

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. Oktober 2015

1004. Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2015 (Stellungnahme)

Mit Schreiben vom 19. August 2015 hat der Direktor des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) einen ausgewählten Kreis von Interessenträgern zur Konsultation zum Entwurf des «Berichts über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2015» (LUPO 2015) eingeladen. Auf eine formelle Vernehmlassung wurde verzichtet, weil der Bericht keine konkreten Gesetzes- oder Verordnungsänderungen vorschlägt. In Anbetracht der Bedeutung des LUPO 2015 für den Kanton Zürich als Standortkanton sowie als Hauptaktionär der Flughafen Zürich AG (FZAG) erfolgt die Antwort durch den Regierungsrat.

Die bisherigen luftfahrtpolitischen Berichte des Bundes datieren von 1953 und 2004. Die letzte Überarbeitung (LUPO 2004) erfolgte vor dem Hintergrund gewichtiger übergeordneter Entwicklungen. Die Luftfahrt hat sich in den 1990er-Jahren als Folge der Deregulierung des mit staatlichen Preisabsprachen und geschützten Verkehrsrechten geregelten Luftfahrtmarktes in den USA und Europa grundlegend verändert. Die Liberalisierung hatte globale Auswirkungen und grosse Umwälzungen zur Folge. Auf die Luftfahrtbranche in der Schweiz hatten neben dem Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft (EG) von 2002 insbesondere das «Grounding» der Swissair, die Gründung der Swiss, die Terroranschläge in New York (9/11) und die Unfallserie in der Schweizer Luftfahrt einen grossen Einfluss.

Die Hauptstossrichtung des LUPO 2004 betraf die bestmögliche Anbindung der Schweiz an die Welt durch das Drehkreuz am Flughafen Zürich, das Anstreben eines hohen Sicherheitsstandards und den vermehrten Einfluss des Bundes auf die Landesflughäfen. Zur Umsetzung der Ziele waren Revisionen des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0) notwendig. Die erste Teilrevision trat am 1. April 2011 in Kraft. Die zweite Teilrevision, die vornehmlich den vermehrten Einfluss des Bundes auf die Landesflughäfen zum Gegenstand hatte, wurde aufgrund des Widerstands der Standortkantone nicht weiterverfolgt. Die Vernehmlassung für die überarbeitete zweite Teilrevision des Luftfahrtgesetzes, LFG 1+, wurde soeben abgeschlossen (vgl. RRB Nr. 911/2015).

Seit der Verabschiedung des LUPO 2004 hat sich das luftfahrtpolitische Umfeld verändert. Die Liberalisierung ist weltweit weiter fortgeschritten und wirkt sich auf die Fluggesellschaften sowie auf den Betrieb der dazu erforderlichen Bodeninfrastruktur aus. Die wirtschaftliche Entwicklung seit 2004 und das ungebrochene Bedürfnis nach Mobilität haben zu einer Zunahme der Passagierzahlen geführt. Die Herausforderungen bestehen insbesondere darin, diese Mobilitätsansprüche mit dem Schutz der Bevölkerung vor Lärm und der Sicherheit in Einklang zu bringen, ohne gleichzeitig unerwünschte Wettbewerbsnachteile auszulösen.

Mit dem LUPO 2015 zeigt der Bund auf, welchen Stellenwert die Zivilluftfahrt in der Schweiz hat und wie sich diese vor dem Hintergrund neuester Entwicklungen des Luftverkehrsmarktes in den letzten Jahren – insbesondere der zunehmenden Konkurrenz aus dem Nahen und Mittleren Osten – heute dargestellt. Zudem versucht der Bericht aufzuzeigen, nach welchen Grundsätzen der Bund in Zukunft die notwendigen Interessenabwägungen vorzunehmen gedenkt.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

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

Mit Schreiben vom 19. August 2015 hat der Direktor des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) einen ausgewählten Kreis von Interessenträgern zur Konsultation zum Entwurf des «Berichts über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2015» (LUPO 2015) eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Der Berichtsentwurf zeigt auf, welchen Stellenwert die Zivilluftfahrt in der Schweiz hat und wie sich diese vor dem Hintergrund neuester Entwicklungen des Luftverkehrsmarktes in den letzten Jahren – insbesondere der zunehmenden Konkurrenz aus dem Nahen und Mittleren Osten – heute dargestellt. Zudem versucht der Bericht aufzuzeigen, nach welchen Grundsätzen der Bund in Zukunft die notwendigen Interessenabwägungen vorzunehmen gedenkt. Der Bericht ist jedoch teilweise widersprüchlich. Beispielsweise werden die Ziele der schweizerischen Luftfahrtpolitik in der Zusammenfassung prägnant dargestellt, während sie im Bericht kaum vorkommen oder teilweise sogar widersprüchlich beschrieben werden.

Die Luftfahrtpolitik der Schweiz braucht klare Zielvorgaben, die der zentralen Bedeutung des Luftverkehrs für die Lebens- und Standortqualität der Schweiz Rechnung tragen. Es ist auch richtig, dass die Massnahmen zur Umsetzung der Ziele (z. B. durch die Schaffung planungsrechtlicher Grundlagen, durch die Anpassung rechtlicher Grundlagen oder durch die Erteilung einer Konzession) aufgezeigt werden. Soweit dabei von geltenden Normen abgewichen werden soll, ist auf den Anpassungsbedarf hinzuweisen. Diesem Gebot wird im Bericht nicht Rechnung getragen. Weder die Aussage, wonach Massnahmen zugunsten eines hohen Sicherheitsstandards grundsätzlich Priorität gegenüber Lärmschutzanliegen haben sollen (LUPO 2015, S. 7, 28 und 35; vgl. auch unten), noch die Ankündigung, wonach der Bundesrat Grundsatzentscheidungen auf Bundesebene mit referendumsfähigen Erlassen zu fällen gedenkt (LUPO 2015 S. 9, S. 53, S. 54), sind ohne Anpassung der gesetzlichen Grundlagen umsetzbar.

Wir beantragen vor diesem Hintergrund, dass der Bericht überarbeitet und inhaltlich konsolidiert wird.

In Ergänzung zu diesem allgemeinen Vorbringen sind folgende Bemerkungen zu einzelnen Aussagen im Berichtsentwurf anzubringen:

Hohe Priorität der Sicherheit

Der Berichtsentwurf ordnet Massnahmen zugunsten der flugbetrieblichen Sicherheit der Flughäfen an verschiedenen Stellen eine hohe Priorität zu. Für den Regierungsrat steht ausser Frage, dass der Flughafen Zürich sicher betrieben werden muss. Er ist heute sicher und muss es auch in Zukunft bleiben. Im SIL-Prozess wurden denn auch stets nur Varianten zur Diskussion gestellt, die den hohen nationalen und internationalen Sicherheitsstandards gerecht wurden. Die entsprechenden sicherheitstechnischen Beurteilungen wurden von allen massgeblichen Stellen bei Bund und Kanton mit getragen. Wir gehen davon aus, dass die erwähnten Aussagen im Berichtsentwurf als Bestätigung dieser bewährten Praxis zu verstehen sind. Wie bisher wird es jedoch verschiedene Möglichkeiten geben, um den Flughafen sicher zu betreiben. Jede dieser Varianten wird andere Auswirkungen auf die Kapazität oder die Bevölkerung haben. In dieser Variantendiskussion erwarten wir, dass Varianten gewählt werden, die auch den Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung tragen. Denn ohne Akzeptanz in der Bevölkerung kann ein Flughafen nicht betrieben werden. Immerhin trägt die Zürcher Bevölkerung die Hauptlast der Lärmbelastung durch den Betrieb des Flughafens Zürich.

Verstärkter Bundeseinfluss auf Landesflughäfen

Gemäss Berichtsentwurf möchte sich der Bund aufgrund der «über-regionalen, gesamtschweizerischen Bedeutung der Landesflughäfen» die Möglichkeit offenhalten, richtungsweisende Entscheide zu den Landesflughäfen durch die Bundesversammlung mittels referendumsfähiger Bundesbeschlüsse fällen zu können. Solche Beschlüsse bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 141 Abs. 1 lit. c BV), die heute nicht vorhanden ist. Die Schaffung einer solchen Grundlage wurde bereits im Rahmen der zweiten Teilrevision des Luftfahrtgesetzes (LFG) insbesondere aufgrund des Widerstands der Standortkantone verworfen. Keinesfalls handelt es sich bei den fraglichen Entscheiden um Grundsatzbeschlüsse von grosser Tragweite im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Satz 2 des Parlamentsgesetzes. Viele andere Entscheide über zentrale Infrastrukturanlagen sind auch nicht dem Referendum unterstellt.

Es besteht auch kein Anlass für ein solches Misstrauensvotum gegenüber den Standortkantonen. Der Kanton Zürich ist sich seiner nationalen Verantwortung im Zusammenhang mit dem Flughafen Zürich bewusst und ist in der Vergangenheit stets verantwortungsbewusst damit umgegangen. Die Zürcher Bevölkerung hat sich in mehreren Abstimmungen für den Flughafen Zürich ausgesprochen. Die vom Kanton mitgeprägten Rahmenbedingungen haben es auch ermöglicht, dass sich die Swiss erfolgreich im Lufthansa-Konzern behaupten und dass die Flughafen Zürich AG ein erfolgreiches Unternehmen führen kann. Dass sich die betroffene Bevölkerung auch aktiv in die Flughafendebatte einbringt und für ihre Rechte einsteht, ist in einem demokratischen Rechtsstaat legitim. Immerhin trägt die Bevölkerung des Kantons Zürich mit beinahe 100% der von Immissionsgrenzwertüberschreitungen Betroffenen und weit über 90% der von Planungswertüberschreitungen Betroffenen die Hauptlast der Immissionen des Flughafenbetriebs am Flughafen Zürich. Es kann nicht angehen, legitime Widerstände in der Bevölkerung als Anlass für eine Verschiebung der Kompetenzen zu nehmen. Für die langfristige Akzeptanz des Flughafens im Kanton Zürich ist ein ernsthafter Einbezug des Standortkantons in die Planungsprozesse rund um den Flughafen Zürich unverzichtbar. Im Übrigen hat der Bund bereits heute genügend Möglichkeiten zur Einflussnahme, was sich gerade in jüngster Zeit am Beispiel der verweigerten Genehmigung des kantonalen Richtplans gezeigt hat. Weitere Bundeskompetenzen sind nicht notwendig. Die Durchsetzung von luftfahrtpolitischen Bundesinteressen mit referendumsfähigen Bundesbeschlüssen wird deshalb abgelehnt. Die entsprechenden Passagen im Bericht sind ersatzlos wegzulassen.

Verbindliche Leistungs- und Kapazitätsvorgaben im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt

Die im Berichtsentwurf formulierte Forderung, wonach im Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) verbindliche Leistungs- und Kapazitätsziele für die einzelnen Flugplätze definiert werden sollen (LUPO 2015, S. 9, 54), steht im Widerspruch zur Rechtsnatur des Sachplans. Sachpläne gemäss Art. 13 des Raumplanungsgesetzes (RPG) sind behördenverbindliche Planungs- und Koordinationsinstrumente. Verbindliche Leistungs- und Kapazitätsziele betreffen nicht die Behörden, sondern die Nutzerinnen und Nutzer bzw. Flughafenbetreiber und gehören daher nicht in einen Sachplan. Zudem würde die Ausweitung des Inhalts der Sachpläne die nachfolgenden Planungsebenen in hohem Mass präjudizieren. Damit erhielten sie auch für die betroffene Bevölkerung eine grössere Bedeutung. Sachpläne sind indessen nicht anfechtbar. Im Übrigen sehen die Bestimmungen über die Sachpläne auch keine Sanktionsmöglichkeiten vor, weshalb sie sich nicht für verbindliche Vorgaben eignen. Verbindliche Leistungs- und Kapazitätsvorgaben bedürfen einer Grundlage im Gesetz oder in der Betriebskonzession. Die im Berichtsentwurf vorgesehene Ausdehnung des Sachplaninhalts ist somit sachfremd und ist daher abzulehnen. Die entsprechenden Textpassagen sind ersatzlos wegzulassen.

Nachfrageprognose

Gemäss Berichtsentwurf wird für den Flughafen Zürich bis 2030 von einem Passagierwachstum von +3,4% pro Jahr ausgegangen (LUPO 2015, S. 18f.). Die Anzahl Flugbewegungen im Linien- und Charterverkehr wird gemäss Wachstumsprognose nach Jahren der Stagnation (grössere Flugzeuge und bessere Auslastung) bis 2030 ebenfalls zunehmen (+2,3% pro Jahr für den Flughafen Zürich). Demnach wird für den Flughafen Zürich im LUPO 2015 eine sogenannte «engpassfreie» Nachfrageprognose unterstellt.

Die Nachfrageprognose bildet eine Grundlage für die Luftfahrtpolitik des Bundes. Sie gilt als Gradmesser für den Ausbau der Infrastruktur. Mit der Methodik der «engpassfreien» Prognose zeigt der Bund erstmals ein Bewegungswachstum auf, das keinerlei betrieblichen, rechtlichen, politischen oder sicherheitstechnischen Beschränkungen unterliegt. Tatsache ist aber, dass der Betrieb des Flughafens Zürich schon heute Einschränkungen unterliegt und voraussichtlich auch weiterhin unterliegen wird. Als Beispiele können die Einhaltung internationaler Sicherheitsnormen, betriebliche Einschränkungen durch das gekreuzte Pistensystem oder Beschränkungen der Betriebszeiten (Nacht) angeführt werden. Hinzu kommt, dass die Nachfrageprognosen für den Flughafen Zürich in den letzten Jahren die Entwicklungen bezüglich Passagierwachstum zwar

stets verhältnismässig genau vorhersagten, das vorhergesagte Bewegungswachstum tatsächlich hingegen immer deutlich verfehlt wurde. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das zusätzliche Passagieraufkommen in den letzten Jahren jeweils mit grösseren Fluggeräten bewältigt werden konnte und inskünftig auch bewältigt werden wird. So fand die Flottenpolitik des «Homecarriers» Swiss offenbar nicht oder nur ungenügend Eingang in die Prognose (Ersatz durch Flugzeuge mit grösserer Passagierkapazität). Hinzu kommt, dass dem Flughafen Zürich auch betreffend landseitiger Erschliessung Grenzen gesetzt sind.

Es ist folglich davon auszugehen, dass die Werte nach der «engpassfreien» Nachfrageprognose eine theoretische Zielgrösse bleiben werden, die in der Praxis nicht erreicht werden können, aber die politische Debatte erheblich erschweren. Dessen ungeachtet, geht der Bund im Berichtsentwurf davon aus, dass die Kapazitäten für das «engpassfreie» Wachstum vollumfänglich bereitgestellt werden müssen. Dieses Ziel ist illusorisch. Abgesehen davon wurde in der Vergangenheit z. B. im SIL-Prozess von Prognosen ausgegangen, welche die geltenden oder geplanten betrieblichen, rechtlichen und baulichen Massnahmen berücksichtigen. Die Bestimmung der massgeblichen Prognose ist für die weitere Planung der Luftfahrtinfrastruktur zentral. Je höher die Zielvorgaben gesetzt werden, desto umfassender müssen die Massnahmen ausfallen. Es ist aber nicht einsehbar, weshalb die Massnahmen auf eine unrealistische Entwicklung ausgerichtet werden sollen. Dies gilt umso mehr, als jeder Ausbau der Infrastruktur politisch umstritten sein wird. Wir beantragen daher, dass die «engpassfreie» Nachfrageprognose durch eine Prognose ersetzt oder zumindest um eine solche ergänzt wird, die den baulichen, rechtlichen und betrieblichen Rahmenbedingungen am Flughafen Zürich, der Flottenpolitik des «Homecarriers» Swiss und den Begrenzungen der landseitigen Erschliessung Rechnung trägt.

Künftige Funktion des Flugplatzes Dübendorf

Gemäss LUPO 2015 wird für die Business Aviation der Platz an den Landesflughäfen knapp (vgl. LUPO 2015, S. 4). Deshalb will der Bund gewisse Militärflugplätze an strategisch günstigen Lagen (in der Nähe der wichtigen Wirtschaftszentren des Landes) zivil mitbenützen oder gar zu einem zivilen Flugfeld umnutzen. Konkretes Beispiel ist die beabsichtigte Umnutzung des Militärflugplatzes Dübendorf in ein ziviles Flugfeld mit Bundesbasis. Durch die Verlagerung der Businessfliegerei vom Flughafen Zürich nach Dübendorf sollen am benachbarten Flughafen Zürich zusätzliche Kapazitäten für den Linienverkehr geschaffen werden. Diese Aussage ist zu bezweifeln, da die Kapazitätsengpässe am Flughafen Zürich hauptsächlich zu den Spitzenzeiten am Morgen, Mittag und

Abend bestehen. Der Betrieb der Businessfliegerei findet hingegen vorwiegend ausserhalb dieser Zeiten statt. Die vom Bund erwähnte Entlastungswirkung ist somit nicht nachvollziehbar.

Ungeachtet dessen, bedeutet die Verlagerung der Geschäftsfliegerei vom Flughafen Zürich nach Dübendorf, dass in eines der dichtestbesiedelten Gebiete der Schweiz und in nur 15 km Distanz zum Flughafen Zürich ein zweiter Flugplatz mit zusätzlichen Lärmemissionen zu liegen käme. Zudem würde das bereits heute komplexe An- und Abflugregime des Flughafens Zürich mit einer zusätzlichen Komponente belastet. Diesbezüglich verweisen wir auf die von uns bereits mehrfach geäusserten, grundsätzlichen Bedenken gegenüber einer zivilaviatischen Nutzung in einem dicht besiedelten Gebiet in unmittelbarer Nähe zum Flughafen Zürich.

In jedem Fall muss eine zivile Umnutzung eines Militärflugplatzes strengen Anforderungen genügen (Einhaltung der Planungswerte, eingeschränkte Betriebszeiten, Beschränkung der Flugbewegungen usw.). Sowohl für die zivile Mitbenützung wie auch für die Umnutzung in ein ziviles Flugfeld ist aufgrund der Zweck- und Nutzungsänderung von einer neuen Anlage gemäss Art. 7 der Lärmschutzverordnung (LSV) auszugehen, sodass die Planungswerte eingehalten werden müssen. Wir beantragen eine entsprechende Ergänzung des Berichts.

Sicherheitskosten

Der Berichtsentwurf hält fest, dass «zur Entlastung der Fluggesellschaften die Kosten für die polizeiliche Patrouillentätigkeit an Landesflughäfen von der öffentlichen Hand, das heisst von den Kantonen, zu übernehmen» sind (LUPO 2015, S. 6, S. 29). Die Kantonspolizei Zürich nimmt am Flughafen Zürich bereits heute grenzpolizeiliche und umfangreiche allgemeine polizeiliche Aufgaben wahr, deren Kosten nicht vom Flughafen bzw. von den Airlines abgegolten werden. Eine zusätzliche Kostenübernahme durch die Kantone lehnen wir klar ab. Falls die Fluggesellschaften gegenüber heute entlastet werden sollen, darf dies aufgrund der grossen gesamtschweizerischen Bedeutung des Landesflughafens Zürich nicht zulasten des Kantons Zürich erfolgen. Die Aussagen betreffend die Stärkung des Einflusses des Bundes auf die Landesflughäfen stehen ganz abgesehen davon in einem direkten und klaren Widerspruch zu den Aussagen zur Überwälzung der Sicherheitskosten auf die Kantone. Es geht nicht an, dass der Bund mehr Einfluss verlangt und gleichzeitig die Kantone mit zusätzlichen Kosten belastet. Wir sind im Gegenteil der Auffassung, dass der Bund nicht nur keine neuen Kosten überbinden, sondern auch bestehende kantonale Aufwendungen entschädigen muss. Wir beantragen, den Berichtsentwurf in diesem Sinne zu überarbeiten.

Lärm und Nachtruhe

Die Bestrebungen des Bundes zur weiteren Verringerung der durch den Flugbetrieb verursachten Lärmbelastungen werden begrüsst (LUPO 2015, S. 6). Im Bericht wird ausgeführt, dass Überschreitungen der IGW durch den Flugbetrieb nur nach einer umfassenden Interessenabwägung und nur auf Flugplätzen mit Luftverkehr, an dem ein öffentliches Interesse besteht, hinzunehmen seien. Die Fläche, die wegen des Luftverkehrs von Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte betroffen ist, soll so weit wie möglich auf dem heutigen Stand stabilisiert werden. Dieses Anliegen begrüssen wir ausdrücklich. Eine Ausweitung der IGW-belasteten Gebiete über die Abgrenzungslinie hinaus ist mit dem Richtplan des Kantons Zürich nicht vereinbar.

Der Bund hält fest, dass an den Landesflughäfen die Nachtruhe weiterhin gewährleistet ist. Weitere Einschränkungen der Betriebszeiten der Landesflughäfen sollen geprüft werden, wenn sich auch im europäischen Umfeld verlängerte Nachtruhezeiten durchsetzen, die über das in der Schweiz bestehende Regime hinausgehen (LUPO 2015 S. 9, S. 25 f., S. 54). Sofern diese Aussagen bedeuten, dass die siebenstündige Nachtflugsperrung für den Betrieb des Flughafens Zürich gemäss dem vom Bund genehmigten Betriebsreglement (23.00 Uhr bis 6.00 Uhr) in jedem Fall gewährleistet ist, begrüssen wir die Position des Bundes ausdrücklich.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi