

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. Oktober 2012

1080. Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland (Vernehmlassung)

Der Fluglärmstreit hat seinen Anfang in den frühen 80er- Jahren, nachdem der Flughafen Zürich 1977 die neue Landepiste 14 in Betrieb genommen hatte. Am 18. Oktober 2001 wurde zwischen der Schweiz und Deutschland ein neuer Staatsvertrag unterzeichnet, der aber anschliessend nicht in Kraft gesetzt werden konnte. Daraufhin erliess Deutschland im Jahre 2003 mit einer sogenannten Durchführungsverordnung (DVO) die einseitigen Beschränkungen für Nordanflüge über deutschem Gebiet. Während Jahren scheiterten danach alle Ansätze für eine Lösung. Vom Flughafen und der Swiss in Deutschland angestrengte Gerichtsverfahren blieben erfolglos. Das Gericht der europäischen Union (früher Gericht erster Instanz) wies die Nichtigkeitsklage der Schweiz ab. Die dagegen erhobene Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) ist noch hängig.

Die Süddeutsche Region verankerte im Hinblick auf sich abzeichnende neue Verhandlungen mit der sogenannten «Stuttgarter Erklärung» vom 25. November 2009 sehr restriktive Forderungen. Diese restriktiven Forderungen wurden mit dem Begehren unterstrichen, dass Deutschland für den Fall eines Scheiterns der laufenden Verhandlungen einseitige Regelungen erlassen solle.

Die sehr einseitige Haltung der süddeutschen Politik veranlasste die Regierungen der Kantone Zürich, Aargau, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Thurgau und Zug zu einem Appell an die süddeutschen Nachbarn (sogenannte «Klotener Erklärung» vom 5. März 2012), die Grenzen der guten Nachbarschaft zu wahren.

Der am 4. September 2012 unterzeichnete Staatsvertrag beruht auf der Absichtserklärung von Davos vom 28. Januar 2012, in der Bundesrätin Doris Leuthard und der deutsche Verkehrsminister Peter Ramsauer den Rahmen für die Verhandlungen festgelegt hatten. Abs. 3 der Absichtserklärung lautet wie folgt: «Die Schweiz reduziert die Zahl der Anflüge auf den Flughafen Zürich über deutsches Staatsgebiet. Analog dazu wird im täglichen Flugbetrieb die Zahl der Betriebsstunden über deutschem Staatsgebiet reduziert.»

Zur Konkretisierung der Absichtserklärung fanden fünf Verhandlungsrunden statt. Die unter dem Vorsitz des eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation stehende Schweizer Delegation setzte sich aus Vertretern des Bundesamts für Zivilluftfahrt sowie je einem Vertreter des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, der schweizerischen Flugsicherung, des Flughafens Zürich und des Kantons Zürich zusammen.

Der unterzeichnete Staatsvertrag enthält die folgenden Eckpunkte:

- Nordanflüge über deutschem Staatsgebiet sind an Werktagen von 6.30 bis 18.00 Uhr zulässig.
- An Wochenenden und Feiertagen sind Nordanflüge über deutschem Staatsgebiet von 9.00 bis 18.00 Uhr zulässig.
- Ausweitung der Sperrzeiten zugunsten Süddeutschlands am Abend und am Wochenende/Feiertage.
- Zeitaufschub: volle Umsetzung ab 2020. Im Gegenzug ist die Schweiz im Sinn einer Vorabmassnahme bereit, ab Ratifizierung des Vertrages die Flüge an Werktagen eine Stunde früher als heute (20 Uhr) über Schweizer Gebiet zu führen.
- Der satellitengestützte Nordanflug über Schweizer Gebiet ist im Staatsvertrag als Option ausdrücklich als zulässig festgeschrieben.
- Kein Zählen von Flugbewegungen (Stuttgarter Erklärung), aber auch keine direkte Lärmbetrachtungsweise.
- Rechtssicherheit: Auf unbestimmte Zeit mit fester erster Vertragslaufzeit (Jahr 2030); allerdings Suspendierungsmöglichkeit.

Hinsichtlich der einzelnen Bestimmungen des Staatsvertrages kann auf den erläuternden Bericht verwiesen werden.

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):

A. Allgemeines

Mit Schreiben vom 21. September 2012 haben Sie den Regierungsrat eingeladen, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens über den «Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Auswirkungen des Betriebs des

Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland» Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Einladung und äussern uns wie folgt:

Wir haben mit Beschluss vom 4. Juli 2012 vom Entwurf des Staatsvertrages Kenntnis genommen und dabei unsere grossen Bedenken geäussert (RRB Nr. 738/2012) und die Volkswirtschaftsdirektion damit beauftragt, vom Bund weitere Informationen anzufordern und ausserdem die konsultative Konferenz Flughafen Zürich und die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt des Kantonsrates über den Inhalt des Entwurfes zu informieren. Zusätzlich hat die Volkswirtschaftsdirektion interessierte Vereinigungen und Organisationen im Rahmen eines besonders einberufenen sogenannten «Info-Forum Flughafen» über den Staatsvertrag informiert.

In erwähntem Beschluss hat der Regierungsrat folgende Vor- und Nachteile festgestellt:

Negativ ist zu erwähnen:

- Die Anzahl flugfreier Stunden, welche die Schweiz gegenüber Deutschland zugestehen muss, ist hoch.
- Der Flugverkehr muss ab 2020 ab 18 Uhr von Süddeutschland in die Schweiz verlagert werden.
- Am Wochenende konnten keine Verbesserungen erzielt werden.
- Deutschland muss während der Übergangsfrist bis 2020 eine Ausweitung der Sperrfrist am Abend um eine Stunde (ab 20 Uhr anstelle 21 Uhr) zugestanden werden.

Positiv ist zu erwähnen:

- Die Zahl der Nordanflüge wird nicht beschränkt. Damit konnte eine einseitige Plafonierung einer künftigen Verkehrsentwicklung im Norden zulasten des schweizerischen Hoheitsgebietes verhindert werden.
- In den Tagesrandstunden kann schon ab 6.30 Uhr von Norden gelandet werden.
- Deutschland anerkennt ausdrücklich die Möglichkeit eines satelliten-gestützten Anflugs auf die Pisten 14 und 16 (sogenannter «gekröpfter Nordanflug»).
- Die Schweiz erhält eine Übergangsfrist bis zum Jahre 2020.
- Die Bewirtschaftung des deutschen Luftraums durch die schweizerische Flugsicherungsbehörde erhält eine ausdrückliche rechtliche Grundlage.

B. Regelungen des Staatsvertrages

Die Schweiz musste im Laufe der Verhandlungen einerseits erhebliche Zugeständnisse machen, konnte aber andererseits die sehr restriktiven Forderungen der sogenannten «Stuttgarter Erklärung» abwehren. Die Regelungen im Staatsvertrag sind das Ergebnis eines Kompromisses. Die Schweiz konnte ihre Optimalziele nicht erreichen; die süddeutschen Nachbarn allerdings auch nicht. Das zeigt auch die nun heftige Opposition im benachbarten Teil Baden-Württembergs.

C. Betriebliche Umsetzung des Staatsvertrages

Der Erläuternde Bericht des Bundes befasst sich nur am Rande mit der betrieblichen Umsetzung (vgl. Ziff. 1.3). Die Vernehmlassung beschränkt sich auf die Frage, ob der Staatsvertrag mit Deutschland zu befürworten oder abzulehnen ist. Wir hätten uns gewünscht, dass zusammen mit der Beurteilung des Staatsvertrages zugleich auch die betriebliche Umsetzung mit festgelegten Flugrouten und dazugehörigen Lärmberechnungen vorliegen würden. Es ist uns allerdings bewusst, dass die Befürwortung oder Ablehnung des Staatsvertrages letztlich entscheidend davon abhängt, ob in naher Zukunft zum vorliegenden Staatsvertrag eine Alternative mit einer besseren Regelung erreicht werden könnte oder nicht.

Die schweizinterne betriebliche Umsetzung ist Gegenstand des Verfahrens zum SIL-Objektblatt. Entsprechend werden wir uns in den kommenden Monaten in den SIL-Koordinationsprozess einbringen und uns in dessen Rahmen zur schweizinternen Umsetzung äussern. Allgemein halten wir allerdings schon heute Folgendes fest:

Es wird auch künftig jede Region um den Flughafen einen Anteil an Fluglärm tragen müssen. Allerdings ist es nicht zielführend, den Fluglärm rundum zu verteilen. Es muss im Grundsatz das Ziel sein, möglichst wenige Menschen mit möglichst wenig Lärm zu belasten und nicht umgekehrt.

Für uns ist unabdingbar, dass der sogenannte «gekröpfte Nordanflug» bei jeder späteren betrieblichen Umsetzungsvariante des Staatsvertrages mit enthalten ist. Das im Staatsvertrag erreichte Zugeständnis, schon ab 6.30 Uhr statt erst ab 7.00 Uhr von Norden anfliegen zu können, ist nur unter dieser Prämisse überhaupt sinnvoll. Ausserdem hat der Regierungsrat schon bei früherer Gelegenheit klargestellt, dass der Direktstart auf der Piste 16 (Straight 16) nur während Bisen- und Nebel-lage annehmbar ist. Eine darüber hinausgehende Nutzung des Direktstarts auf der Piste 16 lehnen wir kategorisch ab.

Die Nachbarkantone verlangen eine «faire Fluglärmverteilung» und eine «Opfersymmetrie». Soweit damit gemeint wäre, dass der Kanton Zürich zugunsten anderer Kantone mehr belastet werden müsste, lehnen wir diese Forderung ausdrücklich ab. Die Bevölkerung des Kantons Zürich trägt schon heute bei Weitem den grössten Anteil der Fluglärmbelastung. Nimmt man den ZFI als Massstab, so leben gemäss ZFI-Bericht 2010 (S. 17) 95,3% der stark belastigten bzw. im Schlaf gestörten Personen im Kanton Zürich. Auf den Kanton Aargau entfallen 4,2%, auf den Kanton Thurgau 0,2% und auf den Kanton Schaffhausen 0,1%. Wie im Erläuternden Bericht des Bundes unter Ziff. 3.6 ausgeführt ist, werden die Belastungsgrenzwerte nach LSV für den Tag (der Staatsvertrag betrifft nur diese) heute und auch in Zukunft ausschliesslich im Kanton Zürich überschritten. Die Forderung anderer Kantone nach Entlastung unter dem Argument der «Opfersymmetrie» und einer «fairen Fluglärmverteilung» geht damit ins Leere.

Die Erläuterungen des Bundes zu den einzelnen Vertragsbestimmungen decken sich mit unserer Einschätzung.

D. Bedeutung des Flughafens für die Volkswirtschaft

Der Flughafen Zürich ist für die Schweiz und den Wirtschaftsstandort Zürich von sehr wichtiger Bedeutung. Dass die Region Zürich über ein leistungsfähiges Drehkreuz für den Kurz- und Langstreckenverkehr verfügt, ist ein wesentlicher Trumpf im internationalen Standortwettbewerb. Die Bedeutung dieser Kernfunktion des Flughafens Zürich dürfte mit der wachsenden Bedeutung der Volkswirtschaften in Asien und allgemein der sogenannten «BRIC-Staaten» (Brasilien, Russland, Indien, China) sogar künftig noch erheblich zunehmen.

E. Stellungnahmen an die Volkswirtschaftsdirektion

Innert der vom Bund gesetzten äusserst kurzen Frist sind bei der Volkswirtschaftsdirektion über 20 Stellungnahmen von Bezirken und Gemeinden sowie Organisationen eingegangen. Die Rückantworten gehen dabei von entschieden ablehnend bis zu klarer Zustimmung. Es wird bemängelt, dass noch nicht alle Auswirkungen auf die Fluglärmverteilung bekannt sind, weshalb auch Vorbehalte zur Bewertung des Staatsvertrages geäussert werden. Zudem finden sich häufig kritische Bemerkungen hinsichtlich der späteren schweizinternen Umsetzung, die Gegenstand des kommenden SIL-Verfahrens sein wird.

Die Verlagerung von Flugbewegungen von Deutschland in die Schweiz wird allgemein als sehr ungerechtfertigt und äusserst störend erachtet und es wird dabei unter anderem auf die Ergebnisse der von der

Schweiz und Deutschland gemeinsam erstellten Lärmbelastungsanalyse hingewiesen. Eine Minderheit lehnt den Staatsvertrag grundsätzlich und entschieden ab. Eine Mehrheit anerkennt jedoch, wenn auch skeptisch, den Kompromisscharakter und steht dem Staatsvertrag in einer Gesamtbewertung eher positiv («Lösung der Vernunft», «wohl oder übel») bis zustimmend gegenüber. Ein wichtiger Grund hierfür ist zumeist die Einschätzung, dass es besser sei, nun über einen, wenn auch kritisch beurteilten, Staatsvertrag zu verfügen, als sich einseitigen Regelungen Deutschlands auszusetzen. Die Stellungnahmen liegen unserer Vernehmung bei.

F. Bedeutung des Staatsvertrages – Alternativen

Der Staatsvertrag weist wie oben dargelegt in seinen Einzelementen positive und negative Punkte auf. Dass die nahe süddeutsche Region zusätzlich von Tausenden von Flugbewegungen entlastet wird, obwohl die gemeinsam von Deutschland und der Schweiz erstellte Belastungsanalyse aus dem Jahre 2009 eindeutig aufgezeigt hat, wie wenig Süddeutschland im Gegensatz zur schweizerischen Bevölkerung betroffen ist, ist auch für uns stossend. Ebenso ist die Wochenendregelung für die Schweiz sehr ungünstig und die Ausweitung der Sperrzeiten abends schon ab 18 Uhr ist ein sehr hoher Preis.

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Auseinandersetzungen mit Deutschland nun schon seit Jahren andauern und nur mit einem Staatsvertrag die jetzige für den Kanton Zürich einschneidende Rechtsunsicherheit beseitigt und eine verlässliche Situation geschaffen werden kann. In dieser Betrachtung sind der von Deutschland gewährte Aufschub für die schweizinterne Umsetzung, die Vertragsdauer auf unbestimmte Zeit und die Unkündbarkeit des Vertrages bis 2030 wesentliche Vorteile.

Die deutsche Regierung hat von jeher, zuletzt 2008, bei der sogenannten «Paketlösung», eine Verknüpfung anderer Dossiers mit den Fluglärmverhandlungen abgelehnt. Es gibt keine Anzeichen, dass sich dies in Zukunft ändern würde.

G. Gesamtabwägung

Eine Ablehnung würde die Situation noch zusätzlich erschweren und voraussichtlich eine auch nur im Ansatz ausgewogene Lösung sogar in weite Ferne rücken lassen. Der vorliegende Staatsvertrag stellt für uns das grösstmögliche Entgegenkommen gegenüber Süddeutschland dar. Diese Grenze darf nicht überschritten werden.

Im Sinne einer Gesamtabwägung stimmen wir, wenn auch mit grosser Zurückhaltung, dem Staatsvertrag zu.

Die schweizinterne betriebliche Umsetzung ist noch nicht konkretisiert und die Lärmauswirkungen sind entsprechend noch offen. Feststeht allerdings, dass es schon heute weitestgehend die Bevölkerung des Kantons Zürich ist, die für die gesamte vom Flughafen Zürich profitierende Schweiz die negativen Auswirkungen des Flugbetriebes trägt. Wie der Erläuternde Bericht des Bundes darlegt, wird sich auch künftig nichts daran ändern und die Lärmbelastung auf die Nachbarkantone gering sein. Die Belastung der Bevölkerung des Kantons Zürich muss möglichst gering gehalten werden. Entsprechend steht die Zustimmung des Regierungsrates ausdrücklich unter dem generellen Vorbehalt, dass die schweizinterne Festlegung der betrieblichen Umsetzung des Staatsvertrages (insbesondere im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt) nur in Absprache mit dem Kanton Zürich erfolgen darf.

Wir werden die Öffentlichkeit am 30. Oktober 2012 an einer Medienkonferenz über unsere Stellungnahme orientieren. Unsere Stellungnahme darf daher vom Bund nicht schon vorher veröffentlicht werden.

II. Mitteilung an die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt des Kantonsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi