Urteilskopf

96 I 705

107. Auszug aus dem Urteil vom 23. Dezember 1970 i.S. Vischer und Schmid gegen Kantonsrat und Regierungsrat des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Kantonales Gesetz, das zum Schutz der Flughafenanwohner vor Fluglärm entschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkungen vorsieht und die Finanzierung solcher Entschädigungen durch Fonds regelt.

1. Finanzreferendum:

a) Begriff der "gebundenen Ausgabe" (Bestätigung der Rechtsprechung); eine solche sind die gestützt auf das Fluglärmgesetz zu bezahlenden Entschädigungen (Erw. 3).

b) Die Einlagen in einen Fonds sind wie Ausgaben zu behandeln und der Volksabstimmung zu unterstellen, sofern die dafür massgebenden Beträge erreicht sind (Erw. 4).

2. Delegation von Befugnissen der kantonalen gesetzgebenden Behörde an die kantonale Exekutive; Voraussetzungen für die Zulässigkeit (Erw. 5).

3. Derogatorische Kraft des Bundesrechts (Erw. 6).

Regeste (fr):
Loi cantonale qui prévoit, pour protéger les habitants voisins d'un aéroport contre le bruit des avions, des restrictions de propriété entraînant le paiement d'indemnités et qui règle le financement de ces indemnités par le moyen d'un fonds.

1. Referendum financier:

a) Notion de la dépense dite "liée" (confirmation de la jurisprudence); constituent une telle dépense les indemnités à payer en vertu de la loi relative au bruit des avions (consid. 3).

b) Les versements à un fonds doivent être traités comme des dépenses et être soumises au vote du peuple dans la mesure où ils atteignent les montants prévus pour le referendum financier (consid. 4).

2. Délégation de compétence de l'autorité législative cantonale à l'autorité exécutive; conditions d'admissibilité (consid. 5).

3. Force dérogatoire du droit fédéral (consid. 6).

Regesto (it):
Legge cantonale che prevede, per proteggere dal rumore degli aerei gli abitanti vicini ad un aeroporto, restrizioni dellaproprietà comportanti il versamento di indennità, e che disciplina ilfinanziamento di queste indennità mediante un fondo.

1. Referendum finanziario:

a) Nozione della spesa "vincolata" (conferma della giurisprudenza); costituiscono una simile spesa le indennità da versare in virtù della legge relativa al rumore degli aerei (consid. 3).

b) I versamenti a un fondo debbono essere trattati come spese e sottoposti al voto popolare in quanto reggiungano gli importi previsti per il referendum finanziario (consid. 4).

2. Delega di competenza dell'autorità legislativa cantonale all'autorità esecutiva; presupposti per l'ammissibilità (consid. 5).

3. Forza derogatoria del diritto federale (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 706

BGE 96 I 705 S. 706

Aus dem Tatbestand:
In der Volksabstimmung vom 27. September 1970 nahmen die Zürcher Stimmbürger das "Gesetz über Massnahmen gegen die Auswirkungen von Fluglärm und Abgasen in den Randgebieten des Flughafens Zürich (Fluglärmgesetz)" an. Nach diesem Gesetz (FLG) unterliegen die Erstellung von Neubauten und die Benützung bestehender Gebäude den Beschränkungen, die erforderlich sind, um bestehende und voraussehbare Auswirkungen des Lärms und der Abgase von Flugzeugen, die bei

BGE 96 I 705 S. 707

dauernder Einwirkung unzumutbar oder gesundheitsschädlich sind, zu verhindern oder auf ein erträgliches Mass herabzusetzen. Im übrigen trifft der Regierungsrat im Rahmen der Bundesgesetzgebung alle jene Massnahmen, die geeignet sind, den vom Betrieb des Flughafens ausgehenden Lärm, namentlich in der Nacht, niedrig zu halten. Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vorschriften (insbesondere ein Verbot für Starts und Landungen in der Nacht während einer bestimmten Zeitspanne) durch Verordnung, die durch den Kantonsrat zu genehmigen ist. Nach Anhören der betroffenen Gemeinden legt er Lärmschutzzonen fest mit den gebotenen Beschränkungen der Erstellung und Benützung von Gebäuden sowie mit den Verpflichtungen der Grundeigentümer zu Schallschutzmassnahmen an Gebäuden, wobei die so belasteten Gebiete in einem Zonenplan darzustellen sind (§§ 1-3). Die Belastungen des Grundeigentums durch die gestützt auf dieses Gesetz erlassenen Beschränkungen geben nach Massgabe der §§ 183 ff. EG/ZGB Anspruch auf Entschädigung, wenn sie in ihrer Wirkung einer Enteignung ähnlich sind. Unter bestimmten Voraussetzungen sind auch Aufwendungen für Schallschutzmassnahmen zu ersetzen, und Mieter, deren Auszug verfügt wurde, haben Anspruch auf eine Entschädigung. Sodann kann der Regierungsrat ein Gebäude enteignen, wenn die Entschädigungen 30% des Verkehrswertes übersteigen. Ferner steht dem Grundeigentümer gegebenenfalls ein Heimschlagsrecht zu (§§ 4 und 5). § 6 bestimmt, dass für die Finanzierung von Massnahmen im Sinne dieses Gesetzes und von Entschädigungen für den Entzug von Nachbarrechten ein Fonds geschaffen wird. Die §§ 8 und 9 regeln die Äufnung des Fonds. Sie lauten wie folgt: "§ 8. Der Fonds wird aus den Überschüssen der Spezialrechnung für den Flughafen Zürich geäufnet. Für die ersten drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes werden diese Einlagen auf je zehn Millionen Franken festgesetzt. In den folgenden Jahren kann der Kantonsrat jährlich bis zu fünf Millionen Franken zuweisen. " Reichen die Erträgnisse der Spezialrechnung für den Flughafen Zürich während der ersten drei Jahre nicht aus, so ist der zusätzlich erforderliche Betrag der Ordentlichen Betriebsrechnung zu belasten. In den folgenden Jahren kann der Kantonsrat die Ergänzung der Zuweisung bis zum Höchstbetrag der jährlichen Quote zu Lasten der Ordentlichen Betriebsrechnung beschliessen. " Solange der Fonds nach Abzug

der Einlagen der ersten drei Jahre einen Bestand von zehn Millionen Franken aufweist, ist die weitere Äufnung einzustellen.

BGE 96 I 705 S. 708

" § 9. Der Regierungsrat verfügt im Rahmen der gesetzlichen Zweckbestimmung über die Mittel des Fonds." Bernhard Vischer und Hans H. Schmid haben staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 und 2 Übbest. BV, Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 KV und des Prinzips der Gewaltentrennung erhoben. Es wird beantragt, das Fluglärmgesetz sei teilweise (§ 2 Abs. 3 und 4, § 5 Abs. 3 und §§ 6-10), ev. ganz aufzuheben. Das Bundesgericht hat die Beschwerde abgewiesen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Nach Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 KV sind Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als Fr. 3'000,000 oder über neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 300'000 der Volksabstimmung zu unterstellen. Diese Bestimmung ist nach Ansicht der Beschwerdeführer verletzt. Sie sehen in den Entschädigungen und Aufwendungen, die der Staat für die gestützt auf das Fluglärmgesetz erlassenen Beschränkungen des Grundeigentums und angeordneten Schallschutzmassnahmen zu leisten haben wird, eine neue Ausgabe, welche dem Volk in einem Kreditbeschluss hätte unterbreitet werden müssen. Wie das Bundesgericht in den letzten Jahren verschiedentlich ausgeführt hat, ist der Sinn des Begriffs der Neuheit einer Ausgabe aus dem verfassungspolitischen Zweck des Ausgabenreferendums zu gewinnen. Dieser besteht einmal darin, dass dem Bürger ein Mitspracherecht gewährleistet sein soll bei Ausgaben, deren Grösse seine Belastung als Steuerzahler betrifft. Ausserdem soll der Stimmberechtigte über die Art und Weise der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben von grosser finanzieller Tragweite mitbefinden dürfen. Das Finanzreferendum will somit dem Volk ein Mitspracherecht bei der Bewilligung von erheblichen Ausgaben sichern, wenn der Verwaltung nach der Rechtslage und den Umständen eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, und nicht nur dann, wenn sie eine Ausgabe beschliesst, die ausserhalb der gesetzlichen Aufgaben liegt. Darf aber angenommen werden, das Volk habe mit einem Erlass auch die aus ihm folgenden Ausgaben bereits bewilligt, so gelten sie als gebunden und unterstehen nicht dem Finanzreferendum. Es wäre nicht sinnvoll, das Volk über die gleiche Ausgabe, über die

BGE 96 I 705 S. 709

es bereits mit dem Grunderlass befunden hat, noch einmal zu befragen. Gebunden ist also jede Ausgabe für ein Mittel, das beim Entscheid über den Grunderlass voraussehbar war. Im Hinblick auf den umschriebenen staatspolitischen Zweck des Finanzreferendums ist indessen der Begriff der "gebundenen" Ausgabe eher eng und der Begriff der "neuen" Ausgabe eher weit zu fassen (BGE 95 I 537, 218, BGE 93 I 625, mit Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung). Jedenfalls nach der zürcherischen Praxis wird eine Ausgabe als neu betrachtet, wenn sie nach ihrem Rechtsgrund, nach ihrem Umfang und nach dem Zeitpunkt, zu dem sie gemacht wird, dem die Ausgabe bewilligenden Organ ein Ermessen einräumt, das für die effektive Belastung des Staates von massgeblicher Bedeutung ist. Das trifft zum Beispiel zu bei den Aufwendungen für Bauten, die in Erfüllung gesetzlicher Aufgaben zu erstellen sind, wobei insbesondere hinsichtlich der Höhe der Ausgabe ein solches Ermessen besteht. Bei den Ausgaben, die das Fluglärmgesetz nach sich zieht, verhält es sich indessen anders.

Trifft der Regierungsrat die im Gesetz vorgesehenen Massnahmen zum Schutz der Anwohner vor dem Fluglärm, so erwächst dem Kanton eine Leistungspflicht im Umfange der den betroffenen Grundeigentümern bzw. Mietern von Gesetzes wegen zustehenden Ansprüche auf Entschädigung. In den Fällen, da der Kanton etwa das Vorliegen eines enteignungsähnlichen Tatbestandes oder die Höhe einer Entschädigung bestreitet, entscheiden richterliche Instanzen darüber. Für eine Ermessensbetätigung des Regierungsrates bei der Erfüllung der ihm mit dem FLG übertragenen Aufgaben, die etwa die Höhe der damit verbundenen Auslagen beeinflussen könnte, bleibt kein Raum. Es kann sich somit nicht um eine Aufgabe handeln, bei der das Volk sinnvollerweise noch mitsprechen könnte. Zudem würde damit den Stimmbürgern nochmals unterbreitet, was sie bereits entschieden haben. Ist doch dem Fluglärmgesetz selbst zu entnehmen, dass mit seinem Vollzug der Kanton Zürich entschädigungspflichtig wird, und auch die Tragweite der finanziellen Verpflichtungen ist erkennbar, besonders deutlich an der Fondsregelung, welche Millionenbeträge vorsieht (§ 8). Diese Ausgaben waren schon beim Entscheid über das Fluglärmgesetz vorauszusehen, auch wenn ihr Umfang noch nicht bekannt ist. Die Stimmbürger haben mit der Annahme des Gesetzes auch die zu dessen Ausführung notwendigen Ausgaben gebilligt bzw. die zuständigen

Behörden ermächtigt, diese zu tätigen. Das Fluglärmgesetz selbst ist der Grunderlass, auf welchen sich die Finanzierung der darin vorgesehenen Lärmschutzmassnahmen und Enteignungsentschädigungen stützt. Es handelt sich somit um eine gebundene Ausgabe, die das Volk mit der Annahme des Fluglärmgesetzes bewilligt hat und die ihm nicht nochmals in einer Kreditvorlage zu unterbreiten ist (vgl. das heutige Urteil i.S. Zimmermann und Konsorten gegen Kanton Zürich betr. Volksabstimmung über Kreditbewilligung für den Flughafen Zürich, E. 4). Es ist deshalb auch nicht von Bedeutung, ob sich die Entschädigungssummen überhaupt abschätzen lassen. Etwas anderes können die Beschwerdeführer auch nicht aus dem Urteil des Bundesgerichts vom 13. Mai 1958 i.S. Keller und Konsorten betreffend die Verordnung zum Schutze des Katzensees (ZBl 60/1959 S. 100 f.) ableiten. In jenem Falle wurden die Entschädigungsansprüche der Grundeigentümer durch eine Verordnung begründet, welche der Regierungsrat gestützt auf § 182 EG/ZGB erliess. § 182 EG/ZGB ermächtigt den Kanton im Unterschied zum Fluglärmgesetz jedoch nicht zu solchen Ausgaben. Ein Gesetz, das derartige gebundene Ausgaben vorsieht, verletzt die KV nicht.

4. Zur Begründung ihres weiteren Vorbringens, die in den §§ 6 ff. FLG getroffene Fondslösung zur Finanzierung der Entschädigungsleistungen stelle eine Umgehung des Finanzreferendums dar, gehen die Beschwerdeführer gleichfalls davon aus, dass es sich dabei um eine neue Ausgabe handle. Da sich diese Auffassung als unrichtig erweist, ist ihrer Rüge schon der Boden entzogen. Ob eine Ausgabe neu oder gebunden ist, kann indessen gar nicht ausschlaggebend sein für die Frage, ob ein Fonds, der zum Zwecke der Finanzierung dieser Ausgabe geschaffen wird, dem Referendum unterliege oder nicht. Die Ausgabe, die in der Äufnung eines Fonds gesehen wird, ist etwas grundsätzlich anderes als die - gebundene oder neue - Ausgabe im zuvor umschriebenen Sinne, die in Erfüllung einer staatlichen Aufgabe getätigt wird. Mit der Zuwendung von Mitteln an einen Fonds und damit deren Bindung für einen bestimmten Zweck, sei es, dass sie aus dem allgemeinen Staatsgut ausgeschieden werden, sei es, dass eine Einnahmequelle nicht ins Finanzvermögen fliesst, werden nämlich dem Staat Mittel entzogen, die sonst in das allgemeine Staatsgut flössen. Die Einlagen in den Fonds sind deshalb wie Ausgaben zu behandeln, die der Volksabstimmung

zu unterstellen sind, sofern die dafür massgebenden Beträge erreicht sind (HANS ESCHER, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen, Diss. Zürich 1943, S. 67 f.; ERNST LAUR, Das Finanzreferendum im Kanton Zürich, Diss. Zürich 1966, S. 212). In diesem Sinne bedeutet die in § 8 FLG bestimmte Äufnung des Fonds mit jährlichen Millionenbeträgen aus den Überschüssen der Spezialrechnung für den Flughafen Kloten und, sofern diese nicht ausreichen, aus der Ordentlichen Betriebsrechnung, eine referendumspflichtige Ausgabe. Da die Zweckanweisung der Mittel grundsätzlich durch Gesetz zu erfolgen hat (ESCHER a.a.O. S. 78 ff.; LAUR, a.a.O. S. 212), sind die Bestimmungen über Schaffung und Äufnung des Fonds mit Recht ins Fluglärmgesetz aufgenommen worden. Mit der Abstimmung über das Gesetz hat das Volk sein Mitspracherecht ausgeübt. Allerdings konnten hier die Stimmberechtigten nicht über einen oder mehrere zahlenmässig festgelegte Beträge befinden, weil die jährliche Zuweisung der Millionenbeträge an den Fonds für eine nicht begrenzte Zahl von Jahren vorgesehen ist. Der Fonds ist aber dennoch nicht verfassungswidrig. In Fällen wie dem vorliegenden, wo die Aufwendungen aus dem Vollzug des Fluglärmgesetzes, insbesondere Höhe sowie Zeitpunkt der einzelnen Auszahlungen an die von Eigentumsbeschränkungen Betroffenen, ungewiss sind, liegt in einer derartigen Fondsregelung gerade die sachgerechte Lösung. In Anbetracht des Umstandes, dass die aus dem FLG zu erwartenden Entschädigungsansprüche nicht feststehen, erschiene es wenig sinnvoll, die zu deren Deckung abzuzweigenden Mittelbereits aufeine bestimmte Höhe festzulegen. Die vorliegend getroffene Regelung ermöglicht vielmehr, die ungleich hohen Aufwendungen über Jahre hinaus auszugleichen. Entscheidend ist, dass eine solche Reservestellung durch Fonds wie eine Ausgabe der Volksabstimmung unterstellt wird. Damit ist dem Referendumsrecht der Stimmbürger Genüge getan, und eine Mitsprache bei der Verwendung der Mittel durch die ermächtigte Behörde, die selbstverständlich im Rahmen des Zweckes zu erfolgen hat, ist - auch abgesehen davon, dass es sich hier um eine bereits gebundene Ausgabe handelt - nicht mehr erforderlich. Das Fluglärmgesetz verstösst somit auch unter diesem Gesichtspunkt in keiner Weise gegen Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 KV.

5. Die Beschwerdeführer machen ferner geltend, mit § 2

Abs. 3 des Fluglärmgesetzes, der den Regierungsrat mit der Festlegung von Lärmschutzzonen beauftragt, werde das Prinzip der Gewaltentrennung verletzt. Eine solche materielle Gesetzgebungskompetenz könne dem Regierungsrat nur durch ein Verfassungsgesetz und nicht durch ein einfaches Gesetz eingeräumt werden, weil damit die verfassungsmässige Kompetenzordnung im Sinne von Art. 28 KV geändert werde. Diese Rüge ist unbegründet. Zwar kann den Beschwerdeführern insoweit beigepflichtet werden, als die Lärmschutzzonen, die der Regierungsrat gestützt auf das FLG zu erlassen hat, vermöge des ihm eingeräumten Ermessens und ihrer Breitenwirkung von grossem Gewicht sind. Es lässt sich die Ansicht vertreten, dass eine Planfestsetzung von solcher Tragweite der gesetzgebenden Gewalt überantwortet werden solle; doch muss die Rechtsnatur solcher Planungsmassnahmen hier nicht untersucht werden (vgl. BGE 94 I 342 f. mit Verweisungen; IMBODEN, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut S. 128). Auch bei Betonung des Rechtssatz-Charakters solcher Planungsmassnahmen ist in der Ermächtigung des Regierungsrates zur Planfestsetzung keine unzulässige Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen zu sehen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist selbst die Gesetzesdelegation - wo sie nicht ausdrücklich durch die Verfassung verboten ist - zulässig, sofern die Ermächtigung sich auf eine bestimmte Materie beschränkt (BGE 88 I 33 f., BGE 92 I 45 mit Verweisungen; GRISEL, Droit administratif suisse, S. 85). Die zürcherische Praxis erachtet die Gesetzesdelegation dann als unzulässig, wenn hinsichtlich einer bestimmten Materie die grundsätzlichen und primären Rechtssätze, der substantielle Gehalt der rechtlichen Regelung von der Exekutive ausgehen sollen (Entscheide des VerwG ZH vom 6. Mai 1965 (ZBl 66/1965 S. 347) und vom 20. Dezember 1968 (ZBl 70/1969 S. 275). Das ist beim Fluglärmgesetz nicht der Fall. Indem das Gesetz in den Randgebieten des Flughafens Zürich die Erstellung

von Neubauten und die Benützung bestehender Gebäude den Beschränkungen unterstellt, die zum Schutz vor Fluglärm und Abgasen von Flugzeugen erforderlich sind und dabei die Belastung des Grundeigentums in den betreffenden Gebieten mit Bauverboten, Baubeschränkungen und Verpflichtungen zu Schallschutzmassnahmen vorsieht, enthält es die grundsätzliche Regelung der von ihm bezweckten Lärmschutzmassnahmen selbst. Die Lärmschutzzonen, die der Regierungsrat festzulegen

hat sowie die Darstellung der mit den verschiedenen Beschränkungen des Grundeigentums belasteten Gebiete in einem Zonenplan sind Vorschriften, die der Regierungsrat nicht in Ergänzung des Gesetzes, sondern im Sinne von dessen näheren Bestimmung zu erlassen hat, auch wenn ihm dabei ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt wird.

6. Als unbegründet erweist sich sodann die Rüge, Art. 5 Abs. 3 FLG missachte die derogatorische Kraft des Bundesrechts, weil er für Enteignungsstreitigkeiten die Anwendung des zürcherischen Gesetzes betreffend die Abtretung von Privatrechten und nicht des eidgenössischen Enteignungsrechts vorsieht. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer folgt daraus, dass der Flughafen Zürich aufgrund einer eidgenössischen Konzession betrieben wird (Art. 37 Luftfahrtgesetz) nicht notwendig, dass das Enteignungsrecht nach den bundesrechtlichen Vorschriften auszuüben sei. Nach Art. 50 Luftfahrtgesetz kann der Bundesrat für die Anlage und den Betrieb von Flugplätzen sowie für Vorkehren zur Flugsicherung das Enteignungsrecht an Dritte übertragen, und nach Art. 119 EntG kann der Enteigner bestimmen, nach welchem Rechte die Enteignung durchzuführen ist, wenn diese sowohl nach eidgenössischem als nach kantonalem Rechte möglich ist. Vor allem aber haben die im Fluglärmgesetz vorgesehenen Beschränkungen des Grundeigentums nicht Anlage und Betrieb des Flughafens oder der Flugsicherung zu dienen, sondern sie bezwecken den Schutz der Anwohner vor Lärmeinwirkungen aus dem Luftverkehr. Dieser Gegenstand ist vom Bund nicht geregelt worden, weshalb die derogatorische Kraft des Bundesrechts entsprechende kantonale Rechtsnormen nicht ausschliesst (BGE 93 I 518 mit Verweisungen).