die öffentlichen Interessen entlang aller See- und Flussufer.



### Vorlage 3

## Verfassung des Kantons Zürich

(Änderung vom 2. Oktober 2023: Zugang zu Ufern von Seen  
und Flüssen und Übergangsbestimmungen)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 6. Juli 2022  
und der Kommission für Planung und Bau vom 14. März 2023,

*beschliesst:*

Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie  
folgt geändert:

**Art. 105 a** <sup>1</sup> Der Kanton sorgt dafür, dass See- und Flussufer frei-  
gehalten und der öffentliche Zugang sowie die Begehung erleichtert  
werden. Zugang zu  
Ufern von Seen  
und Flüssen

<sup>2</sup> Die Uferwege an Seen und Flüssen sind in der Regel am Land und  
möglichst nahe am Ufer zu führen. Unberührte und ökologisch wert-  
volle Ufer sind ungeschmälert zu erhalten. Bei der Erstellung ist dem  
Natur- und Landschaftsschutz Sorge zu tragen und die Ufer sind öko-  
logisch aufzuwerten.

<sup>3</sup> An Flüssen ausserhalb des Siedlungsgebietes wird in der Regel  
nur einseitig ein Uferweg geführt.

**Art. 146** <sup>1</sup> Der Kanton erstellt in Zusammenarbeit mit den betrof-  
fenen Gemeinden am Zürichsee bis 2050 einen durchgehenden Uferweg,  
soweit er auf Kantonsgebiet liegt. Uferweg  
am Zürichsee

<sup>2</sup> Die Finanzierung des Seeuferwegs erfolgt durch den Kanton.

<sup>3</sup> Der Kantonsrat bewilligt zu diesem Zweck nach Massgabe der  
Planung und des Baufortschritts periodisch einen mehrjährigen Rah-  
menkredit.



# Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung der Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (Verlängerung der Pisten 28 und 32)

# 4

Verfasst vom Regierungsrat

Die Flughafen Zürich AG plant eine Verlängerung der Pisten 28 und 32. Damit sollen die Sicherheitsmargen erhöht und die betrieblichen Abläufe verbessert werden, was insgesamt zu einem zuverlässigeren und stabileren Betrieb mit weniger Verspätungen führt. Grundlage bilden Empfehlungen aus einer Sicherheitsüberprüfung und Festlegungen im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt. Der Regierungsrat will auch in Zukunft einen sicheren, attraktiven und zuverlässigen Flughafen und hat die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG deshalb ermächtigt, der Einreichung des Plangenehmigungsgesuchs für die Pistenverlängerungen zuzustimmen. Diese Ermächtigung muss vom Kantonsrat genehmigt werden. Der Flughafen Zürich ist für die internationale Erreichbarkeit, für einen attraktiven und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort, aber auch für Ferienreisende wichtig und damit für den Kanton Zürich und die Schweiz von grosser Bedeutung. Die Pistenverlängerungen werden von der Flughafen Zürich AG finanziert. Für den Kanton Zürich und die Zürcher Steuerzahlenden ergeben sich keine Kosten.

Der Flughafen Zürich wird seit 1. Januar 1976 auf einem Pistensystem mit drei Start- und Landebahnen abgewickelt. Der Betrieb mit drei sich teilweise kreuzenden Pisten und mit den daraus entstehenden Kreuzungspunkten am Boden und in der Luft ist anspruchsvoll.

## Parlament

Der Kantonsrat hat am 28. August 2023 die Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (Verlängerung der Pisten 28 und 32 / Umsetzung der Sicherheitsvorgaben aus dem SIL und Verbesserung der Stabilität des Flugbetriebs) mit 87 zu 83 Stimmen und zwei Enthaltungen genehmigt.

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen:**

**Ja**

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

**Stimmen Sie folgender Vorlage zu?**

**Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung der Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (Verlängerung der Pisten 28 und 32 / Umsetzung der Sicherheitsvorgaben aus dem SIL und Verbesserung der Stabilität des Flugbetriebs)**

Als Reaktion auf den schweren Vorfall zwischen zwei startenden Verkehrsflugzeugen im März 2011 auf dem Flughafen Zürich und gestützt auf eine daraus abgeleitete Sicherheitsempfehlung der Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle gab das Bundesamt für Zivilluftfahrt den Bericht «Sicherheitsüberprüfung Flughafen Zürich, Risiko- und Massnahmenbeurteilung» in Auftrag. Darin werden die massgeblichen Risiken am Flughafen Zürich aufgezeigt und Massnahmen formuliert, um diese zu verringern. Eine wesentliche Massnahme zur Erhöhung der Sicherheitsmarge des Flugbetriebs am Flughafen Zürich ist dabei die Verlängerung der Pisten 28 und 32. Der Bericht aus dem Jahr 2012 hält dazu Folgendes fest:

- «Pistenverlängerung 28: Die Pistenverlängerung führt dazu, dass beim Betrieb der Piste 28 als Landepiste Flugzeuge wegen ihrer Leistungsfähigkeit weniger häufig auf die Piste 34 wechseln müssen. Dies reduziert die Komplexität (Wechsel der Pistenbenutzung innerhalb eines Betriebskonzepts), die Risiken am Pistenkreuz bei gleichzeitigem Betrieb der Pisten 28 und 34 sowie die potenziellen Konflikte in der Luft. Die längere Piste erhöht zudem die Sicherheitsmarge gegenüber Overruns [dem Überschliessen der Piste von landenden oder startenden Flugzeugen].»
- «Pistenverlängerung 32: Die Pistenverlängerung führt dazu, dass beim Ost- bzw. Südkonzept keine Flugzeuge wegen ihrer Leistungsfähigkeit für den Start auf Piste 34 wechseln müssen. Dies reduziert die Komplexität (Wechsel der Pistenbenutzung innerhalb eines Betriebskonzepts) und die Risiken am Pistenkreuz.»

In der Schweiz ist der Bund für die Luftfahrt zuständig. Gestützt auf die Empfehlungen aus dem erwähnten Bericht wurde die Verlängerung der Piste 28 nach Westen und der Piste 32 nach Norden im Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) vom Bundesrat festgesetzt.

Gemäss Festlegung im SIL-Objektblatt sollen mit der Verlängerung der Piste 28 nach Westen Landungen für alle Flugzeugtypen bei allen Wetterverhältnissen ermöglicht werden. Damit können Ausweichflüge auf die Piste 34 vermieden werden, was zur Verminderung der Komplexität beim Betrieb und zur Verbesserung der Sicherheit beiträgt. Die im Zusammenhang mit der Verlängerung der Piste 28 erforderliche Überdeckung der Glatt macht eine Ausnahmegewilligung gemäss Gewässerschutzgesetz notwendig. Mit der Verlängerung der Piste 32 nach Norden soll ein Start für alle Flugzeugtypen ermöglicht werden, womit die Umleitung auf die längere Piste 34 vermieden werden kann. Der Standort der begleitenden Bauten im Gebiet Vordermoos (Flughafenzaun, Servicestrasse) wird im Plangenehmigungsverfahren in Abstimmung mit dem Naturschutz noch zu bestimmen sein (vgl. SIL-Objektblatt vom 23. August 2017, S. 36).

Mit der Festlegung im SIL-Objektblatt hat der Bundesrat die zukünftige Ausrichtung des Flugbetriebs am Flughafen Zürich vorgegeben und die planungsrechtliche Grundlage für ein Plangenehmigungsgesuch der Flughafen Zürich AG für die Pistenverlängerungen bereits geschaffen.

### **Regierungsrat stimmt der Einreichung des Plangenehmigungsgesuchs zu**

Der Kanton Zürich ist im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG mit drei Sitzen vertreten (sogenannte Staatsvertretung). Gestützt auf § 10 des Flughafengesetzes (LS 748.1) können Verwaltungsratsbeschlüsse der Flughafen Zürich AG, welche die Änderung von Lage und Länge der Pisten betreffen, nur mit Zustimmung der kantonalen Staatsvertretung im Verwaltungsrat gefasst werden. Für solche Beschlüsse erteilt der Regierungsrat der Staatsvertretung eine Abstimmungsvorgabe (sogenannte Weisung; § 19 Abs. 1 Flughafengesetz).

Am 14. Januar 2021 hat die Flughafen Zürich AG den Regierungsrat ersucht, der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG die Weisung zu erteilen, der Einreichung eines Plangenehmigungsgesuchs für die Verlängerung der Piste 28 um 400 m nach Westen und der Piste 32 um 280 m nach Norden zuzustimmen.

Der Regierungsrat hat am 19. Mai 2021 der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG die Weisung erteilt, der Einreichung eines solchen Gesuchs beim Bund zuzustimmen. Er stützte sich dabei auf die Festlegungen des Bundes im SIL-Objektblatt, auf einen Projektbeschrieb der Flughafen Zürich AG vom 17. Februar 2020 sowie auf zwei Berichte der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) zu den zu erwartenden Lärmauswirkungen bzw. zum Zürcher Fluglärm-Index ([zh.ch/de/mobilitaet/luftverkehr/flughafenpolitik/pistenverlaengerungen.html](http://zh.ch/de/mobilitaet/luftverkehr/flughafenpolitik/pistenverlaengerungen.html)). Er kam zum Schluss, dass damit die notwendigen Grundlagen für einen Entscheid über die Weisung gemäss § 19 des Flughafengesetzes vorliegen. Aus Sicht des Regierungsrates führt die Verlängerung der Pisten 28 und 32 am Flughafen Zürich zu einem massgeblichen Sicherheitsgewinn, zur Verbesserung der betrieblichen Stabilität sowie der Pünktlichkeit und damit insgesamt zu einem zuverlässigeren Betrieb. Sodann lassen die Berechnungen der EMPA mit Bezug auf das gesamte Kantonsgebiet eine leichte Verbesserung der Fluglärmbelastung erwarten. Dies vor allem deshalb, weil die verbesserte Verfügbarkeit der Piste 28 für Landungen zu einer gewissen Entlastung des dichtbesiedelten Südens (Opfikon, Wallisellen, Zürich Nord) führt. Das Nutzungskonzept von verlängerten Pisten wird im Rahmen des bereits heute geltenden Betriebsreglements geregelt und verändert sich nicht.

Der Landesflughafen Zürich soll auch in Zukunft als sicheres, attraktives und zuverlässiges Drehkreuz betrieben werden können. Er bildet zusammen mit einem leistungsfähigen Schienen- und Strassennetz als einzige interkontinentale Luftverkehrsdrehscheibe der Schweiz ein gut abgestimmtes und leistungsfähiges Verkehrssystem. Dies ist für die internationale Erreichbarkeit, für einen attraktiven und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort und für den Wohlstand im Kanton Zürich und in der Schweiz sehr wichtig.

Die Pistenverlängerungen werden von der Flughafen Zürich AG finanziert und durch Flughafengebühren refinanziert. Heutige Schätzungen gehen von Gesamtkosten von rund 250 Mio. Franken aus. Für den Kanton Zürich und die Zürcher Steuerzahlenden ergeben sich keine Kostenfolgen.

### **Darum stimmen wir ab**

Gemäss § 19 Abs. 2 des Flughafengesetzes muss der Kantonsrat die vom Regierungsrat erteilte Weisung an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat genehmigen. Der Beschluss des Kantonsrates untersteht dem fakultativen Referendum, unabhängig davon, ob der Kantonsrat die Weisung des Regierungsrates genehmigt oder ablehnt (§ 19 Abs. 3 Flughafengesetz). Der Kantonsrat hat am 28. August 2023 die Weisung des Regierungsrates genehmigt. Damit ist die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG ermächtigt, dem Antrag auf Einreichung eines Plangenehmigungsgesuchs zur Verlängerung der Pisten 28 und 32 zuzustimmen. Gegen den Beschluss des Kantonsrates wurde das Behördenreferendum ergriffen. Zudem wurde gegen den Beschluss das Volksreferendum ergriffen.

## **Meinung der Minderheit des Kantonsrates** **Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates**

*Eine Minderheit des Kantonsrates lehnt die Genehmigung der Weisung des Regierungsrates aus folgenden Gründen ab:*

### **Wer Pisten verlängert, baut Kapazitäten aus**

Mit einer Verlängerung der Pisten werden die Kapazitäten des Flughafens erhöht. Pro Stunde können mehr Flugzeuge starten oder landen. Es greift deshalb zu kurz, die Pistenverlängerungen als reine Sicherheitsmassnahme zu verstehen. Einerseits ist der Flughafen bereits heute sicher, sonst dürfte gar nicht geflogen werden. Andererseits bestehen bessere Möglichkeiten, um den Betrieb noch sicherer zu machen. Am einfachsten wäre eine Verringerung der Flugbewegungen. Denn heute werden die Start- und Landeberechtigungen im Zuge der Wachstumsstrategie des Flughafens Zürich so dicht vergeben, dass schon bei normalen Wetterbedingungen Verspätungen die Folge sind. Diese Verspätungen werden schliesslich bis in die Nacht hinein abgebaut, die Bevölkerung hat den zusätzlichen Fluglärm zu erdulden.

Dem Pistenausbau fallen 26 Hektaren Kulturland zum Opfer, davon 20 Hektaren wertvolle Fruchtfolgefläche. Hinzu kommt, dass die Glatt bei Rümlang durch einen Tunnel geleitet werden müsste, wodurch die vorgesehene Flussrenaturierung streckenweise verunmöglicht wird – zum Schaden der Biodiversität.

### **Mehr Flugbewegungen, Lärm und klimaschädliche Emissionen**

Der Flughafen will die Pistenverlängerungen eigenständig finanzieren. Kein Unternehmen tätigt aber Investitionen im Umfang von einer Viertelmilliarde, wenn es seine Einnahmen dadurch nicht erhöhen kann. Der Flughafen muss also mit mehr Flugpassagieren mehr Geld generieren. Die Folge sind mehr Flugbewegungen und auch grössere Flugzeuge, was den genannten Zielen – mehr Sicherheit und höhere Betriebsstabilität – zuwiderläuft. Die Flughafen Zürich AG wie auch der Regierungsrat haben es unterlassen, verbindliche Zusagen zu machen, dass der Pistenausbau ausschliesslich der Sicherheit und der Betriebsstabilität dienen sollen, wie es im Kantonsrat gefordert wurde. In der Vergangenheit sind Überschreitungen beim Fluglärm und beim Verspätungsabbau stets folgenlos geblieben. Die lärmgeplagte Bevölkerung hat das Vertrauen in den Zürcher Flughafen verloren. Mit dem Pistenausbau drohen mehr Flüge, mehr Lärm, mehr klimaschädliche Emissionen.

### **Klimaziele gelten auch für Flughafen Zürich**

Der Anteil des Flugverkehrs am gesamten CO<sub>2</sub>-Austoss ist bedeutend. Damit die in der Verfassung verankerten Klimaziele eingehalten werden, brauche es eine nachhaltige Verringerung der Anzahl Flüge sowie eine verstärkte Ausrichtung auf den internationalen Bahnverkehr. Mit dem Pistenausbau würde genau der umgekehrte Weg eingeschlagen: Zürich könnte von grösseren und entsprechend schweren, klimaschädlicheren Flugzeugen angefliegen werden. Auch die Entwicklung CO<sub>2</sub>-neutraler Treibstoffe bietet keine echte Lösung, da das CO<sub>2</sub> beim Flugverkehr nur einen Drittel des klimaschädigenden Schadstoffausstosses ausmacht.

Statt einer Pistenverlängerung braucht es darum eine grundsätzliche Diskussion über die Zukunft des Flughafens. Die Klimaziele, denen die Zürcher Stimmbevölkerung mit grosser Mehrheit zugestimmt hat, lassen sich nur erreichen, wenn weniger statt mehr geflogen wird.

## **Stellungnahme des Referendumskomitees**

### **NEIN zu den unnötigen und umweltschädlichen Pistenverlängerungen. Für den Schutz von Bevölkerung, Gesundheit und Umwelt.**

Der jetzige, hochfrequentierte und exzellent angebundene Flughafen ist gross genug. Ein noch grösserer, überdimensionierter Flughafen ist unnötig und schadet Bevölkerung und Umwelt. Ein NEIN zu den geplanten Pistenverlängerungen ist dringend angezeigt.

Die Pistenverlängerungen schaffen mehr Flugverkehr, verschärfen die Belastung durch Lärm und Schadstoffe für den ganzen Kanton und die Schweiz und schwächen den Bevölkerungsschutz. Mit einem Kapazitätsausbau ist zu rechnen: Die Flughafen Zürich AG und der Regierungsrat weigern sich, die immer wieder geforderte Garantie abzugeben, dass es nicht zu mehr Flugverkehr kommt.

Das ist problematisch: Die Schadstoff- und Umweltbelastung betrifft die gesamte Bevölkerung. Mit den Pistenverlängerungen leiden zudem sämtliche Himmelsrichtungen und immer mehr Betroffene unter mehr Lärm. Bereits jetzt ist die Kapazität so hoch, dass gemäss dem Flughafenbericht 2022 die Nachtruhe mit 655 Flügen während der Nachtsperrezeit und 16'453 Flügen während der von der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung als Nachtstunden empfohlenen Zeitspanne fast durchgehend verletzt wird, mit entsprechenden gesundheitlichen Folgen.

Ein Pistenausbau ist nicht nur schädlich, sondern auch unnötig. In der Schweiz starten und landen ausschliesslich Flugzeuge, wenn die höchsten Sicherheitsstandards gewährleistet sind. Dies ist für alle Flugzeugtypen und bei allen Wetterverhältnissen möglich. Die bestehende hohe Kapazität des Flughafens Zürich sichert zudem die wirtschaftlichen Interessen der Region unter gleichzeitigem Schutz der Bevölkerung. Mit einem Nein zum Ausbau bleiben Flughafen und Arbeitsplatzvolumen gleich gross, wie sie heute sind.

Der Flughafen darf nicht aus Eigeninteressen auf Kosten der Bevölkerung ins Unermessliche wachsen, besonders nicht in einem dichtbesiedelten Gebiet wie dem Kanton Zürich.



**Vorlage 4**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung der Weisung  
des Regierungsrates an die Staatsvertretung  
im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG  
(Verlängerung der Pisten 28 und 32 / Umsetzung  
der Sicherheitsvorgaben aus dem SIL  
und Verbesserung der Stabilität des Flugbetriebs)**

(vom 28. August 2023)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 19. Mai 2021  
und der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 28. März  
2023,

*beschliesst:*

Die am 19. Mai 2021 vom Regierungsrat beschlossene Weisung an die  
Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG, im Ver-  
waltungsrat der Einreichung eines Plangenehmigungsgesuchs betreffend  
Verlängerung der Pisten 28 und 32 gestützt auf den Projektbeschrieb vom  
17. Februar 2020 zuzustimmen, wird genehmigt.



# Informationen zur Abstimmung online

[zh.ch/abstimmungen](https://www.zh.ch/abstimmungen)



## Im Vorfeld der Abstimmung

Informationen einschliesslich Erklärvideos zu den kantonalen Vorlagen finden Sie auf der Abstimmungsseite des Statistischen Amtes und der App «VoteInfo». Die Erklärvideos sind auch in Gebärdensprache aufgeschaltet.



## Resultate am Abstimmungssonntag

Das Statistische Amt informiert am Abstimmungssonntag ab 12 Uhr laufend über die Ergebnisse der Auszählung auf kommunaler und kantonalen Ebene. Bis zum Vorliegen des Schlussresultats veröffentlicht es zudem halbstündlich aktualisierte Hochrechnungen.



Wer am Abstimmungssonntag unterwegs ist, kann sich mittels der App «VoteInfo» auf dem Smartphone laufend über die neusten Hochrechnungen und den aktuellen Stand der Auszählung informieren. Die App steht kostenlos im App Store bzw. Google Play Store zum Download bereit.



Auf der Facebook-Seite des Kantons Zürich werden am Abstimmungssonntag die Resultate publiziert.

[facebook.com/kantonzuerich](https://www.facebook.com/kantonzuerich)



Der Twitter-Kanal des Kantons Zürich vermeldet ebenfalls die Abstimmungsergebnisse.

[twitter.com/kantonzuerich](https://twitter.com/kantonzuerich)

**Impressum**

Abstimmungszeitung  
des Kantons Zürich  
für die kantonale  
Volksabstimmung  
vom 3. März 2024

**Herausgeber**

Regierungsrat  
des Kantons Zürich

**Redaktion**

Staatskanzlei  
Neumühlequai 10  
8090 Zürich

**Auflage**

988 000 Exemplare

**Internet**

[zh.ch/abstimmungen](https://zh.ch/abstimmungen)

Bei Fragen zum Versand der  
Abstimmungsunterlagen wenden  
Sie sich bitte an Ihre Gemeinde.