

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 25. September 2024

990. Kantonale Volksinitiative «Flughafen-Nachtruhe-Initiative» (Gültigkeit, Gegenvorschlag)

1. Ausgangslage

Am 15. April 2024 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 13. Oktober 2023 (ABl 2023-10-13) veröffentlichten Volksinitiative «Flughafen-Nachtruhe-Initiative» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 28. Mai 2024 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABl 2024-05-31). Ist eine Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zustande gekommen, beschliesst der Regierungsrat gemäss § 130 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung über ihre Gültigkeit. Hält der Regierungsrat die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). 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 (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4).

2. Wortlaut der Volksinitiative

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehren gestellt:

«Das Gesetz über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999 wird wie folgt geändert:

Grundsatz

§ 1. ¹ Der Staat fördert den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen.

² Er berücksichtigt dabei den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebes und sorgt insbesondere für die Einhaltung der Nachtflugordnung.

Fluglärmbekämpfung

a. im Allgemeinen

§ 3. ¹ Der Staat ist für die Einhaltung der An- und Abflugrouten und der Nachtflugordnung des Flughafens Zürich verantwortlich. Er meldet Übertretungen der Aufsichtsbehörde des Bundes und ergreift Massnahmen bei Verletzungen des Nachtflugverbotes.

² Er gewährleistet die Einhaltung der Nachtflugordnung, die eine Nachtflugsperre von sieben Stunden zwischen 23.00 Uhr und 06.00 Uhr enthält. Die Nachtflugsperre wird eingehalten, wenn in diesem Zeitraum keine Flugzeuge auf der Piste aufsetzen oder von der Piste abheben. (Übertretungen werden gemäss Art. 91 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt und Art. 6 ff. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht geahndet.)

³ Die Gesellschaft stellt die im öffentlichen Interesse liegenden Daten zur Verfügung. Sie veröffentlicht insbesondere die Daten über die Verletzung der Nachtflugordnung spätestens am folgenden Werktag nach einer Verletzung im Internet. Sie begründet die Verletzungen umfassend und unter Verweis auf die zulässigen Ausnahmen gemäss § 3 a.

⁴ Weiter veröffentlicht die Gesellschaft die detaillierten Wetterdaten, als Gründe für die vom ordentlichen Betriebsreglement abweichenden Pistensystemwechsel spätestens am folgenden Werktag im Internet.

Abs. 5–6 werden aufgehoben.

b. Ausnahmen von der Nachtflugordnung

§ 3 a. ¹ Ausnahmen von der Nachtflugordnung bis 24.00 Uhr sind in den folgenden Fällen zulässig:

- a. wegen Einschränkungen des Luftraumes in Zürich und den angrenzenden Lufträumen sowie infolge schwerwiegenden meteorologischen Einflüssen insbesondere bei Abfertigungsstopp bei starken Gewittern mit Blitzschlag, Sturmwinden, Eisregen und Schneefall zwischen 20.00 und 22.59 Uhr der geplanten An- und Abflüge;
- b. nach technischen Störungen an sicherheits- oder betriebsrelevanten Anlagen und Systemen des Flughafens Zürich;
- c. nach Behinderungen des Flugverkehrs infolge nicht rechtzeitig angekündigter Sperrungen des Luftraumes in der Schweiz und dem angrenzenden Luftraum wegen kurzfristig angekündigter Streiks oder Unruhen, sowie terroristischer oder verbrecherischer Akte an Luftfahrzeugen oder der Luftfahrtinfrastruktur in Zürich;
- d. nach Behinderungen des Flugverkehrs infolge von Unfällen und schwerwiegenden Vorkommnissen unter Beteiligung von Luftfahrzeugen oder der Luftfahrtinfrastruktur in Zürich;

- e. bei verspäteten Flügen, die infolge von Anweisungen von Eurocontrol ihren ATC-Slot verlieren, bzw. deren Slot von Eurocontrol aufgrund einer Verkehrsüberlastung bei Air Traffic Control (ATC) innerhalb der Schweiz und dem angrenzenden Ausland verschoben wird.

²Nicht zulässig ist eine Ausnahme vom Nachflugverbot wegen einer Verspätung aufgrund kurzfristig auftretender technischer Störungen an Luftfahrzeugen und einem dazu nötigen Flugzeugwechsel.

c. Begrenzung der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen

§ 3 b. ¹Der Regierungsrat legt einen Richtwert zur Begrenzung der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen (AsgP) fest. Der Richtwert orientiert sich an den Flugbewegungen des Jahres 2000.

²Er überwacht die Veränderung der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen in Abstimmung mit den Vollzugsbehörden des Bundes. Er erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über diese Entwicklung, deren Ursachen sowie über die allenfalls eingeleiteten Massnahmen.

³Die Behörden des Kantons Zürich wirken darauf hin, dass der AsgP nicht überschritten wird. Sie ergreifen rechtzeitig die in ihrer Kompetenz stehenden Massnahmen und nehmen Einfluss auf die Flughafenbetreiberin und auf den Bund.

Abs. 4, 5 und 6 werden aufgehoben.

d. Beschränkung der Flugbewegungen

§ 3 c. Werden 320 000 Flugbewegungen pro Jahr erreicht, berät der Kantonsrat darüber, ob der Staat auf eine Beschränkung der Flugbewegungen hinwirken soll. Ein entsprechender Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung des Staates

§ 19 ⁵Die Staatsvertretung im Verwaltungsrat ist dazu verpflichtet, die Nachtflugsperrzeit von 23.00 bis 06.00 Uhr betriebsintern durchzusetzen.»

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

«Die siebenstündige Nachtruhe im heutigen Flughafengesetz von 23.00 Uhr bis 06.00 Uhr wird von der FZAG (Flughafen Zürich AG) konstant missachtet. Es finden täglich Flugbewegungen nach 23.00 Uhr statt. Die regelmässige Verletzung der Nachtruhesperre soll mittels der vorliegenden Initiative unterbunden werden. Einige Flugzeuge mit ihren Passagieren beschallen täglich hunderttausende Bewohnerinnen und Bewohner im ganzen Kantonsgebiet.»

3. Gültigkeit der Initiative

Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; LS 101) erfüllt (§ 128 Abs. 1 GPR). Gemäss Art. 28 Abs. 1 KV ist eine Volksinitiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist. Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt der Kantonsrat die Initiative für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

3.1 Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen oder Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen (BGE 129 I 366, E. 2.3). Die Initiative verlangt die Einschränkung der Flugbewegungen nach 23 Uhr am Flughafen Zürich und fordert die Einhaltung einer siebenstündigen Nachtruhe von 23.00 bis 06.00 Uhr. Sie schlägt dafür in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eine Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999 (Flughafengesetz; LS 748.1) vor. Der innere sachliche Zusammenhang ist als gegeben zu erachten und die Initiative wahrt somit den Grundsatz der Einheit der Materie.

3.2 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und Durchführbarkeit

Kantonale Initiativbegehren dürfen höherrangigem Recht, namentlich Bundes- und Staatsvertragsrecht, nicht widersprechen. Rechtswidrig ist ein Initiativbegehren ferner auch dann, wenn es in einen Rechtsbereich eingreift, in welchem dem Bund die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz (ursprünglich derogatorische Kompetenz) zukommt oder diesem eine Kompetenz zugewiesen wurde, von der er in der Folge Gebrauch gemacht hat (nachträglich derogatorische Kompetenz).

Offensichtlich undurchführbar ist eine Initiative, wenn sie sich aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklichen lässt, beispielsweise weil ihr Begehren gegen ein Naturgesetz verstösst oder die Forderungen widersprüchlich sind. Nicht undurchführbar ist eine Initiative hingegen, wenn das Begehren lediglich für unzweckmässig oder unvernünftig gehalten wird oder es die Staatskasse stark belasten würde (Christian Schuhmacher, in: Isabelle Häner / Markus Rüssli / Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 28 N. 25 ff.).

Die vorliegende Initiative verlangt eine Änderung des Flughafengesetzes, was grundsätzlich ein zulässiger Gegenstand einer Initiative sein kann (Art. 23 lit. b KV). Die Gesetzgebung über die Luftfahrt liegt gemäss Art. 87 der Bundesverfassung (SR 101) jedoch in der Kompetenz des Bundes. Dabei handelt es sich um eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zur abschliessenden inhaltlichen Regelung der Luftfahrt sowie zum Bau und Betrieb der dazu benötigten Einrichtungen (vgl. Felix Uhlmann/Martin Lendi, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023, Art. 87 N 42; Felix Hafner/Christoph Meyer, Einfluss des Bundes auf die Landesflughäfen, AJP 2010, S. 730). Diese umfassende Kompetenz erlaubt es dem Bund, die Luftfahrt in allen ihren Erscheinungsformen zum Gegenstand der Bundesgesetzgebung zu machen und die Kantone vollständig davon auszuschliessen (vgl. BGE 117 Ib 399, 401, E. 1 b aa). Die Kantone dürfen im Bereich der Luftfahrt nur Vorschriften erlassen, soweit der Bund von seiner Zuständigkeit nicht abschliessend Gebrauch gemacht hat (vgl. BGE 122 I 70, 74, E. 2a). Der Bund hat mit dem Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (LFG; SR 748.0) sowie der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) die grundlegenden gesetzlichen Vorgaben zum Betrieb von Flugplätzen und zur Nachtflugordnung geregelt (vgl. zum Betrieb insbesondere Art. 36 ff. LFG und Art. 23 ff. VIL sowie zur Nachtflugordnung Art. 39 ff. VIL). Diese Vorgaben werden für die einzelnen Flugplätze mit spezifischen Festsetzungen der Rahmenbedingungen zum Betrieb in den entsprechenden Objektblättern des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), ergänzt (vgl. Art. 3a VIL). Die in den SIL-Objektblättern vom Bund bestimmten Festsetzungen sind behördenverbindlich und die Flugplatzhalterin oder der Flugplatzhalter ist verpflichtet, diese im Betriebsreglement zu konkretisieren (vgl. Art. 36c Abs. 2 LFG). Das Betriebsreglement untersteht der Genehmigung durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), die nur erteilt wird, wenn die Festlegungen des SIL im Reglement eingehalten werden (vgl. Art. 36c Abs. 3 LFG und Art. 25 Abs. 1 Bst. a VIL).

Im Weiteren weisen Art. 111 LFG die Vollzugs- und Art. 3 LFG die Aufsichtskompetenz über die Luftfahrt dem Bund zu. Die unmittelbare Aufsicht wird durch das BAZL ausgeübt (vgl. Art. 3 Abs. 2 LFG). Zudem ist das BAZL zuständig, im luftfahrtrechtlichen Bereich entsprechende Übertretungen zu verfolgen und zu beurteilen (vgl. Art. 98 Abs. 2 LFG).

Daraus ergibt sich, dass der Bund den Betrieb, die Betriebszeiten sowie die Nachtflugordnung jedes Zivilflugplatzes in der Schweiz über die entsprechenden bundesrechtlichen Vorschriften im LFG und in der VIL, über die von ihm festgesetzten Vorgaben in den SIL-Objektblättern und

über die Genehmigung der Betriebsreglemente umfassend und abschliessend regelt. Schliesslich nimmt der Bund im Bereich der betrieblichen Belange, worunter auch die Nachtflugordnungen der zivilen Flugplätze fallen, eine umfassende Vollzugs- und Aufsichtskompetenz wahr. Der Bund hat demnach seine Kompetenzen abschliessend ausgeschöpft. Dem Kanton Zürich verbleibt keine Kompetenz, eigene Vorschriften zur Nachtflugordnung zu erlassen. Da auch der Vollzug und die Aufsicht vollumfänglich vom Bund ausgeübt werden, ist der Kanton auch nicht befugt, vollzugs- und aufsichtsrechtliche Anordnungen bzw. Massnahmen zu erlassen. Die Vereinbarkeit der Initiative mit dem übergeordneten Recht erweist sich nach diesen Ausführungen als fraglich. Daraus folgt, dass auch die tatsächliche Durchführbarkeit der Initiative infrage gestellt werden muss, da weder der Kanton noch die Staatsvertretung in der Flughafen Zürich AG (FZAG) Regelungen durchsetzen können, die dem Bundesrecht widersprechen. Vor diesem Hintergrund ist nachfolgend die Frage einer allfälligen Ungültigkeit oder Teilungültigkeit der Initiative gemäss Art. 28 Abs. 2 KV in Verbindung mit § 128 Abs. 2 GPR zu beurteilen.

4. Teilweise oder vollständige Ungültigkeit der Initiative

Insgesamt ist anzunehmen, dass zumindest derjenige Teil der Initiative, mit dem das zentrale Anliegen der Initiantinnen und Initianten umgesetzt werden soll (Beschränkung der Flugbewegungen und Verschärfung der Nachtflugordnung; neu vorgeschlagene §§ 3, 3a und 19 Flughafengesetz), gegen übergeordnetes Recht bzw. gegen Bundesrecht verstossen würde, was grundsätzlich für die Ungültigkeit der Initiative spricht. Gleichzeitig umfasst die Initiative auch Regelungsvorschläge, die bundesrechtskonform ausgelegt werden können und als gültig zu erachten sind.

Gemäss § 128 Abs. 2 GPR wird bei einem nur teilweisen Verstoss einer Initiative gegen übergeordnetes Recht nur dieser für ungültig erklärt, wenn der restliche Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und noch ein sinnvolles Ganzes ergibt. Eine blosse Teilungültigkeitserklärung ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur zulässig, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnenden der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, sodass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird (vgl. BGE 139 I 292, 298 f., E. 7.2.3 mit weiteren Hinweisen).

Eine Teilungültigkeit der Initiative würde sich vorliegend als wenig sinnvoll erweisen. Einerseits werden die von der Initiative vorgeschlagenen, mit dem Bundesrecht nicht in Konflikt stehenden Inhalte bereits durch das geltende Flughafengesetz geregelt. Mit diesem schöpft der Kanton die ihm verbleibende Autonomie in Flughafenfragen bereits aus und nimmt auch die Anliegen, die mit der Initiative verfolgt werden, im Rahmen der kantonalen Möglichkeiten auf (vgl. Ziff. 5). Bei einer Beschränkung der Volksabstimmung auf die teilgültigen Bestimmungen der Initiative würde sich daher bei deren Annahme im Ergebnis in keinerlei Hinsicht etwas ändern. Andererseits ist fraglich, ob die erforderliche Anzahl an Unterschriften für die Volksinitiative auch dann erreicht worden wäre, wenn sie sich auf eine Anpassung des Flughafengesetzes im Rahmen dieser gültigen Bestimmungen beschränkt hätte. Denn diese haben ihrerseits keinen weitergehenden Einfluss auf die Nachtflugordnung und die Anzahl Flugbewegungen als das geltende Flughafengesetz. Sie erscheinen daher von untergeordneter Bedeutung für die Initiative.

Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen wäre eine vollständige Ungültigkeit zwar denkbar. Zur Frage, ob die bundesrechtskonformen Anpassungsvorschläge der Initiative im Flughafengesetz, die jedoch eine untergeordnete Bedeutung haben, für eine vollständige Ungültigerklärung ausreichen, besteht keine gefestigte Praxis. Fest steht jedoch, dass den Behörden bei der Beurteilung ein Ermessensspielraum zusteht.

In Berücksichtigung des Grundsatzes «in dubio pro populo» («im Zweifel für das Volk») und aus demokratiepolitischen Überlegungen kann die Initiative insgesamt aber nicht als offensichtlich ungültig erachtet werden. Gestützt auf die Regelungen im Bundesrecht und im kantonalen Flughafengesetz eröffnet sich so die Möglichkeit, in der politischen Diskussion den Stimmberechtigten ausführlich darzulegen, dass mit der Zustimmung zur Initiative deren Anliegen nicht erreicht werden kann. Die Initiative ist somit für gültig zu erklären.

5. Beurteilung der Volksinitiative

Die Initiative verlangt im Wesentlichen die Einschränkung der Flugbewegungen nach 23 Uhr am Flughafen Zürich und fordert die Einhaltung einer siebenstündigen Nachtruhe von 23.00 bis 06.00 Uhr. Zu diesem Zweck möchte die Initiative die §§ 3 (Fluglärmbekämpfung im Allgemeinen), 3a (Ausnahmen von der Nachtflugordnung) und 19 Abs. 5 (Weisung des Staates) des Flughafengesetzes anpassen und eine verschärfte Regelung der geltenden Nachtflugordnung am Flughafen Zürich einführen. Mithilfe der vorgeschlagenen Änderungen soll der Kanton die Einhaltung einer siebenstündigen Nachtruhe nicht nur vorschreiben, sondern auch selbstständig durchsetzen können. Wie bereits dargelegt

wurde, kann der Kanton aufgrund der umfassenden und abschliessenden Bundeskompetenz jedoch in diesen beiden Bereichen keine Regelungen erlassen und verfügt auch über keine aufsichtsrechtlichen Kompetenzen. Der Bund hat die Nachtflugordnung abschliessend geregelt und sieht eine Betriebszeit des Flughafens Zürich von 06.00 bis 23.00 Uhr zuzüglich eines sogenannten bewilligungsfreien Verspätungsabbaus zwischen 23.00 und 23.30 Uhr vor. Das Bundesrecht legt zudem fest, unter welchen Bedingungen Ausnahmen für Flüge ausserhalb dieser Zeiten erlaubt sind. Sowohl das Bundesverwaltungsgericht als auch das Bundesgericht haben nach umfassender Interessenabwägung eine weitere Ausdehnung der Nachtflugsperre über die Zeit von 23.00 Uhr bzw. beim Verspätungsabbau 23.30 Uhr bis 06.00 Uhr hinaus bereits ausdrücklich verworfen und hierbei zudem festgehalten, dass es Sache der zuständigen Planungsbehörde für den SIL (Bundesrat) wäre, nach umfassender Interessenabwägung eine Anpassung der entsprechenden Betriebszeiten bzw. Nachtflugsperre (im SIL) festzusetzen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009, E. 40 ff.; Urteil des Bundesgerichts 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010, E. 6; bestätigt in Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1672/2016 vom 25. Oktober 2016, E. 14 und 15).

Innerhalb des bundesrechtlichen Rahmens kommen dem Kanton zwar unterschiedliche Mitwirkungsrechte zu. So ist er als Standortkanton z. B. insbesondere in den jeweiligen SIL-Verfahren und luftfahrtrechtlichen Verfahren durch den Bund anzuhören. Im Weiteren kann der Kanton auch aufgrund seiner Beteiligung an der FZAG im Rahmen der aktienrechtlichen Möglichkeiten Einfluss auf die Entwicklung des Flughafens nehmen. Infolge seiner Beteiligung an der FZAG von etwas mehr als einem Drittel verfügt er bei Aktionärs- und Verwaltungsratsbeschlüssen, die statutarisch oder gesellschaftsrechtlich eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit erfordern, über eine Sperrminorität. Ein entsprechendes Vetorecht kommt ihm vor allem in zwei besonders wichtigen Belangen zu (Änderungen an der Lage und Länge der Pisten sowie Änderungen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung; vgl. § 10 Flughafengesetz). Obwohl der Kanton deshalb zwar befähigt ist, in bestimmten Belangen allfällige Änderungen gegenüber dem heutigen Zustand durch seine Sperrminorität bzw. sein Vetorecht eigenständig zu verhindern, verfügt er weder als Aktionär noch im Verwaltungsrat über eine Mehrheit. Der Kanton kann deshalb eigene Anliegen und Änderungswünsche einbringen, aber nicht eigenmächtig durchsetzen. Soweit mit den §§ 3 Abs. 3 und 4 sowie 19 Abs. 5 sowohl der FZAG als Flughafenhalterin als auch der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG direkt Pflichten auferlegt werden sollen, ist darauf

hinzuweisen, dass es sich bei der FZAG um eine Aktiengesellschaft des Privatrechts handelt. Der Staatsvertretung kommen die gleichen Rechte und Pflichten wie den übrigen Verwaltungsratsmitgliedern zu. Die von der Initiative vorgeschlagenen §§ 3 Abs. 3 und 4 sowie 19 Abs. 5 dürften deshalb nicht nur mit dem Luftfahrtrecht des Bundes, sondern auch mit Bundesprivatrecht, d. h. dem Aktienrecht, in Konflikt geraten (vgl. hierzu auch Urteil des Bundesgerichts 1C_22/2010 vom 6. Oktober 2010, E. 3.3). Bezüglich des vorgeschlagenen § 19 Abs. 5 erweist sich die Initiative folglich auch als nicht umsetzbar, denn zum einen sind die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons im Verwaltungsrat der FZAG in der Minderheit und können die von der Initiative angestrebte Nachtflugsperrung nicht durchsetzen. Zum anderen verfügt der Kanton nicht über die Kompetenz, durch Gesetzesänderung der Staatsvertretung zusätzliche Rechte einzuräumen, mit deren Hilfe sie eine entsprechende Nachtflugsperrung durchsetzen könnte (vgl. insbesondere auch in diesem Zusammenhang das Urteil des Bundesgerichts 1C_22/2010 vom 6. Oktober 2010, E. 3.3). Was die übrigen von der Initiative vorgeschlagenen Änderungen der §§ 1, 3b und 3c anbelangt, dürften sie bei bundesrechtskonformer Auslegung zwar mit dem Bundesrecht vereinbar sein. Jedoch kommt ihnen im Ergebnis für sich allein kaum praktische Funktion zu, da sie inhaltlich lediglich das geltende Recht – in sprachlich leicht angepasster Form – wiedergeben.

Die ihm verbleibenden Einwirkungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Nachtflugordnung nimmt der Kanton mit der heute geltenden Fassung von § 3 des Flughafengesetzes wahr, mit dem die rechtliche Grundlage für den Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) und der entsprechenden Verordnung (Verordnung zum Zürcher Fluglärm-Index; LS 748.15) geschaffen wurde. Gemäss § 3 Abs. 1 des Flughafengesetzes überwacht der Kanton die Einhaltung der An- und Abflugrouten und der Nachtflugordnung des Flughafens Zürich, wobei er Übertretungen der Aufsichtsbehörde des Bundes meldet. Demnach kann der Kanton gemäss Satz 2 von § 3 Abs. 1 des Flughafengesetzes bei Verdacht auf eine mögliche Übertretung dem BAZL als zuständiger Aufsichtsbehörde eine entsprechende Meldung erteilen, kann aber in der Sache nicht selbst entscheiden. Im Weiteren hat der Kanton gemäss § 3 Abs. 3 des Flughafengesetzes darauf hinzuwirken, dass eine Nachtflugsperrung von sieben Stunden eingehalten wird. «Darauf hinwirken» bedeutet, dass er im Rahmen der ihm von Bundesrechts wegen zukommenden Mitwirkungsrechte gegenüber der FZAG und dem Bund entsprechend Einfluss nimmt. Ferner legt der Regierungsrat gemäss § 3 Abs. 4 des Flughafengesetzes einen Richtwert zur Begrenzung der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen fest, wobei die Behörden des Kantons Zürich darauf hinwirken, dass

der Richtwert nicht überschritten wird. Dafür ergreifen sie rechtzeitig die in ihrer Kompetenz stehenden (durch das Bundesrecht jedoch erheblich eingeschränkten) Massnahmen und nehmen Einfluss auf die Flughafenbetreiberin sowie auf den Bund (§ 3 Abs. 5 Flughafengesetz).

Gestützt auf diese Ausführungen ist ersichtlich, dass der Kanton die ihm zur Verfügung stehenden Befugnisse ausschöpft und sich für die siebenstündige Nachtruhe (von 23.00 bis 06.00 Uhr) und den halbstündigen, bewilligungsfreien Verspätungsabbau (Zeitraum zwischen 23.00 und 23.30 Uhr, der ausschliesslich für verspätete Starts und Landungen vorgesehen ist) einsetzt. Aus diesen Gründen ist die Volksinitiative auch inhaltlich abzulehnen.

6. Gegenvorschlag

Aus den dargelegten Gründen drängt sich ein Gegenvorschlag zur Initiative nicht auf. Es steht zwar ausser Frage, dass dem Bedürfnis der Bevölkerung auf Einhaltung einer angemessenen Nachtruhe grösste Nachachtung zu verschaffen ist. Der Kanton setzt sich denn auch seit Langem gegenüber dem Bund und der FZAG für die Einhaltung einer siebenstündigen Nachtruhe von 23.00 bis 06.00 Uhr ein. Priorität hat für ihn hierbei insbesondere die Forderung nach einer Eindämmung der regelmässigen Beanspruchung des bewilligungsfreien Verspätungsabbaus zwischen 23.00 Uhr und 23.30 Uhr. Als Standortkanton und als Aktionär der FZAG kann der Kanton jedoch in rechtlicher Hinsicht nur über diejenigen Instrumente auf den Bund und die FZAG Einfluss nehmen, die ihm im Rahmen des Bundesrechts zur Verfügung stehen. Allfällige Änderungen des kantonalen Rechts, wie z. B. des Flughafengesetzes, erweisen sich deshalb mangels Umsetzbarkeit bzw. Durchsetzbarkeit gegenüber dem Bund und der FZAG von vornherein als ungeeignet, das zentrale Anliegen der Initiative zu erreichen. Aus diesen Gründen wird darauf verzichtet, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

7. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll, enthält in der Regel auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Dieser Zwischenentscheid ist daher bis zur Veröffentlichung des Beschlusses über Bericht und Antrag zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz [LS 170.4]).

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 15. April 2024 eingereichte kantonale Volksinitiative «Flughafen-Nachtruhe-Initiative» gültig ist.

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

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

IV. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli