

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. September 2010

1446. Revision der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (Anhörung)

Mit Schreiben vom 13. August 2010 eröffnete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Vernehmlassungsverfahren zur Revision der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL). Die Revision ist notwendig, weil die Teilrevision I des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG, vgl. Stellungnahme des Regierungsrates, RRB Nr. 1507/2008) unmittelbar vor dem Abschluss steht und nach verschiedenen Anpassungen auf Verordnungsstufe ruft. Beide Erlasse, das revidierte LFG und die revidierte VIL, sollen gleichzeitig in Kraft gesetzt werden.

Angesichts der Aufsichtsfunktionen des Kantons gemäss §3 Abs. 1 des Flughafengesetzes vom 12. Juli 1999 (LS 748.1) sind im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme vor allem jene Bestimmungen von Bedeutung, die sich auf die Nachtsperreordnung beziehen. Insbesondere gilt es zu verhindern, dass die neue, siebenstündige Nachtflugsperrung (23.00 Uhr, im Verspätungsfall 23.30 Uhr, bis 06.00 Uhr), die auf Empfehlung des Regierungsrates in das vorläufige Betriebsreglement Eingang gefunden hat und seit Ende Juli 2010 in Kraft ist, nicht durch allzu grosszügig ausgestaltete Ausnahmen ausgehöhlt wird. Darüber hinaus sollen, wo angezeigt, auch Hinweise zu anderen Bestimmungen gemacht werden; Letzteres vor allem bei jenen, die im Zuge der Erarbeitung des SIL-Objektblattes Flughafen Zürich Anlass zu Diskussionen gegeben haben.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Zivilluftfahrt, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 13. August 2010 haben Sie uns eingeladen, zur Revision der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL) schriftlich Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Mit Verfügung vom 31. Mai 2001 erteilte das UVEK die Konzession zum Betrieb des Flughafens Zürich der gemischtwirtschaftlichen Flughafen Zürich AG (FZAG). Gemäss §1 des Flughafengesetzes fördert

der Kanton den Flughafen zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen, wobei er den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebes berücksichtigt. Darüber hinaus steht der Kantonsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG bei bestimmten Geschäften (Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten und Gesuche um Änderungen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung) ein Vetorecht zu (§§ 10 und 19 Flughafengesetz). Angesichts dieser Rechts- und Interessenlage werden wir uns im Folgenden vorab zu jenen Revisionspunkten äussern, an denen der Kanton Zürich ein entsprechendes Interesse hat. Wo angezeigt, machen wir auch Hinweise zu anderen Bestimmungen, vor allem bei jenen, die im Zuge der Erarbeitung des SIL-Objektblattes Flughafen Zürich Anlass zu Diskussionen gegeben haben.

Art. 2 Begriffe

Wie wir im Zusammenhang mit Art. 62 noch ausführen werden, ist der 5. Titel der VIL (Luftfahrthindernis- und Geländedaten) unserer Auffassung nach insgesamt sehr unübersichtlich und schwer verständlich. Allein schon deshalb ist es notwendig, auch die diesbezüglichen Begriffe klar zu definieren und gegeneinander abzugrenzen. Deshalb sollte in Art. 2 der Begriff «Sicherheitszone» definiert und von den Begriffen «Hindernisbegrenzungsfläche» bzw. «Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster» (HBK) abgegrenzt werden.

Im Übrigen halten wir dafür, dass die zahlreichen in Art. 2 definierten Begriffe wie bis anhin alphabetisch geordnet werden sollten. Dies erleichtert das Auffinden sehr viel mehr als die vorliegende, eher thematisch aufgebaute Gliederung.

Art. 9 Luftfahrtspezifische Prüfung

Neu sollen bauliche und betriebliche Änderungen nicht mehr in jedem Fall einer luftfahrtspezifischen Prüfung unterzogen werden, sondern nur noch im Einzelfall. Wir gehen davon aus, dass durch diese neue Regelung die Sicherheit, die in der Luftfahrt oberste Priorität hat, nicht beeinträchtigt wird und das BAZL nur jene baulichen und betrieblichen Änderungen von der luftfahrtspezifischen Prüfung ausnehmen wird, die ganz offensichtlich keinen Einfluss auf die Sicherheit haben (vgl. auch unsere Bemerkungen zu Art. 27a^{bis} Abs. 1 Bst. f^{bis}).

Art. 27a^{bis} Abs. 1 Bst. f^{bis} Gesuch (Plangenehmigungsverfahren)

Diese Bestimmung auferlegt die Prüfung der Flugsicherheit dem Flughafenhalter. Dabei wird allerdings nicht gesagt, ob unter dem Begriff «Flugsicherheit» die Vorschriften betreffend Sicherheitsmassnahmen (Safety) oder betreffend Schutzmassnahmen (Security) oder

aber beide gemeint sind (diese Unterscheidung wird z. B. in Art. 29d gemacht). Eine entsprechende Präzisierung wäre wünschenswert. Wie bereits in unserer Stellungnahme zum neuen Art. 9 festgehalten, ist und bleibt die Verantwortung für die (wie auch immer verstandene) Flugsicherheit letztlich beim BAZL als Aufsichtsbehörde über die Zivilluftfahrt in der Schweiz. Die mit dieser Bestimmung dem Flughafenhalter auferlegten Pflichten (Nachweis, dass die Anforderungen der Flugsicherheit erfüllt sind) kann deshalb nur eine Art «Vorprüfung» darstellen, die seitens der Aufsichtsbehörde zu verifizieren ist.

Art. 31 Umnutzung von Militärflugplätzen in zivile Flugplätze

Die Umnutzung eines Militärflugplatzes in einen zivilen Flugplatz ist, anders als die blosse zivile Mitbenützung eines Militärflugplatzes gemäss Art. 30 VIL, aus bewilligungsrechtlicher Sicht grundsätzlich dem Bau einer neuen (zivilen) Flugplatzanlage gleichgestellt. Eine solche Umnutzung bedarf deshalb einer Betriebsbewilligung bzw. einer Betriebskonzession, wobei für diese Umnutzung ein Plangenehmigungsverfahren notwendig ist. Der zivile Flughafenhalter wird auch ein Betriebsreglement einreichen müssen, das vom BAZL zu genehmigen sein wird (Art. 36c LFG). Wir gehen davon aus, dass ein solches (erstmaliges) Betriebsreglement den betroffenen Kantonen als Ganzes zur Stellungnahme unterbreitet wird. Vor diesem Hintergrund könnte Abs. 4 bzw. die Verweisung auf Art. 36d LFG missverstanden werden, hält doch Abs. 1 der letztgenannten Bestimmung fest, dass das BAZL den Kantonen lediglich jene Gesuche zur Stellungnahme unterbreitet, die Änderungen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung zum Gegenstand haben.

Art. 39d Abs. 3 und 4 Ausnahmen (von der Nachtflugsperrung)

Art. 39d ist für die Bevölkerung rund um den Flughafen Zürich von zentraler Bedeutung. Nach § 3 Abs. 1 des Flughafengesetzes obliegt dem Staat unter anderem die Aufsicht über die Einhaltung der Nachtflugordnung. Er meldet Übertretungen der Aufsichtsbehörde des Bundes. Dieses Zugeständnis war ein Teil des «Preises» für die Verselbstständigung des Flughafens. Der Kanton hat für diese Wahrnehmung dieser Aufsichtsaufgaben bei der Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Verkehr) eigens eine Stelle geschaffen.

Der Systematik entnehmen wir, dass Abs. 2 von Art. 39d von der vorliegenden Revision nicht erfasst wird. Nach wie vor ist also der Flughafenhalter dafür zuständig, «bei unvorhergesehenen ausserordentlichen Ereignissen» Ausnahmen von der Nachtsperrordnung zu gewähren. Diese «tagesgeschäftlichen», vom Flughafenhalter gewährten Ausnahmen sind denn auch Gegenstand der dem Kanton Zürich gestützt auf § 3 Abs. 1 des Flughafengesetzes obliegenden Aufsichtspflicht.

Im Zuge der Vorbereitung zur EURO 2008 hat es sich gezeigt bzw. stand zu befürchten, dass der bestehende Abs. 2 von Art. 39d VIL keine genügende Rechtsgrundlage darstellt, um gewaltbereite Fussballanhänger nach Ende eines Fussballspieles unter Umständen auch nach Beginn der Nachtflugsperrung in ihre Heimatländer zurückzubefördern. Der Bundesrat schuf deshalb mit einer entsprechenden, auf die Dauer der EURO 2008 befristeten Sonderverordnung die besonderen und mit dem heute geltenden Abs. 3 die allgemeinen Voraussetzungen hierfür. Wir stimmten diesem Vorgehen im Rahmen der seinerzeitigen Vernehmlassungen grundsätzlich zu.

Der Vulkanausbruch auf Island im März dieses Jahres, der den Luftverkehr über Europa während Tagen lahmlegte und auf den sich das BAZL in den Erläuterungen zur VIL-Revision ausdrücklich bezieht, hat jedoch gezeigt, dass weitere, für die Sicherheit bedeutsamen Ereignisse nach einem schweizweit koordinierten Vorgehen hinsichtlich Ausnahmen von den Nachtsperreordnungen rufen können. Grundsätzlich begrüßen wir diese Ausweitung, halten aber ausdrücklich Folgendes fest: Den Erläuterungen des BAZL und der oben geschilderten Vorgeschichte des neuen Abs. 3 von Art. 39d ist zu entnehmen, dass diese Bestimmung in allererster Linie, wenn nicht sogar ausschliesslich, auf Fälle beschränkt sein muss, bei denen die Sicherheit betroffen ist, sei es die Flugsicherheit (Safety, wie im Fall des Vulkanausbruchs auf Island) oder die Betriebssicherheit auf dem Flughafen (Security, wie im Falle von gewalttätigen Ausschreitungen z. B. im Anschluss an Sportveranstaltungen). Wenn im neu formulierten Abs. 3 lit. a. von Art. 39d von der «Wahrung bedeutender öffentlicher Interessen» die Rede ist, die inskünftig, wenn auch nur vorübergehend, Ausnahmen von der Nachtflugsperrung rechtfertigen sollen, geht diese Formulierung unseres Erachtens zu weit. Abgesehen davon, dass es sich hierbei ohnehin um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, ist u. a. auch nicht klar, ob es sich bei diesen Interessen um solche der Schweiz (oder zumindest grosser Teile davon) handeln muss und ob diese Interessen unmittelbar oder bloss mittelbar berührt sein müssen. Die vorgeschlagene Formulierung lässt deshalb Tür und Tor offen für eine ganze Reihe von Sachverhalten, bei denen die Sicherheit in keiner Weise gefährdet ist, sondern andere, unseres Erachtens weniger schützenswerte Güter. Hierzu folgendes Beispiel: Bekanntlich ist das Verkehrsaufkommen am Flughafen Zürich in den Sommer- und Herbstferien am grössten. Die neue, vom BAZL genehmigte und vom Bundesgericht geschützte siebenstündige Nachtsperreordnung stellt die Verantwortlichen vor allem zu diesen Zeiten vor grosse Herausforderungen. Die FZAG und mit ihr die SWISS als hier beheimatete Netzwerkgesellschaft könnten nun versucht sein, zu diesen Hauptreisezeiten Kontingente für Flüge nach 22.30 Uhr (spätes-

ter Beginn der neuen Nachtsperreordnung für Charterflüge) bzw. nach 23.30 Uhr (spätester Beginn der neuen Nachtsperreordnung für den Linienverkehr) zu beantragen. Dies mit dem Hinweis darauf, dass andernfalls die Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens bzw. von SWISS gegenüber ausländischen Konkurrenzunternehmen leidet, was den erwähnten «bedeutenden öffentlichen Interessen», würde man sie denn als solche verstehen, zuwiderlaufen würde. Derartige Kontingente fallen aber nach unserer Auffassung und, wie die Erläuterungen zu dieser Bestimmung zeigen, offensichtlich auch nach Auffassung des Bundes, nicht unter die neue Bestimmung von Art. 39d Abs. 3 lit. a. Wir beantragen Ihnen deshalb, den Begriff der «Wahrung bedeutender öffentlicher Interessen» auf Sicherheitsinteressen zu beschränken und durch eine beispielhafte Aufzählung der wichtigsten darunter fallenden Anwendungsfälle zu ergänzen, z. B. wie folgt:

³Das BAZL kann vorübergehend Starts und Landungen von Luftfahrzeugen zwischen 22 und 6 Uhr bewilligen:

- a. zur Wahrung der Flugsicherheit und der betrieblichen Sicherheit, insbesondere bei Naturkatastrophen und zur Verhinderung von gewalttätigen Ausschreitungen bei Anlässen mit internationaler Beteiligung;
- b.

Es gilt auf alle Fälle sicherzustellen, dass durch eine zu offene Formulierung der Ausnahmetatbestände die eben erst eingeführte siebenstündige Nachtsperreordnung am Flughafen Zürich nicht aufgeweicht wird. Dies würde der umliegenden Bevölkerung und letztlich auch dem Flughafen selbst und den hier operierenden Fluggesellschaften, allen voran der SWISS, schaden.

Art. 62 Abs. 2 Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster

Die wichtigste Neuerung im 5. Titel «Luftfahrthindernis- und Geländedaten» ist die Einführung einer Bewilligungs- statt einer blossen Meldepflicht für Luftfahrthindernisse (v. a. Art 63 ff.). Diese Präzisierung ist zu begrüßen. Unbefriedigend ist jedoch, dass der 5. Titel insgesamt sehr unübersichtlich und schwer verständlich bleibt. Das führt angesichts des grossen Adressatenkreises – Kantone, Gemeinden, private Grundeigentümerinnen und -eigentümer – zu einer Rechtsunsicherheit, die aufgrund der grossen Bedeutung für die Sicherheit im Rahmen der bestehenden Revision beseitigt werden sollte. Die Systematik des 5. Titels sollte unseres Erachtens grundlegend überarbeitet werden, z. B. indem die notwendigen Grundlagen, die Verfahren für die Festlegung und die Rechtsfolgen der Hindernisbegrenzungsflächen-Kataster (HBK) bzw. der Sicherheitszonen je klar und allgemein ver-

ständig geregelt werden. So schreibt z. B. der neu formulierte Art. 62a Abs. 2 VIL vor, dass die Kantone und Gemeinden dem Kataster in ihrer Nutzungsordnung Rechnung tragen müssen. Gilt diese Vorschrift nicht für Sicherheitszonen, etwa weil die Sicherheitszonen der kommunalen Nutzungsplanung ohnehin vorgehen? Oder gilt sie auch im Falle der Sicherheitszonen, weil sich der Art. 62a im Kapitel «allgemeine Bestimmungen» befindet?

Der Entwurf zum SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich, der sich gegenwärtig im Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren befindet, öffnet ein weiteres Feld mit Regulierungsbedarf: die Freihaltung künftiger An- und Abflugrouten. Zitat aus dem Entwurf des Objektblatts: «Soweit die Hindernisbegrenzung nicht bereits durch den Sicherheitszonenplan grundeigentümerverbindlich sichergestellt ist, sorgen die Kantone dafür, dass die Gemeinden ihre Zonenordnung dem Gebiet mit Hindernisbegrenzung anpassen. Sie leiten die dazu notwendigen Verfahrensschritte ein. Bis diese Anpassung erfolgt ist, sollen Neu- und Umbauten sowie Bepflanzungen in den bestehenden Nutzungszonen, welche mit den massgebenden Hindernisbegrenzungsflächen in Widerspruch stehen, vermieden werden.» Während die Kantone und Gemeinden den rechtskräftig festgesetzten HBK bzw. Sicherheitszonen in ihrer Nutzungsordnung lediglich «Rechnung tragen» müssen, soll die Nutzungsplanung im Falle zukünftiger Flugrouten eine Lücke füllen, die der Bundesgesetzgeber offenlässt. Diese Lösung überzeugt weder sachlich noch rechtlich noch mit Blick auf die lange Verfahrensdauer. Der Bund besitzt gestützt auf Art. 87 BV eine umfassende Rechtsetzungskompetenz im Bereich der Luftfahrt. Diese Kompetenz ist gleichzeitig eine Verantwortung, alle massgeblichen Tatbestände zu regeln. Dies sollte im Rahmen der vorliegenden Revision der VIL auch zur Freihaltung künftiger Flugrouten geschehen.

Art. 64 Gesuch (um Erstellung oder Änderung von Luftfahrthindernissen)

Wir begrüssen, dass die Erstellung oder Änderung von Luftfahrthindernissen inskünftig bewilligungspflichtig, und nicht nur bloss meldepflichtig sind.

Gemäss Abs. 1 von Art. 64 sind solche Gesuche an die kantonale Meldestelle zuhanden des BAZL zu richten. Gemäss Abs. 3 kann das BAZL für diese Gesuche eine elektronische Plattform einrichten, die gemäss den Erläuterungen «den direkten Weg ans BAZL (...) öffnen» sollen. Die Einrichtung eines solchen IT-Portals trägt den heutigen Bedürfnissen an die Gesuchseinreichung bei Amtsstellen Rechnung und ist deshalb zu begrüssen. Obwohl sich die Aufgaben der kantonalen Meldestelle vorab auf die Prüfung der Vollständigkeit der Gesuchsunterlagen

beschränken dürfte, ist sicherzustellen, dass diese Meldestelle auch bei Einrichtung einer elektronischen Plattform mit direktem Zugang zum BAZL in diesen «Kreislauf» einbezogen wird; andernfalls wäre es nicht sinnvoll, die kantonale Meldestelle weiter aufrechtzuerhalten.

Art. 73a (Strafbestimmung)

Diese (neue) Bestimmung listet jene Bestimmungen der VIL auf, deren Verletzung gemäss dem ebenfalls revidierten Art. 91 Abs. 1 lit. h LFG inskünftig ausdrücklich unter Strafe gestellt sein wird. Dabei wird unter anderen auch auf Art. 29f VIL verwiesen, der dem Flugplatzleiter unter anderem eine Meldepflicht auferlegt bei «ausserordentliche(n) Vorkommnisse(n) sowie sicherheitsrelevante(n) Vorfälle(n) auf dem Flugplatz, welche einen Unterbruch oder eine Einschränkung des Betriebes zur Folge haben». Ein Verstoß gegen diese Meldepflicht kann in Zukunft also geahndet werden.

Die Verordnung vom 13. Februar 2008 des UVEK über die Flugplatzleiterin oder den Flugplatzleiter (Flugplatzleiterverordnung), die parallel zur vorliegenden VIL-Revision ebenfalls teilrevidiert wird, enthält in Art. 9 eine inhaltlich weiter gehende Verpflichtung der Flugplatzleiterin bzw. des Flugplatzleiters (Meldung von Flugunfällen sowie bestimmten schweren Vorfällen im Sinne der Verordnung über die Untersuchung von Flugunfällen). Anders als bezüglich Art. 29f VIL fällt jedoch ein Verstoß gegen Art. 9 der Flugplatzleiterverordnung nicht unter den Katalog der Strafbarkeitsbestimmungen von Art. 14a dieser Verordnung. Dies ist unseres Erachtens zu korrigieren, sodass Verstöße gegen Art. 9 der Flugplatzleiterverordnung inskünftig ebenfalls geahndet werden können.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi