

[AZA 3]

1P.280/1999/mks

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG

7. Dezember 1999

Es wirken mit: Bundesrichter Aemisegger, Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Aeschlimann, Bundesrichter Féraud, Bundesrichter Catenazzi, Bundesrichter Favre und Gerichtsschreiber Steinmann.

In Sachen

1. Helen K u n z, Frohbühlstrasse 7, Glattbrugg,
 2. Rudolf B i t t e r l i, Glärnischstrasse 6, Opfikon,
 3. Hans E n z, Klotenerstrasse 7, Wallisellen,
 4. Brigitte D i e t r i c h, Leehagstrasse 7, Höri,
 5. David H ä n e, Helenastrasse 13, Zürich,
 6. Ursula H a u g - S p r i n g, Fliederweg 5, Bülach,
 7. Rino K e l l e r, Buchweg 1, Hochfelden,
 8. Heinz L u s t i, Zürichweg 9, Rümlang,
 9. Marc P f e i f f e r, Haldenstrasse 11, Oberembrach,
 10. Ueli R e i n h a r d t, Lättenstrasse 10, Niederglatt,
 11. Peter S t a l d e r, Hagenholzstrasse 25, Kloten,
 12. Hansruedi S t u t z, Sonnenrain 6, Dietlikon,
- Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Peter Ettler, Grüngasse 31, Zürich,

gegen

Regierungsrat des Kantons Z ü r i c h,

Kantonsrat des Kantons Z ü r i c h,

betreffend

Art. 4 BV, Art. 85 lit. a OG (Volksabstimmung über einen Kredit für die 5. Bauetappe des Flughafens Zürich vom 26. Juni 1995),

hat sich ergeben:

A.- Der Regierungsrat des Kantons Zürich unterbreitete dem Kantonsrat des Kantons Zürich mit Antrag vom 22. Juni 1994 einen Beschluss über die Bewilligung eines Kredites von 873 Millionen Franken für die Ausführung der 5. Bauetappe des Flughafens Zürich. Der Regierungsrat führte in der Weisung im Wesentlichen aus, verschiedene wichtige Anlage-teile des Flughafens hätten ihre Kapazitätsgrenzen erreicht oder bereits überschritten; der Flughafenbetrieb könne zu Spitzenzeiten nicht mehr ordnungsgemäss abgewickelt werden. Das prognostizierte Verkehrswachstum mache eine Erweiterung der Flughafeninfrastruktur erforderlich. Im Vordergrund stünden Erweiterungen in den Bereichen Flugzeug-, Passagier- und Frachtabfertigung. Verschiedene Massnahmen sollten sicherstellen, dass die Emissionen nicht zunehmen.

Der Kantonsrat stimmte diesem Kredit am 20. Februar 1995 zu und unterstellte den Kreditbeschluss dem obligatorischen Referendum.

Anlässlich der Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Zürich dem Kredit von 873 Millionen Franken für den Ausbau der 5. Ausbautappe des Flughafens Zürich mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 68% zu.

Der Kantonsrat erwahrte das Resultat der Volksabstimmung am 21. August 1995 (Publikation im Amtsblatt vom 1. September 1995).

B.- Im Laufe des Jahres 1998 wurden neue Angaben über das bisherige und prognostizierte Verkehrsaufkommen auf dem

Flughafen Zürich bekannt. Diese neuen Erkenntnisse veranlassten Helen Kunz und weitere Stimmbürger dazu, mit einer Eingabe vom 8. Oktober 1998 dem Kantonsrat eine Stimmrechtsbeschwerde einzureichen. Mit dieser stellten sie den Antrag, die Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 über den Kredit für die Ausführung der 5. Bauetappe des Flughafens Zürich als ungültig zu erklären (und aufzuheben) sowie die Abstimmung über die Kreditvorlage wiederholen zu lassen.

Die Beschwerdeführer machten im Wesentlichen geltend, die Stimmbürger seien im Vorfeld der Abstimmung vom 25. Juni 1995 über das Ausmass des Ausbaus des Flughafens getäuscht worden. Insbesondere sei zu Unrecht in Aussicht gestellt worden, dass der Ausbau des Flughafens gewisse Grenzen der Luft- und Lärmbelastung einhalte; weiter sei die Kreditvorlage von maximalen Flugbewegungen ausgegangen. Neuere Berichte und Prognosen zeigten nunmehr, dass die für das Jahr 2005 bzw. 2010 errechneten Prognosen bereits im Jahre 1997 erreicht worden seien, und dies, ohne dass der Ausbau des Flughafens, der mit dem Kredit ermöglicht werden sollte, bereits ausgeführt worden ist.

C.- Der Kantonsrat hat diese Beschwerde mit Beschluss vom 22. März 1999 abgewiesen, soweit darauf einzutreten war. Den Materialien ist zu entnehmen, dass er die Beschwerde als Gesuch um Wiedererwägung des die Abstimmung vom 25. Juni 1995 erhaltenden Kantonsratsbeschlusses vom 21. August 1995 behandelte. Aus materiellen Gründen verneinte der Kantonsrat indessen eine Irreführung der Stimmbürger und eine Verletzung des Stimmrechts.

D.- Gegen diesen Entscheid des Kantonsrates haben Helen Kunz und weitere Mitbeteiligte beim Bundesgericht am 11. Mai

1999 staatsrechtliche Beschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG erhoben. Sie beantragen, es sei der Kantonsratsbeschluss aufzuheben und der Kantonsrat sei anzuweisen, das Abstimmungsergebnis der Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 aufzuheben. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des Stimmrechts. Sie machen im Wesentlichen geltend, die Stimmbürger seien im Vorfeld der Abstimmung irregeführt und daher in ihrer freien Willensäusserung beeinträchtigt worden.

Der Regierungsrat und der Kantonsrat beantragen in ihren Vernehmlassungen Abweisung der Beschwerde. In der Beschwerdeergänzung und der Stellungnahme dazu halten die Parteien an ihren Anträgen fest.

E.- In der Folge der Annahme des Kredites ersuchte die Direktion der Volkswirtschaft des Kantons Zürich das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement um Erteilung einer Rahmenkonzession für die 5. Bauetappe. Dieses hat die Rahmenkonzession am 5. Februar 1997 unter Auflagen erteilt. Die dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerden hiess das Bundesgericht am 24. Juni 1998 teilweise gut (BGE 124 II 293).

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Der Kantonsrat hat die bei ihm eingereichte Stimmrechtsbeschwerde im Wesentlichen als Gesuch um Wiedererwägung des Beschlusses, mit dem das Abstimmungsergebnis vom 25. Juni 1995 erwahrt worden war, behandelt. Aus den Anträgen des Büros des Kantonsrates und des Regierungsrates ergibt sich die Feststellung, dass die förmliche Stimm-

rechtsbeschwerde den Beschwerdeführern zufolge Ablaufs der Beschwerdefrist verwehrt war (§ 123 ff. des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. September 1983, WAG, Gesetzessammlung 161). Die Beschwerde wurde deshalb im Sinne von § 86a ff. des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, Gesetzessammlung 175.2) und Art. 4 BV als Wiedererwägungsgesuch betrachtet. Der Kantonsrat erachtete die Voraussetzungen für eine Wiedererwägung als nicht gegeben und hat daher die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten war.

Die vorliegende staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ist als Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG zu behandeln. Es würde auf eine Verletzung des Stimmrechts hinauslaufen, wenn der Kantonsrat das Wiedererwägungsgesuch zu Unrecht abgewiesen hätte und damit ein Abstimmungsergebnis trotz gravierender Fehlinformation der Stimmbürger aufrechterhalten würde (BGE 113 Ia 146 E. 1b S. 149). Dabei sind die umstrittenen Informationen an die Stimmbürger im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde vor dem Hintergrund der Stimm- und Wahlfreiheit zu betrachten und an Hand der Voraussetzungen der Wiedererwägung nach § 86a ff. VRG und Art. 4 BV zu würdigen.

Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Anwendung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantona-ler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen; die Anwendung anderer kantona-ler Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts wird lediglich unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots geprüft (BGE 123 I 175 E. 2d/aa S. 178, mit Hinweisen). Wie es sich im vorliegenden Fall mit der Kognition hinsichtlich Auslegung und Anwendung von § 86a ff. VRG verhält, kann offen bleiben.

b) Die Beschwerdeführer sind unbestrittenermassen Stimmbürger des Kantons Zürich und daher zur Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG legitimiert. Die Beschwerde ist rechtzeitig eingereicht worden (Art. 89 in Verbindung mit Art. 34 OG).

Die Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG ist wie die staatsrechtliche Beschwerde im Sinne von Art. 84 OG grundsätzlich rein kassatorischer Natur (BGE 119 Ia 167 E. 1f S. 173, mit Hinweisen). Auf den Antrag um Erlass einer Anweisung an den Kantonsrat kann daher nicht eingetreten werden.

2.- Die Beschwerdeführer machen geltend, die Stimmbürger seien im Vorfeld der Abstimmung vom 25. Juni 1995 durch unzutreffende Informationen irreführt worden. Diese Rüge ist, wie dargetan, vorerst vor dem Hintergrund der Stimm- und Wahlfreiheit zu prüfen.

a) Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Stimm- und Wahlrecht räumt dem Bürger allgemein den Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und zum Ausdruck bringen kann (BGE 121 I 138 E. 3 S. 141, mit zahlreichen Hinweisen; vgl. auch Art. 34 Abs. 2 nBV).

Aus diesem Grundsatz hat das Bundesgericht unter anderem abgeleitet, dass das Gemeinwesen bei Wahlen und Abstimmungen hinsichtlich der Information an die Stimmbürger Zurückhaltung üben muss. Die Freiheit der Meinungsbildung

schliesst jede direkte Einflussnahme der Behörden aus, welche geeignet wäre, die freie Willensbildung der Stimmbürger im Vorfeld von Abstimmungen zu verfälschen (vgl. BGE 119 Ia 271 E. 3a S. 272, mit Hinweisen).

Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme empfohlen wird, auch unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist zwar nicht zur Neutralität, hingegen zur Objektivität verpflichtet. Es stellt daher eine unerlaubte Beeinflussung dar, wenn die Behörde ihre Pflicht zu objektiver Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert (BGE 119 Ia 271 E. 3b S. 273, ZBl 99/1998 S. 89 E. 4a S. 91, mit Hinweisen). Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit Vor- und Nachteilen abgeben und dem Stimmbürger eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind (vgl. die Hinweise bei Gerold Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996 S. 261). In Bezug auf die Vollständigkeit von Abstimmungserläuterungen hat das Bundesgericht ausgeführt, dass sich die Behörde nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und insbesondere nicht sämtliche Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen müsse; das Gebot der Sachlichkeit werde nicht verletzt, wenn nicht umfassend auf alle möglichen Konsequenzen hingewiesen werde; doch sei es der Behörde verwehrt, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken (ZBl 99/1998 S. 89 E. 4b S. 92, mit Hinweisen).

b) Im vorliegenden Fall beziehen sich die Beschwerdeführer in erster Linie auf die den Stimmbürgern vor der Abstimmung zugekommene Abstimmungszeitung des Regierungsrates. Diese Abstimmungszeitung stellt eine Abstimmungserläuterung im erwähnten Sinn dar und bildet daher Ausgangspunkt für die Beurteilung der von den Beschwerdeführern vorgebrachten Rüge der Irreführung der Stimmbürger. In dieser Abstimmungszeitung wird den Stimmbürgern die Kreditvorlage auf vier A4-Seiten erklärt; im Einzelnen enthält sie folgende Kapitel: Der Flughafen Zürich als Arbeits- und Auftraggeber; Kapazitätsengpässe behindern den Luftverkehr; die einzelnen Objekte der 5. Bauetappe; der Flughafen und die Umwelt.

Darüber hinaus nehmen die Beschwerdeführer Bezug auf die Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 22. Juni 1994. Diese Botschaft ist lediglich den Kantonsräten, nicht hingegen den Stimmbürgern zugekommen. Sie hat daher die Meinungsbildung und die Willenskundgabe der Stimmbürger nicht direkt beeinflusst. Allenfalls irreführende Angaben in dieser Botschaft führen nicht unmittelbar zu einer Irreführung der Stimmbürger und Verletzung des Stimmrechts. Wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung darlegt, rechtfertigt es sich dennoch, auch diese Botschaft in die Überlegungen über die Information im Vorfelde der Abstimmung mit einzubeziehen. Es ist jedoch geboten, im spezifischen Zusammenhang darauf zu achten, welche Informationen wem genau zugekommen sind.

c) Im Folgenden sind die beanstandeten Hinweise zur Abstimmungsvorlage im Einzelnen nachzuzeichnen (E. 3) und hernach unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit und des Anspruchs auf Wiedererwägung zu würdigen (E. 4).

3.- a) Der Flughafen Zürich befindet sich seit der Betriebsaufnahme in der Ebene von Kloten-Oberglatt in ständigem Ausbau (vgl. BGE 124 II 293 S. 300 f.). Seither sind vier zusätzliche Bauetappen realisiert worden. Das anhaltende Wachstum des Betriebes zwischen 1986 und 1992 machte laufend weitere, auch bauliche Verbesserungen der Flughafen-Infrastruktur erforderlich.

b) Vertreter der Flughafenpartner, d.h. die Flughafendirektion, die Flughafen-Immobilien-Gesellschaft FIG, die SWISSAIR und die "swisscontrol", erarbeiteten zusammen mit dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) im Januar 1990 die Luftverkehrsprognosen 1990 bis 2010. Diese Partner haben sich auf Grund von eigenen Vorstellungen und Schätzungen auf die folgenden Werte geeinigt (wobei hier und im Folgenden bei den Flugbewegungen lediglich die Linien- und Charterflüge berücksichtigt werden und der Geschäfts- und Privatluftverkehr bei Seite gelassen wird):

	1990	1995	2000	2005	2010
Bewegungen (in tausend)	173	205	227	243	259
Passagiere (in Mio)	12.7	16.0	19.5	23.0	26.0
Fracht (in tausend t)	350	455	565	675	785

c) Im Jahre 1992 hielten die Flughafenpartner ihre grundsätzlichen Vorstellungen über die künftige Entwicklung des Flughafens im so genannten Masterplan '92 fest. Er zeigt die Möglichkeit auf, die Leistungsfähigkeit des Flughafens dem künftigen Verkehr gemäss anerkannter Prognosen bis gegen das Jahr 2010 anzupassen. Er bezweckt, die bauliche Entwicklung so zu gestalten, dass die Anlage unter Ausnützung des gemäss kantonalem Gesamtplan, Teilrichtplan Verkehr, verfüg-

baren Areals ein sinnvolles und leistungsfähiges Ganzes bildet, und stellt damit ein raumplanerisches Leitbild, indessen kein Bauprogramm dar. Der Masterplan '92 ist vom Regierungsrat des Kantons Zürich am 3. Juni 1992 genehmigt und vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen worden.

Der Masterplan basiert auf den genannten Luftverkehrsprognosen von 1990. Er geht von den Annahmen aus, dass das bisherige Pistensystem physisch unverändert bleibt, die Luftraumnutzung nicht zusätzlich eingeschränkt wird, die gegenwärtige Nachtsperreordnung erhalten bleibt und allfällige Begrenzungen des europäischen Luftraumes als lösbar ausser Betracht gelassen werden können.

Zur Ermittlung der jährlich möglichen Bewegungen wurde die mittlere Systemnutzung über den Tag zu Grunde gelegt. Daraus errechnete sich die Zahl von rund 250'000 Bewegungen pro Jahr nach folgender Rechnung: Kapazität des Pistensystems zu 365 Tagen x 18 Stunden x 63% mittlere Auslastung x 60 Landungen und Starts. Hierfür wurde die mittlere Systemnutzung über den ganzen Tag nach folgenden Werten angenommen:

(1) Verkehrsspitze Morgen (0700 - 0830)	1½ h zu 100%
(2) Verkehrsspitze Mittag (1000 - 1300)	3 h zu 100%
(3) Verkehrsspitze Abend (1730 - 1900)	1½ h zu 100%
(4) Zeit zwischen (1) und (3)	6 h zu 60%
(5) Übrige Zeit	6 h zu 30%
Mittlere Auslastung	18 h zu 63%

Auf Grund all dieser Voraussetzungen rechnet der Masterplan '92 mit den folgenden Luftverkehrsleistungen im Linien- und Charterverkehr für den Zeitraum 1989 bis 2010:

	<u>1989</u>	<u>2010</u>
Flugbewegungen (tausend)	163	260
Passagiere (Mio)	12	26
Frachtumschlag (1000 t)	335	750

Als Gesamtsystem weist der Masterplan '92 somit ungefähr folgende Kapazitäten aus:

Flugbewegungen (in tausend)	250
Passagiere (in Mio)	23
Frachtumschlag (in tausend t)	750

d) Der Regierungsrat legte in seiner Botschaft an den Kantonsrat für den Kredit für die Ausführung der 5. Bauetappe des Flughafens dar, dass die Kapazitätsgrenzen verschiedener Anlageteile erreicht oder gar überschritten würden, sodass je länger je weniger Gewähr für eine geordnete Abwicklung des Flughafenbetriebes geboten werden könne. Auch in den kommenden Jahren müsse mit einem wachsenden Verkehrsaufkommen gerechnet werden. Die 5. Bauetappe orientiere sich am Masterplan '92; sie stelle bloss einen ersten, wenn auch sehr bedeutenden Schritt in Richtung des theoretisch möglichen Vollausbaus des Flughafens im Sinne des Masterplanes '92 dar. Das Verkehrsaufkommen zeige sich für die Szenarien "Heute" (1993), "5. Bauetappe" und "Masterplan '92" folgendermassen:

	<u>1993</u>	<u>5. Etappe</u>	<u>Masterplan</u>
Flugbewegungen (in tausend)	197	220	250
Passagiere (Mio)	13.5	20	23
Fracht (in tausend t)	377	650	750

Im Einzelnen beleuchtet die Botschaft die Luftbelastung (Flug- und Landverkehr), Fluglärm und weitere Umweltfaktoren. Zur Luftbelastung führte der Regierungsrat insbesondere

aus, dass diese durch den Einsatz moderner Flugzeuge (wie sie die SWISSAIR anschaffte) und weitere Massnahmen auch bei anhaltendem Verkehrswachstum nicht zunehmen sollte. Die Umweltbilanz für den Flughafen habe ferner gezeigt, dass sich die Lärmbelastung im Falle eines Vollausbaus des Flughafens gemäss Masterplan '92 auf dem damaligen Niveau halten, sogar leicht verringern werde.

e) In der Abstimmungszeitung wird erneut darauf verwiesen, dass einzelne Teilsysteme zeitweise bis an die Grenzen ihrer Kapazität, teilweise sogar darüber hinaus in Anspruch genommen würden; der wachsende Verkehr könne nicht mehr ordnungsgemäss abgewickelt werden, was zu Verspätungen und negativen Auswirkungen auf die Umwelt führe. Für das Jahr 1994 werden 204'000 Flugbewegungen des Linien- und Charterverkehrs (und zusätzlich 38'000 Bewegungen des Geschäfts- und Privatluftverkehrs) ausgewiesen. Für den Abschluss der fünften Bauetappe wird mit 220'000 Bewegungen des Linien- und Charterverkehrs (und zusätzlich 35'000 Bewegungen des Geschäfts- und Privatluftverkehrs) gerechnet. Im Umweltverträglichkeitsbericht werde demgegenüber die Messlatte noch höher angesetzt und mit 240'000 Bewegungen gerechnet. Das relativ geringe Wachstum der Flugbewegungen wird darauf zurückgeführt, dass der erwartete Mehrverkehr in Zukunft vor allem mit grösseren Flugzeugen abgewickelt würde; demnach ist davon die Rede, dass die Anzahl der Passagiere von damals 14,5 Mio nach der Inbetriebnahme der fünften Ausbaustufe auf 20 Mio pro Jahr ansteige. Der Ausbau solle schliesslich eine Abfertigung von 650'000 t Fracht (inkl. LEV) ermöglichen. Bei diesen Angaben wird davon ausgegangen, dass das heutige Pistensystem grundsätzlich unverändert bleibt, zusätzliche Rollwege und Bereitstellungsflächen indessen eine bessere Nutzung erlaubten.

Im Kapitel über den Flughafen und die Umwelt wird dargelegt, dass die vom Flughafen gesamthaft verursachten

Stickoxid- und Kohlenwasserstoff-Emissionen bei Realisierung der entsprechenden Massnahmen wie die Einführung der Lenkungsabgabe und der emissionsabhängigen Landegebühr und andern in Zukunft deutlich verringert würden (vgl. zur emissionsabhängigen Landegebühr auch BGE 125 I 182). Schliesslich komme die Umweltbilanz zum Schluss, dass sich die Fluglärmbelastung auch bei einer weiteren Zunahme der Flugbewegungen auf dem damaligen Niveau halte.

Zusammenfassend wird in der Abstimmungszeitung festgehalten, dass wichtige Teile des Flughafens an den Grenzen ihrer Kapazität angelangt seien oder diese teilweise überschritten hätten. Der Flughafen müsse daher dringend erweitert werden. Die fünfte Bauetappe gehe nicht zu Lasten der Umwelt: Verschiedene Massnahmen stellten sicher, dass die Luftverschmutzung und die Fluglärmbelastung trotz des erwarteten Verkehrswachstums nicht weiter zunähmen.

f) Im Jahre 1998 ist das tatsächliche Verkehrsaufkommen von 1997 bekannt geworden. Es übersteigt die Prognosen beträchtlich. Das Verkehrsaufkommen der letzten Jahre zeigt folgendes Bild:

	1990	1994	1995	1996	1997
Flugbewegungen in tausend)	172	204	209	224	241
Passagiere (Mio)	12.2	14.0	14.8	15.7	17.8
Fracht (in tausend t)	256	320	327	322	334

4.- Im Folgenden gilt es, die vorstehenden Informationen an die Stimmbürger im Hinblick auf die Stimmfreiheit zu beurteilen und mit den damaligen tatsächlichen Verhältnissen und den seither eingetretenen Entwicklungen zu vergleichen.

a) Es ist eine allgemein bekannte Tatsache, dass Prognosen immer erhebliche Unsicherheiten anhaften. Die Unsicherheiten können sich in einzelnen Sachgebieten stärker auswirken als in andern; verschiedentlich ist betont worden, dass Voraussagen im Bereiche der Luftfahrt besonders schwierig seien. Auch der Beizug von Spezialisten vermag, wie der vorliegende Fall zeigt, an den Unsicherheiten nichts zu ändern.

In der Abstimmungszeitung ist auf die Voraussagen bezüglich des künftigen Verkehrsaufkommens Bezug genommen worden. Dabei sind die Stimmbürger speziell auf die Unsicherheit solcher Prognosen hingewiesen worden. Aus der Sicht des Stimmrechts darf dem Stimmbürger zugetraut werden, mit Prognosen richtig umzugehen und deren Relativität bei seiner Meinungsbildung zu berücksichtigen (vgl. BGE 117 Ia 41 E. 5a S. 47). Am Prognosecharakter ändert auch der Umstand nichts, dass der Regierungsrat in der Abstimmungszeitung nicht nur von 220'000 Flugbewegungen entsprechend den Voraussagen sprach, sondern die Latte im Hinblick auf den Umweltverträglichkeitsbericht hoch ansetzte und dafür mit 240'000 Flugbewegungen rechnete. Damit wird dem Stimmbürger in gewisser Hinsicht ein "sicheres Maximum" suggeriert, das "auf keinen Fall" überschritten werde. Der Prognosecharakter bleibt indessen auch in dieser Hinsicht erhalten und veranlasst den Stimmbürger zu einem vorsichtigen Umgang mit solchen Voraussagen.

b) Im vorliegenden Fall haben sich die Voraussagen über das künftige Verkehrsaufkommen als unzutreffend erwiesen. Die prognostizierten Annahmen sind innert kürzester Zeit und vor Ausführung der 5. Bauetappe übertroffen worden. Das Bundesgericht hat die Prognosen für das Verkehrsaufkommen als eindeutig und in erheblichem Ausmass unzutreffend bezeichnet (BGE 124 II 293 E. 14 S. 325). Dieser Umstand

wird denn auch von keiner Seite mehr bestritten. Im Hinblick auf die vorliegende Beschwerde ist die Unrichtigkeit der auch gegenüber den Stimmbürgern geäusserten Voraussagen vor dem Hintergrund des Stimmrechts zu prüfen und zu gewichten. Der Umstand, dass sich Prognosen als erheblich unzutreffend erwiesen haben, stellt für sich allein gesehen keine Irreführung der Stimmbürger und keine Verletzung des Stimmrechts dar.

c) Die Prognosen über das Verkehrsaufkommen sind von den Flughafenpartnern und vom BAZL gemeinsam erstellt worden. Es ist bekannt, dass die einzelnen beteiligten Stellen unterschiedliche Positionen vertraten und weit auseinander liegende Voraussagen machten. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Luftverkehrsprognosen nicht von einem weiten Konsens getragen worden oder gar unsorgfältig gewesen wären. Ferner kann auch nicht unterstellt werden, dass die Prognosen gewissermassen manipuliert worden seien; da Prognosen oft unterschiedlichen und auch gegensätzlichen Zwecken dienen, darf angenommen werden, dass sich die Urheber tatsächlich um Objektivität bemüht haben. Schliesslich wurden die Prognosen auch nie ernsthaft in Frage gestellt, weder in der ausgedehnten Diskussion im Kantonsrat um den umstrittenen Kredit noch bei anderer Gelegenheit.

d) In Anbetracht der grossen Abweichungen der Prognosen von den tatsächlich eingetretenen Verhältnissen stellt sich die Frage, ob die ursprünglichen Voraussagen, die im Wesentlichen auf die Prognosen von 1990 zurückgehen, im Laufe der Jahre hätten angepasst werden können oder hätten angepasst werden müssen und ob daher den Stimmbürgern andere Informationen hätten zugehen müssen.

Die tatsächlichen Flugbewegungen von 1994 und 1995 hielten sich im Rahmen der Prognosen. Im Jahre 1994 hat die

Zahl der Bewegungen die Prognose um 5'479 oder 2,7%, im Jahre 1995 um 3'565 oder 1,7% überschritten. Wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung darlegt, erfolgte die beachtliche Steigerung der Bewegungen erst ab dem Jahre 1996. Daraus geht hervor, dass die Prognose der Flugbewegungen von 1990 nicht zum Vornherein unglaubwürdig war und mindestens während der ersten fünf Jahre die Entwicklung richtig wiedergab.

Die Beschwerdeführer machen allerdings geltend, dass diese Voraussagen in den Jahren 1994 und 1995 hätten überprüft und angepasst werden müssen. Dies kann indessen nicht leichthin angenommen werden. Die statistischen Angaben vom Jahr 1995 lagen im Zeitpunkt der umstrittenen Abstimmung noch nicht vor. Die Zunahme des Verkehrsaufkommens von 1993 auf 1994 um ca. 3,5% für sich allein ist kein Grund, die Prognosen einer vertieften Überprüfung zu unterstellen. Dasselbe gilt für die von den Beschwerdeführern vorgebrachte konjunkturelle Lage. Eine Rezession in bestimmten Jahren braucht nicht zu Korrekturen von Prognosen zu führen. Die auf lange Sicht ausgerichteten Prognosen basieren ihrerseits auf einer Beurteilung der längerfristigen konjunkturellen Entwicklung, sodass kurzfristige Konjunkturänderungen nicht zu entsprechenden Anpassungen der Prognosen führen müssen. Schliesslich kann es auch nicht auf die von den Beschwerdeführern in ihrer Beschwerdeergänzung vorgebrachten Voraussagen anderer Institute bezüglich anderer internationaler Flughäfen mit unterschiedlichen Bedingungen und Voraussetzungen ankommen.

e) Seit der Volksabstimmung über den Kredit haben sich verschiedene wichtige Gegebenheiten grundlegend geändert und zu einer starken Zunahme des Verkehrsaufkommens beigetragen. Auf diese ist kurz einzugehen und darauf hin zu prüfen, ob sie vorausgesehen werden konnten.

Mit dem Winterfahrplan 1996/97 verlagerte die SWISSAIR einen Teil ihrer Tätigkeit vom Flughafen Genf weitgehend auf den Flughafen Zürich. Diese unternehmerisch bedingte Änderung brachte dem Flughafen Zürich einen wesentlichen Mehrverkehr. Damit in einem gewissen Zusammenhang stehend wurde zusätzlich eine so genannte vierte Welle eingeführt: Zu den oben erwähnten Verkehrsspitzen kam eine zusätzliche vierte Anschlusspitze in der Zeit von 09 45 bis 10 15 Uhr hinzu. Beides zusammen hatte eine Zunahme der Flugbewegungen von rund 16'000 pro Jahr zur Folge. Mit der teilweisen Freigabe der Piste 16 wurden - im Rahmen des bisherigen Betriebsreglements - zusätzliche Flugbewegungen möglich. Die vermehrte Benutzung der Piste 16 erhöhte den oben genannten Kapazitätseckwert von 60 Bewegungen pro Stunde auf 66 Bewegungen.

Mit diesen Änderungen konnte im Voraus nicht gerechnet werden. Der unternehmerische Entscheid der SWISSAIR, ihre Tätigkeit auf den Flughafen Zürich zu konzentrieren, war nicht voraussehbar und rief im Übrigen heftige und kontroverse politische Diskussionen hervor. Die Infrastruktur des Flughafens ist grundsätzlich nicht auf vier Wellen ausgerichtet, sodass die heutige Benutzung die Installationen tatsächlich an den Rand ihrer Kapazitäten bringt. Auch in dieser Hinsicht kann daher nicht gesagt werden, die Veränderungen hätten vorausgesehen werden können und die Stimmbürger seien mangels entsprechender Informationen irregeführt worden.

f) Die Beschwerdeführer machen in ihrer Beschwerdeergänzung aber darauf aufmerksam, dass schon deutlich vor dem Zeitpunkt der umstrittenen Abstimmung Anzeichen für grundlegende Änderungen vorhanden gewesen seien, die im Hinblick auf die Voraussagen hätten berücksichtigt werden müssen.

Zum einen weisen sie darauf hin, dass die Piste 16 bereits im Jahre 1993 vermehrt für Starts Richtung Süden freigegeben werden musste; dadurch sei eine höhere Kapazität der Bewegungen ermöglicht worden, welche durch die Änderung des Betriebsreglementes gefördert worden sei. Demgegenüber macht der Regierungsrat geltend, die Neufassung des Betriebsreglementes habe keine materiellen Änderungen gebracht und die Benützung der Piste 16 habe lediglich als Ausnahmemöglichkeit bestanden. - Wie es sich im Einzelnen damit verhält, kann offen bleiben. Es darf berücksichtigt werden, dass sich das Verkehrsaufkommen noch im Jahre 1994, als die Piste 16 bereits vermehrt in Anspruch genommen wurde, im Rahmen der Prognosen bewegte und daher kein Bedarf nach einer eigentlichen Überprüfung der Voraussagen gegeben war. Das ändert allerdings nichts am Umstand, dass eine zusätzliche Benützung der Piste 16 tatsächlich zu einer Kapazitätssteigerung führt, die von einem bestimmten Gewicht ist und durchaus in die seitherigen Prognosen hätte einfließen können. Eine solche Berücksichtigung wäre umso eher denkbar, wenn mit dem Regierungsrat davon ausgegangen wird, dass die vermehrte Benützung der Piste 16 ohne Änderung des Betriebsreglements erfolgen kann.

Weiter machen die Beschwerdeführer geltend, dass auch eine Ausdehnung der intensiven Flughafenbenützung über das so genannte 3-Wellen-Prinzip hinaus schon in einem frühen Zeitpunkt absehbar gewesen sei. Der Regierungsrat habe selber vor drei Jahren bei der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage festgehalten, die Spitzenzeiten würden ausgedehnt und die dazwischen liegenden Lücken aufgefüllt. Daraus kann einerseits geschlossen werden, dass eine entsprechende Berücksichtigung tatsächlich möglich gewesen ist; ob sie in die Prognosen von 1990 Eingang gefunden hat, lässt sich nicht nachweisen. Andererseits ergibt sich, dass ein 4-Wellen-Rhythmus nicht so grundlegend neu ist, wie immer

wieder dargelegt worden ist. Hinsichtlich der Informationen vor der Kreditabstimmung im Jahre 1995 kann lediglich gesagt werden, dass das Ausmass des Anstieges der Flugbewegungen mit der Einführung der vierten Welle überrascht hat und weder in den ursprünglichen Prognosen noch im Nachhinein im Sinne einer Korrektur zwingend berücksichtigt werden musste.

g) Darüber hinaus machen die Beschwerdeführer allerdings geltend, die Stimmbürger hätten im Sinne einer optimalen Transparenz gerade auch über die Voraussetzungen der Prognosen besser informiert werden müssen. Eine hinreichende Information bedinge, dass auch Unsicherheitsfaktoren, welche den Prognosen zu Grunde liegen, bekanntgegeben würden.

Die beschriebenen grundsätzlichen Veränderungen der Verhältnisse waren, wie dargetan, nicht bzw. nicht in vollem Ausmass voraussehbar. Die Voraussagen über das Verkehrsaufkommen basierten auf den Voraussetzungen der Kapazitätseckwerte, der drei Wellen sowie der bisherigen Benützung des Pistensystems und der Geschäftspolitik der SWISSAIR. Diese Faktoren durften weitgehend als fest betrachtet werden. Änderungen sind indes immer möglich und können in einem Bündel von Faktoren nicht leicht herausgeschält werden. Unter dem Gesichtswinkel der sachlichen Information der Stimmbürger braucht sich das Gemeinwesen in den Abstimmungserläuterungen nicht mit jeder Einzelheit zu befassen und kann nicht auf jeden möglichen Einwand eingehen. Es ist ihm lediglich verwehrt, für den Stimmbürger wichtige Elemente zu unterdrücken (vgl. oben E. 2a). Von einer derartigen Unterdrückung kann indessen nicht gesprochen werden, wenn die - technisch möglichen und nunmehr auch tatsächlich eingetretenen - Veränderungen als unwahrscheinlich erscheinen. Es ist denn auch symptomatisch, dass - soweit ersichtlich - auch im Rahmen der eingehenden kantonsrätlichen Debatten

(mit zahlreichen Kommissionssitzungen) die Voraussetzungen der Prognosen nicht ernsthaft hinterfragt worden sind.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat gewisse Grundlagen der Prognosen durchaus transparent machte. So wies er sowohl in der Abstimmungszeitung als auch in seiner Botschaft darauf hin, dass davon ausgegangen werde, ein Teil des erwarteten Zuwachses an beförderten Personen werde durch den Einsatz von grösseren Flugzeugen aufgefangen. Ferner wird in der Botschaft klargestellt, dass die Experten für den Flughafen Zürich mit kleineren Wachstumsraten rechneten als bei andern internationalen Flughäfen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kann daher nicht gesagt werden, die Stimmbürger hätten über die Grundlagen und Unsicherheiten der Prognosen keine Informationen erhalten.

h) Die Beschwerdeführer machen ferner geltend, den Stimmbürgern seien nicht nur Prognosen über das Verkehrsaufkommen mit all ihren Unsicherheiten, sondern Angaben über eigentliche Kapazitäten und Kapazitätsgrenzen unterbreitet worden. Wenn die heutigen Annahmen über die Kapazitäten so grundlegend verschieden sind, dann seien die Stimmbürger eben irregeführt worden.

Es ist den Beschwerdeführern zuzugestehen, dass Angaben über Kapazitäten und Kapazitätsgrenzen beim unbefangenen Leser den Eindruck von festen Grössen hervorruft, die - anders als Prognosen und vorbehältlich neuer technischer und baulicher Anlagen - grundsätzlich keinen und erst recht nicht kurzfristigen Änderungen unterworfen sind.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist in der Abstimmungszeitung nirgends von eigentlichen Kapazitäten die Rede, welche mit dem Ausbau des Flughafens erreicht

würden; es wird lediglich ausgeführt, dass nach dem Ausbau etwa 220'000 bzw. 240'000 Bewegungen des Linien- und Charterverkehrs bewältigt würden. Damit werden Aussagen über die Kapazitäten weder zum heutigen Zustand noch zum Zustand nach Ausführung der 5. Etappe gemacht. Es wird in der Abstimmungszeitung auch nicht auf den Masterplan '92 Bezug genommen, aus dem eine Kapazitätsgrenze von 250'000 bzw. 260'000 Flugbewegungen herausgelesen werden kann. Insofern kann zum Vornherein nicht gesagt werden, die Stimmbürger seien durch die Abstimmungszeitung irregeführt worden.

Es kann indessen nicht in Abrede gestellt werden, dass in der Abstimmungszeitung ausgeführt wird, die Kapazitätsgrenzen seien bereits im Zeitpunkt der Volksabstimmung erreicht bzw. sogar überschritten. Das suggeriert dem Stimmbürger, dass ein weiteres Wachstum ohne den Ausbau zum Vornherein nicht mehr möglich sei. Gerade das aber ist in der Zwischenzeit durch die tatsächliche Entwicklung bzw. durch die neueren Prognosen widerlegt worden.

Bei genauerem Hinsehen können die Ausführungen allerdings nicht als absolute Kapazitäten und Kapazitätsgrenzen verstanden werden. Bereits die Bemerkung, die betrieblichen Kapazitäten seien teilweise bereits überschritten, bringt zum Ausdruck, dass es sich nicht um absolute, nicht überschreitbare Grössen und Grenzen handeln kann. Sie ist vielmehr in dem Sinne zu verstehen, dass das bisherige und ein zukünftiges Verkehrsaufkommen zu Störungen und Unannehmlichkeiten führen und daher nicht mehr in Kauf genommen werden können. Weiter leuchtet ohne weiteres ein, dass auch Kapazitätsangaben von gewissen technischen Grundlagen und Annahmen abhängig sind, welche Änderungen unterworfen sind. So darf angenommen werden, dass der Allgemeinheit bekannt ist, dass nicht über den ganzen Tag hinweg mit voller Auslastung geflogen wird und demnach insoweit ein

Wachstumspotenzial versteckt ist. Das zeigt, dass auch Angaben über die Kapazitäten nur relativ sind.

Gesamthaft gesehen, kann daher auch in dieser Hinsicht nicht von einer eigentlichen Irreführung der Stimmbürger gesprochen werden. Immerhin erscheint es nicht ganz unproblematisch, wenn dem Stimmbürger einerseits suggeriert wird, der anwachsende Flugverkehr könne nur mit einem Ausbau der Flughafeninfrastruktur bewältigt werden, und wenn andererseits die prognostizierten Flugbewegungen schon wenige Jahre nach der Volksabstimmung sogar ohne Ausführung der 5. Bauetappe bewältigt werden können.

i) In die gleiche Richtung deuten die Ausführungen in der Abstimmungsbotschaft zu den Auswirkungen des Flughafenbaus auf die Umwelt. Danach soll die 5. Bauetappe nicht zu Lasten der Umwelt gehen, Luftverschmutzung und Fluglärmbelastung sollen auf Grund verschiedener Massnahmen trotz des erwarteten Verkehrswachstums nicht weiter zunehmen, sogar leicht abnehmen.

Nach Bekanntwerden des jüngsten tatsächlichen Verkehrsaufkommens und der neueren Verkehrsprognosen können die Aussagen in der Abstimmungszeitung keine Gültigkeit mehr beanspruchen. Die Verkehrszunahme führt vielmehr zu einer Mehrbelastung der Umwelt hinsichtlich Luftreinhaltung und Lärm, welche mit den Versprechungen in der Abstimmungszeitung in klarem Widerspruch steht. Der Grund hierfür liegt nicht etwa darin, dass die zahlreichen Massnahmen keine Wirkung erzielen würden, sondern vorab in der Zunahme des Flugverkehrs.

Nach den obigen Erwägungen konnte die Zunahme des Flugverkehrs nicht bzw. nicht im eingetretenen Ausmass vorausgesehen werden. Das hat zur Folge, dass auch mit der

dadurch verursachten Zunahme der Umweltbelastung nicht gerechnet werden musste. Daraus ergibt sich, dass entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer auch in dieser Hinsicht nicht von einer Irreführung und Falschinformation der Stimmbürger gesprochen werden kann.

5.- a) Auf Grund all der vorstehenden Erwägungen kann festgehalten werden, dass die tatsächlich eingetretene Entwicklung des Verkehrsaufkommens sämtliche Voraussagen bei weitem übertraf, weite Kreise überraschte und schliesslich ein vollkommen verändertes Umfeld schuf. Die Zunahme des Flugverkehrs konnte, ausgehend von den Prognosen von 1990, in dem eingetretenen Ausmass kaum vorausgesehen werden. Insofern kann den Behörden keine Falschinformation der Stimmbürger vorgeworfen werden. An dieser Beurteilung ändert grundsätzlich auch der Umstand nichts, dass in Einzelbereichen wie etwa der Pistenbenützung und der Benützung zwischen den Spitzenzeiten Anzeichen bestanden, welche zu einer Überprüfung der Prognosen hätten Anlass geben können. Für die Beurteilung der vorliegenden Stimmrechtsbeschwerde ist insbesondere von ausschlaggebender Bedeutung, dass die tatsächliche Entwicklung des Flugverkehrs bis zum Zeitpunkt der Volksabstimmung über die Kreditvorlage im Jahre 1995 im Rahmen der Prognosen verlief. Gesamthaft kann den Behörden damit keine Fehl- oder Falschinformation der Stimmbürger vorgeworfen werden; die Abstimmungszeitung enthielt vielmehr die damals zur Verfügung stehenden Prognosen, welche weitgehend anerkannt waren und dem Stimmbürger im damaligen Zeitpunkt eine Beurteilung über den Abstimmungsgegenstand ermöglichten. Die dem Stimmbürger zugekommenen Informationen können nicht als Fehlinformationen bezeichnet werden, welche das Stimmrecht verletzen und im Sinne der Rechtsprechung gebieten würden, die Erhaltung des Abstimmungsergebnisses vom 25. Juni 1995 in Wiedererwägung zu ziehen. Damit erweist sich die vorliegende Stimmrechtsbeschwerde als unbegründet.

b) Demnach ist die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Praxisgemäss werden bei Stimmrechtsbeschwerden keine Kosten erhoben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.- Es werden keine Kosten erhoben.

3.- Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern sowie dem Regierungsrat und dem Kantonsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. Dezember 1999

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: