

Antrag des Regierungsrates vom 11. Dezember 2024

5996

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Flughafen-Nachtruhe-Initiative»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Dezember 2024,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Flughafen-Nachtruhe-Initiative» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

—

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Kantonale Volksinitiative «Flughafen-Nachtruhe-Initiative»

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 Nachtflugsperrung von sieben Stunden zwischen 23.00 Uhr und 06.00 Uhr enthält. Die Nachtflugsperrung 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 und 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.

² Nicht 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. ¹ Der 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.

² Er 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.

³ Die 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.

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. Abs. 1–4 unverändert.

⁵ Die Staatsvertretung im Verwaltungsrat ist dazu verpflichtet, die Nachtflugsperrung 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.

Bericht

I. Formelles

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). Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst.

Der Regierungsrat stellte mit Beschluss vom 25. September 2024 die Gültigkeit der Volksinitiative fest (RRB Nr. 990/2024). Gleichzeitig verzichtete er auf einen Gegenvorschlag zur Initiative und beauftragte die Volkswirtschaftsdirektion, ihm einen Bericht und Antrag an den Kantonsrat über den Inhalt der Initiative zu unterbreiten (§ 130 Gesetz über die politischen Rechte [GPR; LS 161]).

2. Gültigkeit der Initiative

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV; LS 101]).

2.1 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 23.00 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 (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.

2.2 Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht und Durchführbarkeit

Kantonale Initiativbegehren dürfen höherrangigem Recht, namentlich Bundes- und Staatsvertragsrecht, nicht widersprechen. Rechtswidrig ist ein Initiativbegehren namentlich auch dann, wenn es in einen Rechtsbereich eingreift, in welchem dem Bund die ausschliessliche Ge-

setzungskompetenz (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). Mit der Änderung fordert die Initiative im Wesentlichen die Einschränkung der Flugbewegungen nach 23.00 Uhr am Flughafen Zürich und die Einhaltung einer siebenstündigen Nachtruhe von 23.00 bis 06.00 Uhr. Zu diesem Zweck möchte die Initiative insbesondere § 3 (Fluglärmbekämpfung im Allgemeinen) anpassen sowie §§ 3a (Ausnahmen von der Nachtflugordnung) und 19 Abs. 5 (Weisung des Staates) einfügen 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.

Im Weiteren schlägt die Initiative vor, § 1 (Grundsatz) zu ändern sowie §§ 3b (Begrenzung der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen) und 3c (Beschränkungen der Flugbewegungen) in das Flughafengesetz einzufügen. Diese Anpassungen sind formeller Natur und entsprechen inhaltlich im Wesentlichen dem geltenden Flughafengesetz.

Die Gesetzgebung über die Luftfahrt liegt gemäss Art. 87 der Bundesverfassung (SR 101) 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 dür-

fen 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 (LFG; SR 748.0) sowie der Verordnung 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 Sachplan 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). Das BAZL ist auch 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, wozu auch die Nachtflugordnungen der zivilen Flugplätze gehören, eine umfassende Vollzugs- und Aufsichtskompetenz wahr. Der Bund hat demnach seine Kompetenzen abschliessend ausgeschöpft.

Dem Kanton Zürich verbleibt folglich keine Kompetenz, eigene Vorschriften zur Nachtflugordnung oder allfällige vollzugs- und aufsichtsrechtliche Anordnungen bzw. Massnahmen zu erlassen. Dies schliesst eine Volksinitiative mit dem Ziel, kantonale Normen in diesem Bereich zu erlassen, aber nicht von vornherein aus. Eine Volksinitiative ist dann unzulässig, wenn sich die mit der Initiative vorgeschlagene Norm jeder verfassungskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Letzteres trifft zu, wenn der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn

beigemessen werden kann, der sie mit den übergeordneten bundesrechtlichen Bestimmungen vereinbar erscheinen lässt. Dabei ist die Wahrscheinlichkeit einer gesetzestreuen Anwendung und die Möglichkeit eines hinreichenden bundesrechtlichen Schutzes im konkreten Anwendungsfall mitzuberücksichtigen. Der blosser Umstand, dass die Anwendung der angefochtenen Norm in besonders gelagerten Einzelfällen zu einem bundesrechtswidrigen Ergebnis führen könnte, rechtfertigt für sich allein noch keine Ungültigerklärung (BGE 143 I 137, E. 2.2 mit Hinweisen; BGE 138 II 173, 190, E. 8.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_451/2017 vom 30. Mai 2018, E. 1.6).

Vorliegend verlangt die Volksinitiative die Anpassung von mehreren Bestimmungen des Flughafengesetzes. Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen werden, sind die einzelnen Bestimmungen bezüglich der Vereinbarkeit mit Bundesrecht bzw. der Möglichkeit einer bundesrechtskonformen Auslegung unterschiedlich zu beurteilen. Die Frage der Gültigkeit kann deshalb erst im Rahmen einer Gesamtwürdigung nach der Prüfung der einzelnen Bestimmungen auf ihre Vereinbarkeit mit Bundesrecht erfolgen.

3. Beurteilung der Volksinitiative

3.1 *Geltender Rechtsrahmen*

Im geltenden Flughafengesetz wird festgehalten, dass der Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen zu berücksichtigen sei (§ 1 Satz 2) und der Kanton Zürich darauf hinwirke, dass eine Nachtflugsperrung von sieben Stunden eingehalten wird (§ 3 Abs. 3). Gestützt darauf formuliert die kantonale Flughafenpolitik als einer ihrer Eckpfeiler die Handlungsanweisung, der Kanton Zürich solle sich im Rahmen seiner Kompetenzen beim Bund für Rahmenbedingungen einsetzen, die – unter Vorbehalt des bewilligungsfreien Verspätungsabbaus von 23.00 bis 23.30 Uhr – eine siebenstündige Nachtruhe gewährleisten. Zudem erwartet der Kanton Zürich von der Flughafen Zürich AG (FZAG), dass sie zusammen mit der Flugsicherung und den Fluggesellschaften alle betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Anstrengungen unternimmt, um Verspätungen nach 23.00 Uhr zu verringern. Dabei haben sich die Planung und Vergabe von Start- und Landerechte für die erste Nachtstunde danach auszurichten, dass der Verkehr im Regelfall vor 23.00 Uhr abgewickelt werden kann (vgl. RRB Nr. 923/2023, Flughafenpolitik, Ziff. 4.4).

Gleichzeitig entspricht es gemäss § 1 Satz 1 des Flughafengesetzes einem ebenso gewichtigen Interesse des Kantons, den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen zu fördern. Zu diesem Zweck bekennt sich der Kanton gemäss kanto-

naler Flughafenpolitik zum Drehkreuzbetrieb am Flughafen Zürich (vgl. RRB Nr. 923/2023, Flughafenpolitik, Ziff. 4.1). Die heute am Flughafen Zürich geltenden und im Vergleich strengen Betriebszeiten von 06.00 bis 23.00 Uhr, mit der Möglichkeit eines bewilligungsfreien Verspätungsabbaus bis 23.30 Uhr bzw. die geltende Nachtflugordnung sind für diesen Drehkreuzbetrieb unabdingbar. Sie sind das Ergebnis einer umfassenden Interessenabwägung und wurden bereits wiederholt gerichtlich überprüft. Sowohl das Bundesverwaltungsgericht als auch das Bundesgericht haben eine weitere Ausdehnung der Nachtflugsperrung abgelehnt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3484/2018 vom 7. September 2021, E. 34.7.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1672/2016 vom 25. Oktober 2016, E. 14 und 15; Urteil des Bundesgerichts 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010, E. 6; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009, E. 40 ff.). Eine Einschränkung dieser Betriebszeiten wäre mit der Gewährleistung der volkswirtschaftlich zentralen Drehkreuzfunktion des Flughafens nicht mehr vereinbar und ist daher abzulehnen.

Gemäss § 3 Abs. 1 des Flughafengesetzes obliegt dem Kanton die Aufsicht über die Einhaltung der An- und Abflugrouten und der Nachtflugordnung des Flughafens Zürich, wobei er Übertretungen der Aufsichtsbehörde des Bundes meldet. Der missverständliche Begriff der «Aufsicht» bedeutet aber keine aufsichtsrechtliche Kompetenz, die wie dargelegt ausschliesslich dem Bund bzw. dem BAZL zukommt. Vielmehr ist in § 3 Abs. 1 des Flughafengesetzes mit «Aufsicht» die Überwachung der An- und Abflugrouten und der Nachtflugordnung gemeint. 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 erstatten, 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. «Darufhinwirken» 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 (AsgP) 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 und insbesondere raumplanerischen Massnahmen und nehmen Einfluss auf die Flughafenbetreiberin sowie auf den Bund (§ 3 Abs. 5 Flughafengesetz).

Schliesslich kommen dem Kanton innerhalb des bundesrechtlichen Rahmens 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 sowohl als Aktionär als auch innerhalb des Verwaltungsrates verfügt er bei allen 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 und 19 Abs. 1 Flughafengesetz). Obwohl der Kanton deshalb zwar befähigt ist, in bestimmten Belangen Änderungen gegenüber dem heutigen Zustand durch seine Sperrminorität bzw. sein Vetorecht eigenständig zu verhindern, verfügt er weder als Aktionär noch innerhalb des Verwaltungsrates über eine Mehrheit. Der Kanton kann deshalb seine Vorstellungen und Änderungswünsche zwar einbringen, aber nicht eigenmächtig durchsetzen.

Zusammenfassend schöpft der Kanton bereits heute alle ihm gemäss Bundesrecht zur Verfügung stehenden Kompetenzen und kantonalen Mitwirkungsmöglichkeiten aus, um sich für die siebenstündige Nachtruhe (von 23.00 bis 06.00 Uhr) und die Einhaltung der Vorgaben für den halbstündigen, bewilligungsfreien Verspätungsabbau (Zeitraum zwischen 23.00 und 23.30 Uhr) einzusetzen.

Vor diesem Hintergrund werden nachstehend die mit der Initiative beantragten Änderungen beurteilt.

3.2 Grundsatznorm (Änderung von § 1 Flughafengesetz)

Die Initiative schlägt vor, den Wortlaut des geltenden § 1 unverändert zu übernehmen, jedoch in zwei Absätze zu unterteilen. Zusätzlich soll der zweite Satz mit dem Nebensatz «und sorgt insbesondere für die Einhaltung der Nachtflugordnung» ergänzt werden. Für den Vollzug der Nachtflugordnung ist, wie dargelegt, allein der Bund zuständig. Die Bestimmung könnte indessen so ausgelegt werden, dass der Kanton im Rahmen seiner bundesrechtlich gegebenen Mitwirkungsrechte auf die Einhaltung der Nachtflugordnung hinwirken soll. Damit ist eine bundesrechtskonforme Auslegung möglich. Inhaltlich entspräche die so verstandene Neuerung allerdings dem ersten Satz des geltenden § 3 Abs. 3 des Flughafengesetzes, der festhält, dass der Staat darauf hinwirkt, eine Nachtflugsperrung von sieben Stunden einzuhalten. Somit ist die Initiative

in diesem Punkt gültig, würde aber bei einer bundesrechtskonformen Anwendung faktisch keine Änderung gegenüber dem geltenden Recht bewirken. Sie ist daher in diesem Punkt abzulehnen.

3.3 Fluglärmbekämpfung im Allgemeinen (Änderung von § 3 Flughafengesetz)

Gemäss dem vorgeschlagenen § 3 Abs. 1 soll dem Staat nicht nur die Überwachung über die Einhaltung der An- und Abflugrouten und der Nachtflugordnung obliegen, sondern der Kanton soll dafür «verantwortlich» sein. Zudem soll der Kanton nicht nur Übertretungen der Aufsichtsbehörde des Bundes melden, sondern bei Verletzungen des Nachtflugverbotes selbst «Massnahmen ergreifen». Schliesslich soll der Kanton gemäss dem vorgeschlagenen § 3 Abs. 2 die Einhaltung der Nachtflugordnung, die eine Nachtflugsperrung von sieben Stunden zwischen 23.00 Uhr und 06.00 Uhr enthalte, «gewährleisten», wobei Übertretungen u. a. gemäss Art. 91 Abs. 1 LFG geahndet würden.

Eine Verantwortung und entsprechende Gewährleistungspflicht kann aus rechtlicher Sicht nur übernommen werden, wenn eine entsprechende Zuständigkeit und Kompetenz besteht (vgl. Alexander Ruch, Informalisierung und Deregulierung im schweizerischen Verfassungsrecht, ZBl 103/2002, S. 520). Wie bereits unter Ziff. 2.1 dargelegt, kommt jedoch kraft Bundesverfassung die Zuständigkeit und die Kompetenz für die Einhaltung der Nachtflugordnung ausschliesslich dem Bund zu und nur dieser ist im Falle von Verletzungen des Nachtflugverbotes zur Ergreifung von vollzugs- und aufsichtsrechtlichen Massnahmen und zur Ahndung von Übertretungen gemäss Art. 91 Abs. 1 LFG berechtigt.

Gemäss den bundesrechtlichen Regelungen sind bei den Landesflughäfen Genf und Zürich Starts gewerbsmässiger Flüge zwischen 22.00 und 24.00 Uhr und Landungen gewerbsmässiger Flüge zwischen 22.00 und 24.00 Uhr und nach 05.00 Uhr grundsätzlich erlaubt (Art. 39a Abs. 1 und 2 VIL). Gegenüber dem Flugplan verspätete Starts und Landungen sind bis spätestens um 00.30 Uhr erlaubt (Art. 39a Abs. 3 VIL). Für Flüge ausserhalb der erlaubten Zeiten kann die Flugplatzhalterin oder der Flugplatzhalter bzw. das BAZL unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen gewähren (Art. 39d Abs. 2 und 3 VIL). Im SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich hat der Bund auf Hinwirken des Kantons Zürich strengere Vorgaben festgelegt: «Der Betrieb des Flughafens ist auf folgende Zeiten beschränkt: Tagbetrieb 06.00 Uhr bis 22.00 Uhr, Nachtbetrieb bis 23.00 Uhr. In dieser Zeit ist der Flugbetrieb zu gewährleisten. Verspätete Starts und Landungen sind bis 23.30 Uhr ohne besondere Bewilligung zuzulassen.»

Diese gegenüber den allgemeinen Regelungen von Art. 39 ff. VIL verschärfte Nachtflugordnung für den Flughafen Zürich wurde im von der FZAG erlassenen Betriebsreglement des Flughafens Zürich umgesetzt. Das Betriebsreglement wurde vom BAZL gestützt auf Art. 36c Abs. 3 LFG genehmigt und in der Folge sowohl vom Bundesverwaltungsgericht (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009) als auch vom Bundesgericht (Urteil des Bundesgerichts 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010) bestätigt. Für den Flughafen Zürich gilt somit folgende Nachtflugordnung:

«Starts und Landungen des gewerbsmässigen Verkehrs dürfen [...] bis 23.00 Uhr geplant werden. Die Flughafen Zürich AG kann aus betrieblichen Gründen die Vergabe des letzten Slots zeitlich vorverlegen.

Verspätete Starts und Landungen werden bis 23.30 Uhr ohne besondere Bewilligung zugelassen.

Für Starts und Landungen nach 23.30 Uhr kann die Flughafen Zürich AG bei unvorhersehbaren ausserordentlichen Ereignissen, insbesondere bei schwerwiegenden meteorologischen Verhältnissen, eine Ausnahmebewilligung erteilen.»

Die Aufsicht über das Betriebsreglement obliegt dem BAZL. Dies umfasst u. a. die Genehmigung der Betriebsreglemente (Art. 36c Abs. 3 LFG), die Überwachung der Einhaltung der betrieblichen Anforderungen sowie der Anforderungen des Umweltschutzes, die Durchführung der erforderlichen Kontrollen und gegebenenfalls die Anordnung von Massnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes (Art. 3b Abs. 1 und 2 VIL). Das BAZL ist schliesslich auch zuständig, Übertretungen im Sinne von Art. 91 LFG, worunter u. a. Verstösse gegen Vorschriften in den Betriebsreglementen fallen (Art. 91 Abs. 1 Bst. f und h LFG sowie Art. 91 Abs. 1 Bst. h LFG in Verbindung mit Art. 73a VIL), zu verfolgen und zu beurteilen (Art. 98 Abs. 2 LFG).

Gestützt auf diese Ausführungen ergibt sich, dass dem Kanton weder das Recht noch die Pflicht eingeräumt werden kann, bei Verletzungen des Nachtflugverbotes Massnahmen zu ergreifen. Schliesslich wäre auch die Gewährleistung einer strikten Nachtflugsperrung zwischen 23.00 und 06.00 Uhr nicht durchsetzbar, da die bundesrechtliche Nachtflugordnung den bewilligungsfreien Verspätungsabbau bis 23.30 Uhr ausdrücklich einschliesst. Das Bundesrecht lässt damit keine unbedingte siebenstündige Nachtruhesperre – wie sie von der Initiative verlangt wird – zu. Eine entsprechende Gewährleistungspflicht stünde auch aus diesem Grund im Widerspruch zum Bundesrecht. Im Gegensatz zur vorgeschlagenen Änderung von § 1 lassen sich die in § 3 Abs. 1 und 2 verlangten Änderungen nicht bundesrechtskonform auslegen, weil sie dem Kanton unmittel-

bar Kompetenzen, Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten einräumen wollen, die in der Regelungshoheit des Bundes liegen. Die von der Initiative verlangten Änderungen von § 3 Abs. 1 und 2 des Flughafengesetzes sind deshalb bei einer wortwörtlichen Umsetzung nicht mit dem Bundesrecht vereinbar. Um Bundesrecht zu genügen, müsste die Bestimmung so ausgelegt werden, dass der Kanton zwar nicht in die Verantwortung gezogen werden könnte, aber in seinen Handlungen auf die im Initiativtext erwähnten Ziele hinwirken müsste. Diese Pflicht obliegt dem Kanton indessen gemäss geltendem § 3 des Flughafengesetzes. Somit ist die Initiative in diesem Punkt gültig, würde aber bei einer bundesrechtskonformen Anwendung faktisch keine Änderung gegenüber dem geltenden Recht bewirken. Sie ist daher in diesem Punkt abzulehnen.

Die Volksinitiative sieht sodann neu eine Verpflichtung der FZAG vor, detaillierte Wetterdaten und Daten über Verletzungen der Nachtflugordnung mitsamt entsprechenden Begründungen im Internet zu veröffentlichen (§ 3 Abs. 3 und 4 Flughafengesetz). Diese Verpflichtung nimmt direkt Bezug auf die vorgeschlagenen § 3 Abs. 1 und 2 des Flughafengesetzes. Die FZAG wird namentlich verpflichtet, die «Verletzungen» gegen die neuen bundesrechtswidrigen Abs. 1 und 2 zu veröffentlichen. Die FZAG wird damit verpflichtet, etwas zu rapportieren, das gar nicht geschehen kann. Die zu veröffentlichenden Wetterdaten gemäss Abs. 4 können zwar auch unabhängig von den neuen § 3 Abs. 1 und 2 des Flughafengesetzes publiziert werden. Ohne die neuen Abs. 1 und 2 ergibt die Publikation aber keinen Sinn. Demzufolge wird mit den beantragten Änderungen von § 3 von der FZAG etwas verlangt, was diese zufolge Bundesrechtswidrigkeit nicht erfüllen kann bzw. nicht erfüllen muss. Um Bundesrecht zu genügen, müsste die Bestimmung so ausgelegt werden, dass die Gesellschaft über die Verletzungen der Nachtflugordnung gemäss den geltenden Vorgaben des Betriebsreglements berichten müsste. Diese Daten entsprechen aber weitgehend den Daten, die bereits nach geltendem Recht gestützt auf § 3 Abs. 1 und 2 des Flughafengesetzes bekannt gegeben werden müssen. Somit ist die Initiative in diesem Punkt gültig, würde aber bei einer bundesrechtskonformen Anwendung faktisch keine Änderung gegenüber dem geltenden Recht bewirken. Sie ist daher in diesem Punkt abzulehnen.

3.4 Ausnahmen von der Nachtflugordnung (neuer § 3a Flughafengesetz)

Die Initiative sieht im neuen § 3a einen Katalog von Gründen vor, bei denen Ausnahmen von der Nachtflugordnung bis 24.00 Uhr zulässig sein sollen. Wie bereits dargelegt, regelt der Bund die Nachtflugordnung abschliessend und ist allein für den Vollzug und die Aufsicht zuständig. Es liegt deshalb auch in der ausschliesslichen Kompetenz des Bundes,

darüber zu entscheiden, unter welchen Bedingungen Ausnahmen von der Nachtflugordnung zulässig sind bzw. welche Umstände als unvorhergesehene ausserordentliche Ereignisse gemäss Art. 39d Abs. 2 VIL bzw. Art. 12 Abs. 3 Anhang 1 des Betriebsreglements des Flughafens Zürich zu gelten haben. Gewisse Kriterien decken sich mit den im Initiativtext formulierten Vorgaben. Somit ist auch der vorgeschlagene § 3a bei einer wortwörtlichen Umsetzung mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Um Bundesrecht zu genügen, müsste die Bestimmung so ausgelegt werden, dass die im Initiativtext aufgeführten «zulässigen Ausnahmen» bei der Aufsicht über die Einhaltung der An- und Abflugrouten und der Nachtflugordnung des Flughafens bestmöglich, d. h., soweit sie den bundesrechtlichen Bestimmungen nicht widersprechen, berücksichtigt werden müssten. Somit ist die Initiative in diesem Punkt gültig, würde aber bei einer bundesrechtskonformen Anwendung faktisch keine Wirkung entfalten, da die Ausnahmeregelung des Bundes nicht übersteuert werden kann. Sie ist daher in diesem Punkt abzulehnen.

3.5 Begrenzung der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen (neuer § 3b Flughafengesetz)

Der vorgeschlagene § 3b übernimmt mit Ausnahme einer abgewandelten Reihenfolge und einer untergeordneten formellen Anpassung in Abs. 3 unverändert § 3 Abs. 4–6 des geltenden Gesetzes. Im vorgeschlagenen Abs. 3 wird anstatt vom Richtwert von der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen (AsgP) gesprochen. Dabei dürfte es sich um ein redaktionelles Versehen handeln, da nur der in Abs. 1 erwähnte Richtwert überschritten werden kann, nicht jedoch die AsgP. Insgesamt entspricht der neue § 3b im Wesentlichen dem geltenden Recht. Die Anpassung ist daher nicht nötig und abzulehnen.

3.6 Beschränkung der Flugbewegungen (neuer § 3c Flughafengesetz)

Gleiches gilt für den neuen § 3c, der den Wortlaut des geltenden § 3 Abs. 3, wonach der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates Beschluss darüber fasst, ob der Staat auf eine Bewegungsbeschränkung hinwirken soll, wenn 320 000 Flugbewegungen pro Jahr erreicht werden (§ 3 Abs. 3 Sätze 2 und 3), nahezu unverändert übernimmt. Die neue Regelung gemäss § 3c möchte lediglich die Formulierung «fasst der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates» durch «berät der Kantonsrat darüber» ersetzen. Dem Regierungsrat steht bei kantonsrätlichen Geschäften aber ohnehin ein Antragsrecht zu (vgl. Art. 64 KV). Jede Beschlussfassung des Kantonsrates erfordert sodann, dass das Geschäft vorgängig im Rat beraten wird. Die Umformulierung ist somit zulässig, gibt aber nur die geltende Rechtslage wieder und bleibt damit ohne praktische Bedeutung, weshalb sie abzulehnen ist.

3.7 Ergänzung des Weisungsrechts des Staates (neuer § 19 Abs. 5 Flughafengesetz)

Die Initiative verlangt mit dem neuen § 19 Abs. 5, dass die Staatsvertretung im Verwaltungsrat dazu verpflichtet werden soll, eine Nachtflugsperrung von 23.00 bis 06.00 Uhr betriebsintern durchzusetzen. Da eine Nachtflugsperrung von 23.00 bis 06.00 Uhr unter Ausschluss des bewilligungsfreien Verspätungsabbaus zwischen 23.00 und 23.30 Uhr dem Bundesrecht widerspricht, kann die Staatsvertretung auch nicht dazu verpflichtet werden, eine bundesrechtswidrige Regelung durchzusetzen. Eine solche Regelung wäre zudem nicht umsetzbar, denn zum einen sind die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons im Verwaltungsrat der FZAG in der Minderheit und könnten die von der Initiative angestrebte Nachtflugsperrung nicht durchsetzen. Zum anderen verfügt der Kanton wie erwähnt nicht über die Kompetenz, der Staatsvertretung durch Gesetzesänderung zusätzliche Rechte einzuräumen, mit deren Hilfe sie eine entsprechende Nachtflugsperrung durchsetzen könnte (vgl. auch diesbezüglich Urteil des Bundesgerichts 1C_22/2010 vom 6. Oktober 2010, E. 3.3). Um Bundesrecht zu genügen, müsste die Bestimmung so ausgelegt werden, dass die Staatsvertretung darauf hinzuwirken hätte, dass die im Initiativtext aufgeführten Ziele bestmöglich umgesetzt würden. Mangels einer erforderlichen Mehrheit im Verwaltungsrat wäre dieses Wirken indessen weitgehend wirkungslos. Somit ist die Initiative in diesem Punkt gültig, würde aber bei einer bundesrechtskonformen Anwendung faktisch keine Rechtswirkung entfalten. Sie ist daher in diesem Punkt abzulehnen.

3.8 Fazit

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass ein grosser Teil der mit der Initiative beantragten Änderungen des Flughafengesetzes bei einer wortwörtlichen Umsetzung gegen Bundesrecht verstossen (Beschränkung der Flugbewegungen und Verschärfung der Nachtflugordnung; vorgeschlagene §§ 3, 3a und 19 Flughafengesetz). Sie können zwar bundesrechtskonform umgesetzt werden, verlieren dabei aber weitgehend ihre Wirkung. Die übrigen von der Initiative vorgeschlagenen Änderungen von §§ 1, 3b und 3c sind in bundesrechtskonformer Auslegung mit dem Bundesrecht vereinbar. Damit stellt sich die Frage der Teilungültigkeit oder der vollständigen Ungültigkeit. Den Behörden steht bei der Beurteilung dieser Fragestellung ein Ermessensspielraum zu. Vorliegend ist die Volksinitiative als ausgearbeiteter Entwurf formuliert. Die einzelnen Änderungen sind aufeinander abgestimmt und auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet. Eine Aufteilung der beantragten Änderungen in gültige und ungültige Bestimmungen ist vor diesem Hintergrund

schwierig und kaum sinnvoll umsetzbar. Die Zulässigkeit einer vollständigen Ungültigerklärung ist aber auch fraglich. Vor diesem Hintergrund sowie in Berücksichtigung des Grundsatzes «in dubio pro populo» («im Zweifel für das Volk») ist die Initiative als gültig zu erklären. Damit wird eine ganzheitliche Beurteilung der Anliegen möglich.

4. Regulierungsfolgeabschätzung

Gemäss Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG, LS 930.1) ist der administrative Aufwand der Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Zu diesem Zweck werden alle neuen oder zu ändernden Erlasse einer Regulierungsfolgeabschätzung unterzogen (§ 3 Abs. 2 EntlG in Verbindung mit § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen [LS 930.11]). Die Annahme der Initiative hätte keine administrativen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des EntlG. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

5. Gesamtwürdigung

Die Volksinitiative «Flughafen-Nachtruhe-Initiative» verlangt, dass eine strikte siebenstündige Nachtruhe am Flughafen Zürich zwischen 23.00 und 06.00 Uhr vorgeschrieben und vom Kanton durchgesetzt wird. Hierfür soll das Flughafengesetz angepasst werden. Die Kompetenz für die Festlegung der Nachtflugordnung am Flughafen Zürich liegt kraft Bundesverfassung ausschliesslich beim Bund. Dieser hat die Nachtflugordnung abschliessend geregelt und sieht eine Betriebszeit von 06.00 bis 23.00 Uhr zuzüglich eines 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. Der Bund regelt nicht nur die Nachtflugordnung, sondern ist auch für deren Vollzug und die Aufsicht über sie zuständig. Dem Kanton kommen deshalb im Zusammenhang mit der Nachtflugordnung keine vollzugs- oder aufsichtsrechtlichen Kompetenzen zu. Es ist allein am Bund, über die Einhaltung bzw. Verletzung der Nachtflugordnung zu entscheiden. Die Anpassungen im Flughafengesetz, wie sie die Initiative verlangt, könnten daran nichts ändern.

Der Regierungsrat hat wiederholt darauf hingewiesen, dass dem Kanton in diesen Bereichen aufgrund der umfassenden und abschliessenden Bundeskompetenz kein Handlungsspielraum verbleibt und er daher nicht eigenständig eine Beschränkung von Flugbewegungen oder eine Verlängerung der Nachtruhe durchsetzen kann. Sodann wurde festgehalten und mittels Studien auch untersucht, dass sich die Betriebszeiten

bzw. die Nachtflugordnung sowie die Beschränkung von Flugbewegungen empfindlich auf die volkswirtschaftlich bedeutsame Drehkreuzfunktion des Flughafens Zürich auswirken (vgl. etwa Berichterstattung zum Postulat KR-Nr. 186/2003 betreffend Zukunft des Flughafens Zürich-Kloten» [Vorlage 4294]; Bericht und Antrag zur Volksinitiative Für eine realistische Flughafenpolitik [Vorlage 4203]; Berichterstattungen zu den Postulaten KR-Nr. 259/2002 betreffend Neu beurteilung der Rahmenbedingungen des schweizerischen Luftverkehrs und KR-Nr. 270/2002 betreffend Begrenzung der Flugbewegungen [Vorlage 4260]).

Unabhängig von dieser rechtlichen Einschätzung der Initiative ist sie inhaltlich klar abzulehnen, weil sie den Interessen des Kantons zuwiderläuft. Der Regierungsrat anerkennt das Anliegen einer möglichst langen Nachtruhe. Eine Reduktion der Flüge nach 23.00 Uhr ist ein erklärtes Ziel der Flughafenpolitik. Der Regierungsrat setzt sich bereits heute im Rahmen seiner Möglichkeiten für die zentralen Anliegen der Volksinitiative ein (vgl. Flughafenbericht 2024, RRB Nr. 1141/2024). Auch hat der Flughafen Zürich bereits heute im Vergleich mit anderen europäischen Konkurrenzflughäfen sehr kurze Betriebszeiten. In den letzten 20 Jahren wurden die Betriebszeiten schrittweise um insgesamt zwei Stunden verkürzt. Obwohl die Passagierzahlen zwischen 2000 und 2019 um fast 40% stiegen, nahmen die Flugbewegungen um 15% ab. Die absehbaren technologischen Entwicklungen werden die Situation weiter verbessern. Mit optimierten An- und Abflugrouten, weiteren Massnahmen zur Stabilisierung des Betriebs, wozu u. a. die Verlängerung der Pisten 28 und 32 gehört, und Verbesserungen von Effizienz und Planbarkeit des Flugbetriebs werden weitere Fortschritte angestrebt. Neben dem Schutz der Bevölkerung und der Umwelt muss der Regierungsrat aber auch andere Interessen des Kantons wahren. Dazu gehört die Sicherung des Wohlstands durch gute Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Dem Flughafen kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Als einziges interkontinentales Luftverkehrsdrehkreuz des Landes bindet der Flughafen Zürich die Schweiz an die wichtigsten Metropolen der Welt an. Die täglichen Direktverbindungen zu den wichtigsten Metropolen in Europa und der Welt werden hauptsächlich durch den Hub-Betrieb ermöglicht, den der Flughafen zusammen mit der SWISS International Airlines betreibt. Durch die sehr gute und direkte Erreichbarkeit profitiert einerseits der Wirtschaftsstandort, andererseits auch die Bevölkerung, die den Flughafen für Kurz-, Mittel- und Langstreckenreisen in Anspruch nimmt. Voraussetzung für den Betrieb eines Drehkreuzes sind konkurrenzfähige Betriebszeiten, stabile An- und Abflugkonzepte und eine leistungsfähige Infrastruktur. Nur durch ein aufeinander abgestimmtes Zusammenspiel von Kurz- und Langstreckenflügen kann die Dreh-

kreuzfunktion aufrechterhalten werden. Mit der heutigen Regelung wird sowohl den Anliegen der Bevölkerung nach Schutz vor Fluglärm als auch denjenigen der Fluggesellschaften, der Wirtschaft und der Bevölkerung, die den Flughafen für Reisen nutzt, Rechnung getragen. Eine weitere Verkürzung der Betriebszeiten hätte erhebliche volkswirtschaftliche Auswirkungen, weil die Hub-Funktion infrage gestellt würde. Eine Vorverlegung der letzten Welle würde den «Taktfahrplan» der SWISS aus dem Gleichgewicht bringen und damit die Konnektivität der Schweiz mit der Welt gefährden. Damit würde ein wichtiger Vorteil des Wirtschaftsstandorts verloren gehen.

Eine Annahme der Initiative würde zu grossen Unsicherheiten führen. Der Regierungsrat und die Verwaltung wären mit Aufgaben konfrontiert, die sie nicht bzw. nicht erwartungsgemäss erfüllen können. Und würden sie es dennoch versuchen, wären die Entscheide unter Umständen nicht rechtsbeständig. Die Volksinitiative ist vor diesem Hintergrund insgesamt abzulehnen. Sie schafft unklare rechtliche Verhältnisse, weckt unerfüllbare Erwartungen und schadet gewichtigen kantonalen und nationalen Interessen (Landesflughafen).

6. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Flughafen-Nachtruhe-Initiative» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli Kathrin Arioli