Urteilskopf

136 I 389

39. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Initiativkomitee Fairflug, Fluglärmsolidarität und Klose gegen Regierungsrat des Kantons Zürich (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_174/2010 vom 14. Dezember 2010

Regeste (de):
Art. 34 BV, § 64 GPR/ZH; kantonale Volksinitiative betreffend die Verteilung des Fluglärms um den Flughafen Zürich; Abstimmungserläuterungen; Umweltschutz und Raumplanung.

Die den Stimmberechtigten zugestellte Abstimmungszeitung enthält den "Beleuchtenden Bericht", der die Auffassung der kantonalen Behörden wiedergibt, sowie die "Stellungnahme des Initiativkomitees" (E. 3.2). Die im "Beleuchtenden Bericht" wiedergegebene Argumentation der Behörden, wonach das mit der Initiative verfolgte Ziel der Fluglärmverteilung im Widerspruch zu umweltschutzrechtlichen Prinzipien und dem öffentlichen Interesse stehe, ist zutreffend und verletzt die politischen Rechte nicht (E. 3.3).

Regeste (fr):
Art. 34 Cst., § 64 GPR/ZH; initiative populaire cantonale relative à la répartition du bruit des avions aux alentours de l'aéroport de Zurich; explications destinées aux électeurs; protection de l'environnement et aménagement du territoire.

Les explications destinées aux électeurs contiennent le "rapport explicatif", qui résume le point de vue des autorités cantonales, ainsi que la "prise de position du comité d'initiative" (consid. 3.2). Selon le "rapport explicatif", le but poursuivi par l'initiative est incompatible avec les principes de la protection de l'environnement et l'intérêt public; cette argumentation est pertinente et ne viole pas les droits politiques (consid. 3.3).

Regesto (it):
Art. 34 Cost., § 64 GPR/ZH; iniziativa popolare cantonale concernente la ripartizione del rumore del traffico aereo attorno all'aeroporto di Zurigo; opuscolo informativo; protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio.

L'informazione degli aventi diritto di voto contiene un "rapporto esplicativo", che espone l'opinione dell'autorità, come pure la "presa di posizione del comitato d'iniziativa" (consid. 3.2). L'argomentazione dell'autorità esposta nel "rapporto esplicativo", secondo cui lo scopo della ripartizione del rumore del traffico aereo perseguito dall'iniziativa contrasta con i principi della protezione dell'ambiente e con l'interesse pubblico, è pertinente e non viola i diritti politici (consid. 3.3).

Sachverhalt ab Seite 389

Die kantonale Volksinitiative "Für eine faire und ausgewogene Verteilung des Fluglärms um den Flughafen Zürich (Verteilungsinitiative)" verlangte eine Ergänzung von § 1 des Gesetzes vom 12. Juli

1999 über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz; LS 748.1) mit folgenden neuen Absätzen 2-4: "Insbesondere ist eine faire und ausgewogene, die Rechtsgleichheit aller Menschen im Umkreis des Flughafens berücksichtigende Verteilung der Flugbewegungen mittels Zeitfenstern und Rotation anzustreben. Abflüge ab den jeweiligen Abflugpisten sind zu verteilen, indem nach dem Start, sofern flugtechnisch möglich und zulässig, in Richtung Flugdestination zu fliegen ist. Anflüge sind gemäss historischer Gegebenheiten grundsätzlich von Norden her auf die Pisten 14 oder 16 zu leiten. Die nicht über Deutschland durchzuführenden Anflüge sind, sofern flugtechnisch möglich und zulässig, unter Beachtung von Zeitfenstern und Rotation über schweizerisches Hoheitsgebiet auf die Pisten 14, 28, 32 und 34 zu verteilen." Am 8. Juli 2009 setzte der Regierungsrat des Kantons Zürich die Volksabstimmung über die Vorlage auf den 27. September 2009 fest. Der "Beleuchtende Bericht" des Regierungsrats wurde am 14. August 2009 im Amtsblatt des Kantons Zürich veröffentlicht (ABl 2009 1479). Als Teil der Abstimmungszeitung ist er zudem an die Stimmberechtigten verschickt worden. Mit Eingabe vom 19. August 2009 erhob Kurt Klose im eigenen Namen sowie namens des Initiativkomitees Fairflug (Verteilungsinitiative) und der Bürgerinitiative für solidarische Fluglärmverteilung "Fluglärmsolidarität" (im Folgenden: Bürgerinitiative Fluglärmsolidarität) Stimmrechtsrekurs beim Regierungsrat. Dieser wies den Rekurs am 23. September 2009 ab. Die Stimmberechtigten des Kantons verwarfen die Initiative am 27. September 2009 mit 75,2 % Nein-Stimmen gegenüber 24,8 % Ja-Stimmen. Gegen die Rekursabweisung gelangten Kurt Klose, das Initiativkomitee Fairflug und die Bürgerinitiative Fluglärmsolidarität mit Beschwerde vom 26. Oktober 2009 an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Unter Hinweis auf die inzwischen erfolgte Ablehnung der Initiative verlangten sie, die Abstimmung sei für ungültig zu erklären. Der Beleuchtende Bericht sei objektiv und ausgewogen zu formulieren, insbesondere sei die Bemerkung zu unterlassen, eine Umsetzung der Fairflug-Verteilungsinitiative verstosse gegen geltendes Umweltrecht. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde mit Urteil vom 10. Februar 2010 ab. Es gelangte zum Schluss, dem Beleuchtenden Bericht könnten keine unzutreffenden oder irreführenden Aussagen entnommen werden. In ihrer Gesamtheit, also unter

Berücksichtigung der ebenfalls abgedruckten Meinung des Initiativkomitees, wahre die Abstimmungszeitung das Gebot der Ausgewogenheit. Mit Beschwerde an das Bundesgericht vom 29. März 2010 beantragen Kurt Klose, das Initiativkomitee Fairflug und die Bürgerinitiative Fluglärmsolidarität, der Entscheid des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und die Abstimmung sei zu wiederholen. Der Beleuchtende Bericht sei objektiv und ausgewogen zu formulieren, insbesondere sei die Bemerkung zu unterlassen, eine Umsetzung der Fairflug-Verteilungsinitiative verstosse gegen geltendes Umweltschutzrecht. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt. (Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3.

3.1 Gemäss § 64 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 1. September 2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH; LS 161) wird zu jeder Abstimmungsvorlage ein kurzer, sachlich gefasster und gut verständlicher Beleuchtender Bericht verfasst. Bei der Abstimmung über Volksinitiativen muss der Beleuchtende Bericht eine Stellungnahme des Initiativkomitees enthalten (§ 64 Abs. 1 lit. c GPR/ZH). Der Beleuchtende Bericht wird in der Regel von der Exekutive verfasst (§ 64 Abs. 3 GPR/ZH). Die kantonale Abstimmungszeitung zur Verteilungsinitiative enthält einen längeren Beleuchtenden Bericht sowie eine Zusammenfassung der wichtigsten Argumente, die gegen die Annahme der Initiative sprechen. Sodann enthält die Abstimmungszeitung die "Meinung des Initiativkomitees", in welcher die Argumente der Initianten dargelegt werden. Die Abstimmungszeitung ist somit kontradiktorisch gestaltet. Dem Beleuchtenden Bericht, welcher die Abstimmungsempfehlung von Regierung und Parlament begründet, steht die Meinung des Initiativkomitees gegenüber.

3.2 Die Beschwerdeführer halten den Beleuchtenden Bericht für einseitig. Dieser Kritik kann nicht zugestimmt werden. Die Meinung des Initiativkomitees kommt in der Abstimmungszeitung deutlich zum Ausdruck. Der Beleuchtende Bericht gibt die Sicht der kantonalen Behörden wieder, während die Argumente für die Initiative in der Stellungnahme des Initiativkomitees enthalten sind. Damit wurde das Prinzip der Chancengleichheit (vgl. dazu MICHEL BESSON,

Behördliche Information vor Volksabstimmungen, 2003, S. 260) hinreichend beachtet. Dies ändert allerdings nichts daran, dass der Beleuchtende Bericht des Regierungsrats weder falsche Informationen enthalten noch irreführend sein darf.

3.3 Im Beleuchtenden Bericht wird wiederholt ausgeführt, dass die von der Initiative geforderte Verteilung des Fluglärms im Widerspruch zum geltenden Umweltschutzrecht stehe. Gemäss den umweltschutzrechtlichen Prinzipien sei danach zu trachten, die Zahl der Anwohner, die von Lärmeinwirkungen über den Immissionsgrenzwerten betroffen würden, möglichst klein zu halten. Demgegenüber verlange die Initiative eine Verteilung des Fluglärms und regelmässige Starts "nach Süden geradeaus". Sie führe somit zu einer erheblichen Zunahme der Belastung der Städte und Gemeinden im Süden des Flughafens, eines der am dichtest besiedelten Gebiete der Schweiz. Es sei deshalb mit grosser Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass der zuständige Bund die Initiative im Falle ihrer Annahme nicht umsetzen würde. Ergänzend wird im Beleuchtenden Bericht angeführt, dass die mit der Initiative geforderte Pistenbenützung aus Sicherheitsgründen nur zu einem kleinen Teil möglich sei. Entgegen dem Wortlaut der Initiative könne nicht von einer fairen und ausgewogenen Verteilung der Flugbewegungen die Rede sein.

3.3.1 Umstritten ist insbesondere die im Beleuchtenden Bericht mehrmals wiedergegebene Auffassung, wonach das von der Initiative verfolgte Ziel der Fluglärmverteilung im Widerspruch zu umweltschutzrechtlichen Prinzipien und dem öffentlichen Interesse stehe.

3.3.2 Das Verwaltungsgericht legt im angefochtenen Urteil dar, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Zahl der Anwohner, die von Lärmeinwirkungen über den Immissionsgrenzwerten betroffen werden, möglichst klein zu halten sei. Somit stehe das Bestreben der Initianten, neben den regelmässigen morgendlichen Landungen vermehrt auch abendliche Anflüge über den dicht besiedelten Süden des Flughafens zu leiten, mit dem öffentlichen Interesse in Widerspruch.

3.3.3 Massnahmen zum Schutz gegen übermässige Einwirkungen des Luftverkehrs bzw. zu ihrer Abgeltung finden sich - ausserhalb des Enteignungsrechts - insbesondere in der Umweltschutzgesetzgebung und im Raum-

planungsrecht. Die einschlägigen Bestimmungen dürfen nicht je isoliert, sondern müssen koordiniert angewendet werden (vgl. dazu BGE 130 II 394 E. 8-10 S. 406 ff. mit Hinweisen).

BGE 136 I 389 S. 393

Der Schutz von Menschen gegen schädliche und lästige Einwirkungen ist vor allem Aufgabe des Umweltschutzgesetzes (Art. 1 Abs. 1 USG; SR 814.01). Danach werden Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen in erster Linie durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Art. 11 Abs. 1 USG). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Vorsorgeprinzip; Art. 11 Abs. 2 USG). Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, so müssen verschärfte Emissionsbegrenzungen angeordnet werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Gleichzeitig muss mit raumplanerischen Massnahmen dafür gesorgt werden, dass Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG; SR 700), und zwar soweit möglich auch unterhalb der Grenzwerte gemäss USG (BGE 127 I 103 E. 7c-g S. 110 ff.; BGE 112 Ib 26 E. 5d S. 38; Urteil 1A.194/2006 vom 14. März 2007 E. 7, in: URP 2007 S. 509 und ZBl 109/2008 S. 284). Einerseits dürfen in fluglärmbelasteten Gebieten grundsätzlich keine neuen Wohnsiedlungen entstehen (vgl. Art. 24 und 22 USG); andererseits muss der Flughafenbetrieb Rücksicht auf bestehende Wohngebiete nehmen. Dieser Nutzungskonflikt ist in erster Linie durch die Überarbeitung der raumplanerischen Grundlagen zu lösen (BGE 127 I 103 E. 7f S. 113 mit Hinweisen). Der komplexe Interessenausgleich für den Flughafen Zürich ist Gegenstand des laufenden Verfahrens für die Erstellung des Objektblatts Zürich des Sachplans Infrastruktur Luftfahrt (SIL). Dieser wird die raumplanerischen und betrieblichen Rahmenbedingungen für den Flughafen Zürich festlegen und als Grundlage für das definitive Betriebsreglement des Flughafens Zürich dienen. Dabei wird nach Lösungen gesucht, die einerseits die Rolle des Flughafens Zürich als grösster und wichtigster Landesflughafen der Schweiz sicherstellen und andererseits dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung genügen (Bericht des Bundesrats vom 10. Dezember 2004 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz, BBl 2005 1799 ff. Ziff. 2.1). Ziel dieser Planung muss es insbesondere auch sein, den Flugbetrieb möglichst anwohnerfreundlich auszugestalten. Sofern dicht besiedelte Wohngebiete vor Fluglärm nicht verschont werden können, müssen die betroffenen Anwohner zumindest durch bauliche Massnahmen von

BGE 136 I 389 S. 394

schädlichem Lärm abgeschirmt werden (BGE 136 II 263 E. 8.2-8.3 S. 271 ff.).

3.3.4 Der angefochtene Entscheid ist im Lichte der wiedergegebenen Rechtsprechung nicht zu beanstanden. Die umstrittene Initiative zielt unbestritten darauf ab, dass die am dichtesten besiedelten Gebiete im Süden des Flughafens vermehrt überflogen werden und somit die Lärmbelastung dort ansteigt. Dieses Anliegen ist zumindest in der Art, wie es nach dem Willen der Initianten erfüllt werden soll, mit der Pflicht zur Vorsorge (Art. 11 USG) und den raumplanerischen Anliegen (E. 3.3.3 hiervor) nicht vereinbar. Wie im angefochtenen Entscheid zutreffend erwogen wird, steht das Bestreben der Initianten, neben den regelmässigen morgendlichen Landungen vermehrt auch abendliche Anflüge über den dicht besiedelten Süden des Flughafens zu leiten, zum öffentlichen Interesse, wie es im Umweltschutz- und Raumplanungsrecht des Bundes zum Ausdruck gebracht wird, in Widerspruch.

3.4 Die Beschwerdeführer beanstanden weiter die Aussagen im Beleuchtenden Bericht, wonach die Verteilung der Flugbewegungen nicht weniger, sondern mehr vom Fluglärm stark betroffene Personen zur Folge habe, und dass die mit der Initiative geforderte Pistenbenützung aus Sicherheitsgründen nur zu einem kleinen Teil möglich sei. Sie stellen die Beurteilung dieser Aussagen durch das Verwaltungsgericht jedoch nicht substanziiert in Frage. Es ist denn auch nicht ersichtlich, inwiefern die Aussagen des Regierungsrats das Gebot der Ausgewogenheit im Rahmen der Abstimmungszeitung verletzten.