

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C_415/2015

Urteil vom 27. April 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Stohner.

Verfahrensbeteiligte

1. Forum Flugplatz Dübendorf,
2. Patrick Walder,
beide vertreten durch Lorenzo Marazzotta & Mischa Morgenbesser, Rechtsanwälte,
Beschwerdeführer,

gegen

Kantonsrat des Kantons Zürich,
Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich,

Regierungsrat des Kantons Zürich,
Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand

Stimmrechtsbeschwerde;
Teilrevision des kantonalen Richtplans,

Beschwerde gegen den Beschluss vom 29. Juni 2015 des Kantonsrats des Kantons Zürich.

Sachverhalt:

A.

Der Militärflugplatz Dübendorf umfasst eine Fläche von rund 230 Hektaren und stellt die grösste strategische Landreserve im Eigentum des Bundes dar. Am 3. September 2014 entschied der Bundesrat, dass der Militärflugplatz künftig als ziviles Flugfeld mit Bundesbasis weitergenutzt und auf einem bis zu 70 Hektaren grossen Teil des Areals die Errichtung eines nationalen Innovationsparks durch den Kanton Zürich ermöglicht werden soll.

Bereits am 25. Juni 2014 hatte der Regierungsrat des Kantons Zürich dem Kantonsrat Antrag auf eine Teilrevision des kantonalen Richtplans gestellt. Der Regierungsrat führte aus, die planungs- und baurechtlichen Vorgaben für die künftige Nutzung des Flugplatzareals Dübendorf seien auf allen Planungsebenen noch zu schaffen. Dies betreffe auf Bundesebene insbesondere die Sachpläne Militär und Infrastruktur der Luftfahrt (bei einer Beibehaltung einer aviatischen Nutzung) sowie auf kantonaler Ebene den Richtplan sowie einen kantonalen Gestaltungsplan mit grundeigentümergebundenen Festlegungen. Der geplante Innovationspark bezwecke die konzentrierte räumliche Verbindung von Wissenschaft und Wirtschaft an einem Ort und solle mithilfe spezifischer Infrastrukturen ideale Voraussetzungen für den Innovationsprozess schaffen.

Nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrats vom 25. Juni 2014 beschloss der Kantonsrat am 29. Juni 2015 mit 113 gegen 47 Stimmen eine Teilrevision des kantonalen Richtplans. Die SVP-Fraktion hatte im Kantonsrat erfolglos beantragt, der betreffende Beschluss sei dem Zürcher Stimmvolk zur Abstimmung vorzulegen, damit dieses vor Beginn der kantonalen Planungsarbeiten (Gestaltungsplan, Baubewilligungen u.a.m.) darüber befinden könne, ob es einen Teil der grössten strategischen Landreserve im Kanton Zürich für den geplanten Innovationspark freigeben wolle oder nicht.

B.

Diesen Kantonsratsbeschluss vom 29. Juni 2015 betreffend Teilrevision des kantonalen Richtplans fechten Patrick Walder und das Forum Flugplatz Dübendorf mit Stimmrechtsbeschwerde vom 26. August 2015 beim Bundesgericht an. Sie beantragen, der Beschluss des Kantonsrats sei dem fakultativen Referendum zu unterstellen; in Gutheissung der Beschwerde sei der angefochtene Beschluss erneut im Amtsblatt unter Ansetzung einer Referendumsfrist zu publizieren.

Mit Verfügung vom 29. September 2015 hat der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung das Gesuch um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

Der Kantonsrat verzichtet auf eine Stellungnahme zur Beschwerde. Die Baudirektion des Kantons Zürich beantragt namens des Regierungsrats die Beschwerdeabweisung. Die Beschwerdeführer halten an ihrem Standpunkt und an ihren Anträgen fest.

Die I. öffentlich-rechtliche Abteilung hat die Angelegenheit am 27. April 2016 in öffentlicher Sitzung beraten und entschieden.

Erwägungen:

1.

1.1. Der Beschluss des Kantonsrats vom 29. Juni 2015 ist nach Art. 82 lit. c sowie Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG i.V.m. § 19 und §§ 41 f. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2) mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten anfechtbar (vgl. auch Urteil 1C_586/2013 vom 7. Oktober 2014 E. 1, nicht publ. in: ZBI 116/2015 S. 100). Mit der sog. Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden; namentlich kann gerügt werden, ein Gegenstand sei zu Unrecht nicht dem fakultativen Referendum unterstellt worden (vgl. Urteil 1C_493/2009 vom 3. März 2010 E. 2, in: ZBI 111/2010 S. 693).

1.2. Das Beschwerderecht steht gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Ein besonderes (rechtliches) Interesse in der Sache selbst ist nicht erforderlich (vgl. BGE 134 I 172 E. 1.3.3 S. 176). Patrick Walder ist im Kanton Zürich stimmberechtigt und daher zur Beschwerde legitimiert.

Ebenfalls als legitimiert gelten nach der Rechtsprechung die politischen Parteien, die im Gebiet des betreffenden Gemeinwesens tätig sind, sowie politische Vereinigungen, namentlich ad hoc gebildete, mit juristischer Persönlichkeit ausgestattete Initiativ- und Referendumskomitees (BGE 134 I 172 E. 1.3.1 S. 175; Urteil 1C_174/2010 vom 14. Dezember 2010 E. 1.2, nicht publ. in: BGE 136 I 389).

Das Forum Flugplatz Dübendorf ist ein Verein, welcher den Erhalt des Flugplatzes Dübendorf und seiner Infrastruktur als Basis der Luftwaffe sowie als strategische Reserve für die Landesverteidigung bezweckt. Der Verein engagiert sich unter anderem für eine glaubwürdige Landesverteidigung und eine effiziente Luftwaffe und gegen eine nicht aviatische Nutzung der bestehenden Infrastruktur respektive gegen eine grossräumige Überbauung des Flugplatzgeländes für nicht aviatische Zwecke. Seine Ziele will der Verein unter anderem durch Öffentlichkeits- und Medienarbeit und durch politisches Engagement erreichen. Zu diesem Zweck will er politische und militärische Entscheidungsträger unterstützen und mit politischen Parteien zusammenarbeiten, welche die gleichen Zielsetzungen verfolgen (vgl. Art. 2 der Vereinsstatuten). Damit handelt es sich beim Forum Flugplatz Dübendorf um eine mit juristischer Persönlichkeit ausgestattete politische Vereinigung, welche zur Beschwerdeführung berechtigt ist.

1.3. Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen. In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich jedoch der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auffassung an; als oberste kantonale Organe anerkennt es Volk und Parlament. Die Anwendung anderer kantonalen Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft das Bundesgericht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (BGE 141 I 186 E. 3 S. 189 mit Hinweisen).

2.

2.1. Die Beschwerdeführer rügen, der angefochtene Kantonsratsbeschluss sei zu Unrecht nicht dem fakultativen Referendum unterstellt worden. Zwar würden die Festsetzung des kantonalen Richtplans und Richtplanänderungen im Allgemeinen nicht dem fakultativen Referendum unterstehen. Es sei

jedoch in jedem Einzelfall zu prüfen, ob sich die "Referendumsunterstellungspflicht" aus Art. 33 Abs. 1 lit. e der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) ergebe. Dies sei vorliegend der Fall. Bei der angefochtenen Richtplanänderung, mit welcher die Voraussetzung für eine Bundesunterstützung geschaffen werden solle, handle es sich um den ersten, nicht mehr rückgängig zu machenden Schritt zu einem Innovationspark am Standort Dübendorf. Mit der Revision des Richtplans werde bezweckt, dass der Bund dem Kanton Zürich eine der grössten strategischen Landreserven abgebe, was langfristige Auswirkungen auf die allgemeinen Lebensgrundlagen habe (Verkehr, Verdichtung, Lärm usw.).

2.2. Gemäss Art. 8 RPG (SR 700) erstellt jeder Kanton einen Richtplan, worin er mindestens festlegt, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll (Abs. 1 lit. a), wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden (Abs. 1 lit. b) und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen (Abs. 1 lit. c). Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im Richtplan (Abs. 2). Nach Art. 9 RPG sind Richtpläne für die Behörden verbindlich (Abs. 1). Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Abs. 2). Richtpläne werden in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet (Abs. 3).

Der Richtplan ist ein raumordnungspolitisches Führungsinstrument. Er dient der Koordination raumwirksamer Tätigkeiten. Zugleich äussert sich der Richtplan zu den erforderlichen Änderungen an der geltenden Nutzungsordnung, soweit sie auf raumwirksame Tätigkeiten oder auf die anzustrebende Entwicklung hin abgestimmt werden muss. Insofern ist der Richtplan Nutzungsrichtplan (vgl. Pierre Tschannen, in: Aemisegger / Moor / Ruch / Tschannen [Hrsg.], Kommentar RPG, 2009, Vorbemerkungen zu Art. 6-12 N. 6 ff.).

In Ziffer 6.2.2 des angefochtenen Beschlusses des Kantonsrats über die Teilrevision des kantonalen Richtplans vom 29. Juni 2015 werden unter dem Titel "Nationaler Innovationspark, Hubstandort Dübendorf" die Eckwerte für die Realisierung eines nationalen Innovationsparks auf dem Flugplatzareal Dübendorf festgelegt. Festgehalten wird insbesondere, dass der Kanton für die Realisierung des Innovationsparks einen kantonalen Gestaltungsplan erlässt, welcher die zulässigen Bauten und Anlagen, deren Nutzung und dem innovativen Standort angemessene Nachhaltigkeitsstandards sowie die öffentlichen Räume festsetzt. Gemäss Richtplaneintrag sind Nutzungen zulässig, die unmittelbar dem Ziel dienen, Akteure aus Forschung, Entwicklung und der Produkt- sowie Dienstleistungserzeugung miteinander zu vernetzen und neues Wissen in Wertschöpfungsprozesse zu überführen.

2.3. In der Lehre wird mit Blick auf die Funktion des Richtplans als (blosses) Steuerungs- und Koordinationsinstrument bezweifelt, dass es sinnvoll ist, Richtpläne dem Referendum zu unterstellen. Die beschränkte Bindungskraft des Richtplans - insbesondere seine blosse Behördenverbindlichkeit - einerseits und mögliche Komplikationen mit den Anforderungen des Stimmrechts (Art. 34 Abs. 2 BV) - insbesondere mit dem Grundsatz der Einheit der Materie - andererseits legten es nahe, auf ein Referendumsrecht zu verzichten. Ein Referendum gegen den kantonalen Richtplan, obwohl bundesrechtlich grundsätzlich zulässig, kennen denn auch nur wenige Kantone, namentlich die Kantone Basel-Landschaft und Waadt (vgl. zum Ganzen Pierre Tschannen, a.a.O., Art. 10 N. 15 f.; Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 10 N. 10; Beat Rudin, Der Richtplan nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung und der Koordinationsplan des Kantons Basel-Landschaft, 1992, S. 183).

Im Kanton Zürich besteht keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage, welche den kantonalen Richtplan respektive Richtplanänderungen dem fakultativen Referendum unterstellt. Dies wird von den Beschwerdeführern nicht bestritten. Diese berufen sich jedoch, wie dargelegt, auf Art. 33 Abs. 1 lit. e KV/ZH.

Diese Bestimmung ist nachfolgend mit Blick auf die Beurteilung der Referendumsfähigkeit der angefochtenen Richtplanänderung auszulegen. Die Verfassungsauslegung folgt den gleichen Kriterien wie die Gesetzesauslegung. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Bestimmung. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente (sog. Methodenpluralismus, wobei die einzelnen Auslegungselemente keiner hierarchischen Prioritätsordnung unterstehen). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 141 II 220 E. 3.3.1 S. 225).

2.4. Art. 33 Abs. 1 lit. e KV/ZH bestimmt, dass Beschlüsse des Kantonsrats von grundlegender

Bedeutung, die langfristige Auswirkungen auf die allgemeinen Lebensgrundlagen haben, auf Verlangen hin dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten sind.

Aus dem Wortlaut ergibt sich nicht eindeutig, ob Beschlüsse des Kantonsrats über Richtplanänderungen in den Anwendungsbereich von Art. 33 Abs. 1 lit. e KV/ZH fallen.

Bei den Beratungen im Zürcher Verfassungsrat zu Art. 33 Abs. 1 lit. e KV/ZH wurden Atomanlagen, Deponien, Genmanipulationen, das Klonen, gewagte Forschungsprogramme oder problematische Praktiken an Spitälern als mögliche Anwendungsfälle dieses sog. "Ökologiereferendums" genannt. Mit dem Begriff der allgemeinen Lebensgrundlagen werden die äusseren Bedingungen des menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens bezeichnet, d.h. Luft, Wasser und Boden bzw. Nahrung in einer Menge und Qualität, die das Leben ohne wesentliche Beeinträchtigung oder Schädigung ermöglicht. Zu den allgemeinen Lebensgrundlagen gehört auch die Absenz von schädlichen oder störenden Strahlungen, Erschütterungen, Lärmimmissionen usw. (vgl. zum Ganzen Protokoll des Zürcher Verfassungsrats 7. Sitzung vom 31. Januar 2002, S. 371 ff.; Christian Schuhmacher, in: Häner / Rüssli / Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, Art. 33 N. 29 ff.). In der Lehre herrscht Skepsis, dass Art. 33 Abs. 1 lit. e KV/ZH grosse praktische Bedeutung erlangen wird, da die meisten Vorlagen, welche die Voraussetzungen erfüllten, ohnehin unter das Ausgaben- oder Gesetzesreferendum fielen (Christian Schuhmacher, Initiative und Referendum in der neuen Zürcher Kantonsverfassung, in: ZBI 110/2009 S. 32 ff., S. 42).

Weder bei den Beratungen im Zürcher Verfassungsrat noch in den Kommentierungen in der Lehre zu Art. 33 Abs. 1 lit. e KV/ZH wurde bzw. wird die Bestimmung in Zusammenhang mit Richtplanänderungen gebracht. Dies erscheint auch stringent, bezieht sich doch Art. 33 Abs. 1 lit. e KV/ZH nach seinem Sinn und Zweck auf Grossvorhaben (wie die Erstellung von Atomanlagen oder Deponien) mit definitivem Charakter im Sinne langfristiger, unmittelbarer Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen. Richtplänen hingegen fehlt dieser definitive Charakter. Die im Richtplaneintrag aufgeführten planerischen Zielvorstellungen und Eckwerte des nationalen Innovationsparks wie insbesondere die zulässigen Nutzungen sind vage umschrieben (vgl. E. 2.2 hiervor). Die Festlegung des Innovationsparks im Richtplan stellt zwar einen gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG notwendigen, aber keinen hinreichenden bzw. keinen definitiven Schritt dar. Erst die konkrete Planung - vorliegend die Festsetzung in einem kantonalen Gestaltungsplan - und das nachfolgende Baubewilligungsverfahren haben grundeigentümerverbindlichen Charakter. Der für Private nicht verbindliche Richtplaneintrag als solcher hat damit keine unmittelbaren langfristigen Auswirkungen auf die allgemeinen Lebensgrundlagen.

Dieses sich aus der historischen und teleologischen Auslegung ergebende Ergebnis wird durch die systematische Auslegung gestützt. Gemäss Art. 54 KV/ZH ist der Kantonsrat zuständig für die Rechtsetzung und beschliesst - unter ausdrücklichem Vorbehalt der Volksrechte (Abs. 2) - über Vorlagen zur Änderung der Verfassung, über Gesetze sowie über interkantonale und internationale Verträge, soweit für letztere nicht der Regierungsrat zuständig ist (Abs. 1). Nach Art. 55 KV/ZH mit dem Randtitel "Planung" beschliesst der Kantonsrat zudem über die Grundzüge der räumlichen Entwicklung (Abs. 2). Im Unterschied zu Art. 54 KV/ZH steht jedoch Art. 55 KV/ZH nicht unter dem Vorbehalt der Volksrechte. Beschlüsse des Kantonsrats über die Grundzüge der räumlichen Entwicklung sind denn auch nicht unter den dem fakultativen Referendum unterstehenden Vorlagen (vgl. Art. 33 Abs. 1 KV/ZH) aufgeführt.

2.5. Ergänzend ist festzuhalten, dass die obersten kantonalen Behörden die gleiche Auffassung vertreten. Neben dem Kantonsrat, der den angefochtenen Beschluss nicht dem fakultativen Referendum unterstellte, gelangte auch der (bis zum 1. Juli 2010 für Stimmrechtsrekurse gegen Kantonsratsbeschlüsse zuständige) Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1486/2007 vom 3. Oktober 2007 bei der Beurteilung der Referendumsfähigkeit von Richtplänen unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Art. 33 Abs. 1 lit. e KV/ZH zum Ergebnis, dass Richtpläne und Richtplanänderungen weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum unterstehen. Auch das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich geht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass gegen Richtplanänderungen das Referendum nicht offen steht (vgl. etwa Verwaltungsgerichtsurteile VB.2013.00444 vom 16. Januar 2014 E. 8.3 und VB.2012.00015 vom 10. Juli 2013 E. 7.3). Die drei obersten Behörden des Kantons Zürich (Legislative, Exekutive und Judikative) sind somit übereinstimmend der Auffassung, dass Richtplanänderungen nicht dem Referendum unterstehen. Schliesslich hat auch das Bundesgericht im BGE 141 I 186 E. 4.3 betreffend "Kulturlandinitiative" unter Hinweis auf Art. 32 f. KV/ZH und den erwähnten Regierungsratsbeschluss Nr. 1486/2007 - wenn auch ohne Bezugnahme auf die Bestimmung von Art. 33 Abs. 1 lit. e KV/ZH - festgehalten, im Kanton Zürich werde der Richtplan vom Kantonsrat festgesetzt, der Festsetzungsbeschluss unterstehe aber nicht dem Referendum. Dem Kantonsrat stehe es gemäss kantonalem Verfassungsrecht nicht zu, eine den Stimmberechtigten in der Form einer allgemeinen Anregung

unterbreitete, angenommene Volksinitiative unmittelbar mit einer Revision des kantonalen Richtplans umzusetzen, da hierdurch den Stimmberechtigten die Möglichkeit genommen würde, anlässlich eines obligatorischen bzw. fakultativen Referendums über eine Umsetzungsvorlage in Verfassungs- oder Gesetzesform abzustimmen.

2.6. Die Auslegung von Art. 33 Abs. 1 lit. e KV/ZH (E. 2.4 hiavor), welche mit der kantonalen Praxis und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmt (E. 2.5 hiavor), führt zusammenfassend zum Ergebnis, dass die angefochtene Richtplanänderung entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht in Anwendung von Art. 33 Abs. 1 lit. e KV/ZH dem fakultativen Referendum untersteht. Für die Frage der Referendumsfähigkeit nicht von Relevanz ist, dass mit der zu beurteilenden Teilrevision des Richtplans die Voraussetzung für eine Bundesunterstützung geschaffen werden soll.

3.
Die Beschwerde ist folglich abzuweisen. Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Kantonsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 27. April 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Stohner