

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. September 2015

911. Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 5. Juni 2015 eröffnete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision 1+ des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (LFG; SR 748.0).

Aufgrund der gemäss «Bericht über die schweizerische Luftfahrtpolitik 2004» (LUPO) notwendig gewordenen gesetzlichen Anpassungen wurde auf den 1. April 2011 in einem ersten Revisionsschritt die Teilrevision 1 des LFG in Kraft gesetzt. Die darauffolgende Teilrevision 2 des LFG wurde Anfang 2012 vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) in einem Stakeholder Involvement den Luftfahrtkreisen und den Kantonen Genf, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Zürich vorgestellt. Die Teilrevision 2 sah einen verstärkten Bundeseinfluss auf Landesflughäfen vor und wurde nicht zuletzt wegen der stark ablehnenden Haltung der Standortkantone wieder verworfen. Die verbliebenen Revisionsthemen, ergänzt durch technische Gesichtspunkte und verschiedene Einzelfragen, bilden nun Gegenstand der Teilrevision LFG 1+.

Die Teilrevision 1+ des LFG umfasst ganz unterschiedliche Themenbereiche. Unter anderem wird im Bereich Luftfahrtinfrastruktur ein differenziertes Konzessionierungs- und Bewilligungs raster für Flugplätze gemäss den unterschiedlichen Grössen, Funktionen und Betriebsformen der einzelnen Infrastrukturanlagen unterbreitet. Intensiv genutzte oder im Instrumentenanflugverfahren benützte Spitallandeplätze sollen neu ebenfalls als Flugplätze qualifiziert werden. In Bezug auf die Betriebskonzession soll eine neue Entschädigungs- und Heimfallsregelung gelten. Die Festlegung von An- und Abflugrouten soll neu teilweise in die Zuständigkeit des BAZL fallen. Im Bereich Luftpolizei soll eine gesetzliche Grundlage für die Entschädigung der Sicherheitsbeauftragten an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge und auf ausländischen Flugplätzen eingeführt werden. Weiter soll der Anwendungsbereich bezüglich Luftfahrtbehinderisse erweitert werden. Schliesslich wird eine gesetzliche Grundlage für eine Luftfahrtdatenbank geschaffen.

Seit der Verselbstständigung des Flughafens Zürich ist die Flughafen Zürich AG (FZAG) Trägerin der Betriebskonzession des UVEK vom 31. Mai 2001. Von Änderungen luftfahrtrechtlicher Erlasse des Bundes ist deshalb in erster Linie die FZAG betroffen. Der Kanton Zürich hat jedoch als Hauptaktionär der FZAG sowohl im Rahmen seiner Eigentümerstrategie als auch im Rahmen der ihm nach wie vor obliegenden Verantwortlichkeiten und Kompetenzen gemäss dem Flughafengesetz vom 12. Juli 1999 (LS 748.1) zum Teil erhebliche eigene Interessen.

Die Teilrevision 1+ des LFG umfasst einige Bestimmungen, die angesichts der geschilderten Interessen und Verantwortlichkeiten des Kantons Zürich für diesen nicht von Bedeutung sind (z. B. die Organisationsform der schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle, Art. 25–26a). Zu ihnen ist nicht Stellung zu nehmen. Einige Bestimmungen sind für den Kanton Zürich von einer gewissen, nicht jedoch von grosser Bedeutung (z. B. Bestimmungen zur Luftpolizei, Art. 21 ff.; Anpassung der Strafbestimmungen, Art. 88–100). Zu solchen Revisionspunkten ist in der gebotenen Kürze Stellung zu nehmen. Andere Bestimmungen betreffen zwar unmittelbar die FZAG, sind jedoch vor dem Hintergrund der volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen des Kantons Zürich sowie im Rahmen seiner Eigentümerstrategie ebenfalls wichtig (z. B. die neue Entschädigungs- und Heimfallsregelung betreffend Betriebskonzession, Art. 36d; Übertragung von Flugsicherungsdienstleistungen gemäss Art. 40b). Schliesslich gibt es Bestimmungen, die unmittelbar die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen des Kantons Zürich betreffen (z. B. Bestimmungen zur Infrastruktur, Art. 36 ff., und zu den An- und Abflugverfahren, Art. 40h). Zu diesen Revisionspunkten ist ausführlich Stellung zu nehmen.

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 5. Juni 2015 haben Sie uns eingeladen, zur Teilrevision 1+ des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (LFG; SR 748.0) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Als Vorbemerkung halten wir fest, dass die Bestimmungen der Revisionsvorlage im Erläuternden Bericht mehrfach nur knapp erläutert werden. Die Absichten, die der Bund mit den einzelnen Bestimmungen der Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes (LFG 1+) verfolgt, werden oft nicht

klar und man gewinnt den Eindruck, dass deren Auswirkungen nicht durchdacht sind. Es handelt sich zudem entgegen der Ankündigung nicht nur um eine technische Vorlage. Es stellen sich insbesondere im Zusammenhang mit den Spitätslandeplätzen, mit den An- und Abflugverfahren und den Hindernisbegrenzungsflächen auch weiterführende Fragen, auf die jedoch in den Vernehmlassungsunterlagen keine Antworten zu finden sind. Darüber hinaus werden Konkretisierungen der Gesetzesbestimmungen regelmässig auf den Verordnungsweg verwiesen, ohne dass ausreichend klar wäre, was genau der Regelungsgegenstand im Gesetz selber ist. Somit werden die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation (vgl. Art. 164 Abs. 2 BV) gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung, wonach sich die Delegation auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränken muss und die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, im Gesetz selbst enthalten sein müssen (BGE 128 I 327 E. 4.1), vielfach nicht erfüllt.

Dennoch begrüssen wir einzelne Bestimmungen der Vorlage zumindest im Grundsatz. Es ist daher weder möglich noch sachgerecht, LFG 1+ gesamthaft abzulehnen oder anzunehmen.

Luftpolizei, Art. 21–21f

Wir befürworten grundsätzlich die in Art. 21–21f vorgesehenen Änderungen.

Art. 21a Abs. 2 LFG

Mit Art. 21a Abs. 2 soll eine gesetzliche Grundlage zur Entschädigung von Kantonen und Gemeinden geschaffen werden, wenn diese Personal als Sicherheitsbeauftragte zur Verfügung stellen. Wie der im Erläuternden Bericht erwähnte Bericht des Bundesrates im Zusammenhang mit dem Postulat Malama aufzeigt, beruht die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen gegenwärtig auf einer Vereinbarung zwischen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Eidgenossenschaft von 2005. Im Falle einer Auflösung dieser Vereinbarung darf Art. 21a Abs. 2 nicht fälschlicherweise als Grundlage für eine Verpflichtung von Kantonen und Gemeinden zur Zusammenarbeit verstanden werden. Im Sinne der erwähnten Vereinbarung sollen zudem nach den allgemeinen Regeln der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen nur Letztere als Vertragspartner des Bundes erwähnt werden. Es ist den Kantonen zu überlassen, ob und wie sie die Gemeinden in die Aufgabenerfüllung einbeziehen (vgl. Art. 47 Abs. 2 BV). Aus den genannten Gründen schlagen wir eine Formulierung im folgenden Sinn vor:

2. Sicherheitsbeauftragte im Luftverkehr

Art. 21a

¹(gemäss Vernehmlassungsvorlage)

²Der Bund kann mit den Kantonen Vereinbarungen über den Beizug von Personal der Kantone sowie, nach Massgabe des kantonalen Rechts, Personal der Gemeinden abschliessen. Der Bund ist für einen Beizug entschädigungspflichtig.

Art. 21f

Diese neue Bestimmung verpflichtet die Fluggesellschaften zur Meldung von Passagierdaten zur Verhinderung oder Ermittlung strafbarer Handlungen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden und damit auch der Kantonspolizei Zürich (zu der auch die Flughafenpolizei als Organisationseinheit gehört). Die Flughafenpolizei ist seitens der FZAG in der Vergangenheit wiederholt angefragt worden, wie bei einem Flugunfall die Herausgabe der Passagierliste erwirkt werden kann, selbst wenn keine Verfügung der Staatsanwaltschaft bzw. der Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle (SUST) vorliegt. LFG 1+ bietet die Gelegenheit, diese Unklarheit zu beseitigen. Art. 21f sollte deshalb dahingehend ergänzt werden, dass die Meldepflicht der Fluggesellschaften nicht nur bei einem Verdacht auf strafbare Handlungen, sondern auch bei der «blossen Tat-sache» eines Flugunfalls begründet wird.

Infrastruktur, Art. 36–38

Art. 36 Abs. 3, Art. 36e

Die 25 häufig genutzten oder im Instrumentenanflugverfahren benützten Spitallandeplätze sollen neu als öffentliche Anlage im Sinne von Art. 20 Abs. 1 bzw. Art. 25 Abs. 3 USG gelten, wobei es sich nicht um konzessionierte Anlagen (Flughäfen), sondern um Flugfelder mit Betriebsbewilligung handeln soll.

Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, die Spitallandeplätze gemäss den internationalen Qualitätsstandards und den technischen und luftfahrt-spezifischen Anforderungen, namentlich ICAO Annex 14, Volume II, umzurüsten. Die Schweizerische Rettungsflugwacht (REGA) hat die entsprechende Anpassung des Heliporterlandeplatzes des Universitätsspitals Zürich und weiterer Spitäler im Kanton Zürich bereits veranlasst. Mit der Kategorisierung der Spitallandeplätze als Flugfelder und der vollumfänglichen bau- und umweltrechtlichen Überprüfung gemäss LFG 1+-Vorlage bleiben jedoch etliche Fragen ungeklärt, weshalb wir die Einführung der Bewilligungspflicht für Spitallandeplätze, wie in der Revisionsvorlage angedacht, ablehnen:

Zum einen ist den Vernehmlassungsunterlagen nicht zu entnehmen, welche 25 Spitallandeplätze konkret betroffen sind und ab welcher Anzahl Flugbewegungen (An- und Abflüge) ein Spitallandeplatz unter die neue Reglung fällt. Weiter bleibt unklar, was der Begriff «intensiv genutzt» genau bedeutet. Dieser Begriff ist sehr relativ und lässt dem Verordnungsgeber einen grossen Ermessensspielraum. Unserer Ansicht nach müsste bereits auf Gesetzesstufe die Anzahl Starts und Landungen, ab der die Nutzung als «intensiv» betrachtet wird, zumindest in einer Bandbreite als Anhaltspunkt genannt werden. Einen konkreten Lösungsansatz hat diesbezüglich das «Civil Aviation Safety Office» (CASO) des UVEK bereits vor geraumer Zeit in seiner Safety Project Recommendation 2012-440-SPR vom 4. April 2013 beigesteuert: Die CASO-Anforderung von mindestens 100 Flugbewegungen pro Jahr erfüllen das Universitätsspital Zürich, das Kinderspital Zürich und das Kantonsspital Winterthur. Das Stadtspital Triemli weist knapp unter 100 Flugbewegungen pro Jahr aus (Jahresdurchschnitt der Periode 1. August 2012 – 1. August 2015, Quelle: REGA).

Dass auch von Spitallandeplätzen schädliche und lästige Lärmemissionen ausgehen können, ist nicht von der Hand zu weisen. Allerdings haben Abklärungen beim BAZL zum einen ergeben, dass Lärmbeschwerden von betroffenen Anwohnerinnen und Anwohnern wegen Nachtflügen von Helikoptern im Rahmen der Notfallversorgung selten vorkommen. Im Rahmen einer Güterabwägung wäre dem medizinischen Notfalldienst gegenüber dem Lärmschutz der Anwohnerinnen und Anwohner grundsätzlich der Vorrang zu geben. Die Einführung der Bewilligungspflicht könnte jedoch dazu führen, dass lärm betroffene Anwohner sich mit Rechtsmitteln gegen die Erteilung der Betriebsbewilligung zur Wehr setzen könnten und die Inbetriebnahme oder die Weiterführung des Betriebs eines Spitallandeplatzes blockieren oder am Ende ganz unterbinden könnten. Ein Ausweichen auf weiter abgelegene Landeplätze in weniger dicht besiedelten Gebieten kann jedoch im Hinblick auf die zu erwartenden negativen Auswirkungen auf die Notfallversorgung nicht hingenommen werden. Dass mit einer volumänglichen Überprüfung hinsichtlich bau- und umweltrechtlicher Gesichtspunkte und der Optimierung von An- und Abflugrouten eine gewisse Verminderung der Lärmmissionen erzielt werden könnte, trifft wohl zu. Allerdings ist die Lärmoptimierung von An- und Abflugverfahren auch möglich, ohne dass es eine Kategorisierung als Flugplatz braucht. Eine Nachweispflicht bezüglich lärm optimierter An- und Abflugrouten für Spitallandeplätze, welche die Anforderungen gemäss Art. 36 Abs. 3 LFG 1+ erfüllen, wäre ausreichend. Aus den Vernehmlassungsunterlagen geht denn auch in keiner Weise hervor, wie die Beurteilung des Fluglärms erfolgen sollte und per

wann die erforderliche Revision der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) vorliegen würde. Es wäre in Bezug auf die LSV-Revision ohnehin mit einer langen Übergangsfrist zu rechnen, da der Bund vor Ablauf der StrassenlärmSANIERUNGSFRISTEN kaum eine grössere Revision der LSV anstrebt. Weiter fehlen Hinweise, wie die Überprüfung während der langen Übergangsfrist vorgenommen werden würde. Ein Lärmberchnungsverfahren müsste eine dreidimensionale Aussage der Lärmbelastung an den umliegenden Gebäuden ermöglichen, damit die Anforderungen an die Schalldämmung der Aussenhülle oder die Anforderungen an Schallschutzfenster im Sanierungsfalle definiert werden können. Der geltende Beurteilungspegel L_{max} (vgl. LSV Anhang 5, Ziff. 23, Belastungsgrenzwerte für Lärm von Helikopterflugplätzen) ist hierfür jedenfalls nicht die richtige Grundlage. Der Erläuternde Bericht gibt die konkreten finanziellen Auswirkungen für die Schallschutzmassnahmen nach Revision des L_{max} (vgl. S. 29/30, «voraussichtlich in einem zweistelligen Millionenbereich») zudem nur sehr ungenau an.

Die vollumfängliche bau- und umweltrechtliche Überprüfung würde weiter einen Administrativ- und Kostenaufwand mit sich bringen, der von den Flugplatzhaltern, also dem Kanton bzw. den Spitätern selber, zu tragen wäre. Klare Angaben oder aussagekräftige Kostenschätzungen des Bundes, mit welchen Kosten für die entsprechenden baulichen Massnahmen überhaupt gerechnet werden müsste, fehlen in den Erläuterungen gänzlich. Dies wäre aber unerlässlich, um die finanziellen Auswirkungen und die Verhältnismässigkeit der Anpassungen abschätzen zu können. Das Erfordernis der Nutzung des Spitallandeplatzes nach Instrumentenflugregeln bedeutet zudem, dass auch ein Hindernisbegrenzungsflächenkataster (HBK) erstellt werden müsste (vgl. Art. 62 f. Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 [VIL; SR 748.131.1]), was wiederum erhebliche, derzeit nicht abschätzbare Auswirkungen auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie mögliche Entschädigungsfolgen für den Flugplatzhalter aus formeller und materieller Enteignung zur Folge hätte. Da insbesondere das Universitätsspital Zürich mitten im urbanen Zentrum von Zürich und in der Nähe z. B. des Hochhausgebietes der Stadt sowie verschiedener Kirchtürme liegt, besteht die Gefahr von Nutzungsbeschränkungen für den Landeplatz. Letztere müssen jedoch angesichts des medizinischen Notfalldienstes, der rund um die Uhr zwingend aufrechterhalten werden muss, dringend vermieden werden.

Wir verlangen, dass mindestens bei den Spitätern, die von der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) als Polytraumazentren definiert wurden, die Spitallandeplätze zwingend den CASO-Anforderungen entsprechen müssen. Dabei sollte in der LFG 1+-Vorlage klar definiert sein, dass angesichts der höherrangigen öffentlichen Interessen bei der Notfall-

versorgung die Auflagen bezüglich Umweltschutz nicht oder höchstens mit einem Nachweis für lärmoptimierte An- und Abflugverfahren erfüllt werden müssen. Die Spitallandeplätze sollten gleichzeitig über ein System verfügen, das die Hindernisfreiheit überwacht und sicherstellt. Diese Ansätze wurden bereits in einem Entwurf einer Richtlinie des BAZL für Spitallandeplätze aufgenommen (Spitallandeplätze: Grundsatzelemente für die luftfahrtspezifische Ausgestaltung in der Version vom 4. Dezember 2014). Zudem sollte der An- und Abflug den EASA-OPS-Anforderungen für Landestellen in dicht besiedeltem Gebiet (EU-Verordnung der Kommission Nr. 965/2012 vom 5. Oktober 2012) gerecht werden und grundsätzlich nur für Heliokopter der Flugleistungsklasse 1 gelten (vgl. die erwähnte BAZL-Richtlinie zu den Spitallandeplätzen in der Version vom 4. Dezember 2014, S. 10).

Ein Blick über die Grenzen hinaus erscheint uns lohnenswert: § 80b des Bundesgesetzes der Republik Österreich vom 2. Dezember 1957 über die Luftfahrt betreffend «Krankenhaus-Hubschrauberlandeflächen» verfügt über die pragmatische Regelungstiefe, die im LFG für die Regelung der Spitallandeplätze wünschenswert wäre. Das CASO und das BAZL haben bezüglich der Handhabung und Ausgestaltung von Spitallandeplätzen ebenfalls schon sehr viel wertvolle Vorarbeit geleistet, um die Betriebs- und Sicherheitsvorgaben der für die medizinische Notfallversorgung unverzichtbaren Spitallandeplätze auf pragmatische Weise zu regeln. Die Vorschläge der LFG 1+-Vorlage mit der Kategorisierung der Spitallandeplätze als Flugplatz und der Einführung einer Bewilligungspflicht mit vollumfänglicher bau- und umweltrechtlicher Überprüfung schiesen jedoch aus unserer Sicht deutlich über das Ziel hinaus.

Angesichts der Vielzahl von offenen Fragen und unerwünschten Auswirkungen auf die medizinische Notfallversorgung lehnen wir die in Art. 36 Abs. 3 vorgesehene Bewilligungspflicht für Spitallandeplätze ab.

Art. 36a / Art. 36b / Art. 36e

Wir befürworten grundsätzlich die neue Kategorisierung der Betriebskonzessionen. Mit Bezug auf den Flugplatz Dübendorf weisen wir darauf hin, dass der Bund die zukünftige Nutzung stets als Flugfeld ohne Betriebskonzession und ohne Zulassungzwang umschrieben hat. Die Ausschreibungsunterlagen sahen zudem einen Bewegungsplafond von jährlich 28 000 Bewegungen vor. An diesen Eckwerten muss zwingend festgehalten werden. Keinesfalls darf die zukünftige Nutzung von Dübendorf durch eine Zuordnung zur Kategorie C (Regionalflughafen mit Zulassungzwang) ausgedehnt werden. Aus den Unterlagen lässt sich hierzu leider nichts entnehmen.

Art. 36c Abs. 1 Bst. b

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Flughafenbetreibers ist gemäss heute geltendem Art. 12 VIL bereits eine Voraussetzung für die Erteilung einer Betriebskonzession. Die Aufsichtsbehörde muss die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit demnach auch regelmässig überprüfen. Unser grundsätzliches Anliegen ist es, dass der zusätzliche Aufwand, den ein Flughafenbetreiber für den Nachweis seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit betreiben muss, möglichst gering gehalten wird oder dass gar kein Zusatzaufwand entsteht. Die Landesflughäfen unterstehen aufgrund ihrer finanziellen Grösse sowieso der Revisionspflicht und/oder müssen aufgrund der Börsenkotierung mindestens halbjährlich umfangreiche Finanzkennzahlen offenlegen. Bei der FZAG kommt hinzu, dass sie von der Ratingagentur Standard & Poor's regelmässig überprüft wird. Die FZAG verfügt zudem über einen regelmässig aktualisierten Businessplan, der mögliche künftige Entwicklungen abbildet. Es sind also genügend Grundlagen vorhanden, die eine Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ermöglichen. Auf zusätzliche Nachweise kann deshalb verzichtet werden.

Art. 36d Abs. 2, 3 und 4

Entzug der Konzession (Abs. 2):

Der in Art. 36d Abs. 2 vorgesehene Konzessionsentzug «bei schwerer oder wiederholter Verletzung der Pflichten des Konzessionärs» ist bereits heute in Art. 93 LFG sowie Art. 16 VIL enthalten. Den in Abs. 2 neu ebenfalls vorgesehenen Entzug, wenn wesentliche öffentliche Interessen dies rechtfertigen, lehnen wir jedoch ab. Die aus der Konzession fliessenden wohlerworbenen Rechte der Konzessionärin unterstehen dem Schutz der Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV und dem Vertrauenschutz nach Art. 9 BV. Ein Entzug oder eine Einschränkung der Konzession bedarf jeweils einer gesetzlichen Grundlage und muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und gegen volle Entschädigung erfolgen (vgl. Art. 36 BV und BGE 132 II 485 E. 9.5). Art. 36d Abs. 2 Satz 1 ist jedoch unvollständig und irreführend, da der Eindruck entstehen könnte, dass beim Entzug der Konzession (deren Einschränkung wird noch nicht einmal erwähnt) die Voraussetzungen «Interessenabwägung» und «Grundsatz der Verhältnismässigkeit» nicht zu berücksichtigen seien. Dies ist widerrechtlich und dies lehnen wir ab. Der Entzug der Konzession kommt nur als Massnahme infrage, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 93 LFG erfüllt sind. Da abgesehen von diesen Fällen ein solches Vorgehen allgemein als unverhältnismässig erscheint, verlangen wir vom Bund, Art. 36d Abs. 2 der Vorlage ersatzlos wegzulassen.

Falls die Bestimmung trotzdem Eingang ins Gesetz finden sollte, müsste sie stark präzisiert und inhaltlich eingeschränkt werden, sodass die FZAG als Konzessionärin im Vergleich zur heutigen Rechtslage nicht benachteiligt wird. Nur wenn alle Voraussetzungen für eine Einschränkung bzw. einen Entzug der Konzession auf dem Weg der formellen Enteignung erfüllt sind, kann das Gemeinwesen das dem Konzessionär verliehene, wohlerworbene Recht – gegen volle Entschädigung – entziehen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 2622). Statt einer «angemessenen Entschädigung» wäre daher eine «volle Entschädigung» vorzusehen.

Zum Heimfall im Allgemeinen (Abs. 3 und 4):

Sofern der Bund mit der gesetzlichen Verankerung des Heimfallsrechts eine erhebliche Verschlechterung der Rechtsposition der FZAG gleichsam «während laufender Konzession» bewirken wollte, lehnen wir diese Änderung prinzipiell ab. Mit der Konzession wurden der FZAG wohlerworbene Rechte eingeräumt, die unter dem Schutz der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und dem Vertrauensschutz (Art. 9 BV) stehen. Solche wohlerworbenen Rechte sind auch durch eine nachträgliche Gesetzesänderung nicht abänderbar (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a. a. O., Rz. 1008). Die Vorlage äussert sich jedoch nicht zu diesem Problem und eine Übergangsregelung ist in der Vorlage ebenfalls nicht enthalten. Weiter geht die Vorlage ohne weitere Erklärung davon aus, dass dem Bund bei Ablauf der Konzessionsdauer zusammen mit den mit der Konzession verliehenen wohlerworbenen Rechten automatisch auch die von der Konzessionärin erstellten Bauten und Anlagen zufallen. Diese Regelung erscheint problematisch, da die FZAG (und weitere Dritte) im Grundbuch als Grundeigentümerin der Parzellen des Flughafenareals eingetragen ist. Das Heimfallsrecht würde in der vorliegenden Konstellation eine Durchbrechung des sachenrechtlichen Akzessionsprinzips nach Art. 667 Abs. 2 ZGB bedeuten, wonach zum Eigentum an Grund und Boden auch die Bauten und Anlagen gehören. Die FZAG und die übrigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer müssten als Folge des Heimfalls die Bauten und Anlagen im Sonderrecht auf ihren eigenen Grundstücken dulden, was einen (weiteren) massiven Eingriff in die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV bedeuten würde. Die Vorlage äussert sich allerdings auch zu dieser Problematik nicht. Weiter bleibt ungeklärt, was unter den heimzufallenden «Bauten und Anlagen» gemäss Abs. 3 und 4 genau gemeint ist. Ein Heimfallsrecht des Bundes kann sich nicht auf die gesamte Infrastruktur der Konzessionärin beziehen. Sämtliche dem kommerziellen Geschäft dienenden Flächen der FZAG müs-

ten unberücksichtigt bleiben, und nur die flugbetriebsrelevanten Bauten und Anlagen wären vom Heimfall betroffen. Die Einführung eines Heimfallsrechts zugunsten des Bundes setzt darüber hinaus völlig falsche Anreize im Hinblick auf Investitionen und Unterhalt. Sollen die Bauten und Anlagen bis zum Ende der Konzessionsdauer in einwandfreiem Zustand erhalten und die nötigen zusätzlichen Investitionen für Neubauten getätigt werden, müssen die ökonomischen Anreize richtig gesetzt werden und die FZAG wäre bei einem Heimfall vollständig zu entschädigen (vgl. Art. 16 ff. Enteignungsgesetz).

Vorzeitiger Heimfall (Abs. 3):

Gemäss Art. 36d Abs. 3 wird dem Bund bei vorzeitiger Aufgabe des Flughafenbetriebs durch die Konzessionärin das Recht zur Übernahme der «Bauten und Anlagen» der Konzessionärin eingeräumt, jedoch ohne Entschädigung. Dies verletzt jedoch die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV, die einen Entzug der Konzession nur gegen volle Entschädigung vor sieht. Selbstredend soll der Konzessionärin auch eine Entschädigung zu stehen, wenn ihr aufgrund externer Umstände, auf die sie keinen Einfluss hat (wie z. B. massive Einschränkungen des Flugbetriebs aufgrund von Plafonierungen, zeitlichen Einschränkungen oder Umweltauflagen), keine andere Wahl bleibt, als die Konzession einschliesslich Bauten und Anlagen vorzeitig zurückzugeben.

Ordentlicher Heimfall (Abs. 4):

Aufgrund der heutigen Rechtslage, d. h. ohne gesetzliche Grundlage und ohne entsprechende Regelung in der Konzession, ist davon auszugehen, dass die FZAG nach Beendigung des Konzessionsverhältnisses der Eigentümerin sowohl der vor Konzessionserteilung bestehenden Bauten und Anlagen (vgl. Akzessionsprinzip gemäss Art. 667 Abs. 2 ZGB) als auch der von ihr im Rahmen der geltenden Konzession erstellten Bauten und Anlagen bleibt. Selbst wenn die vorliegende Gesetzesänderung in Kraft treten würde, sind wir aufgrund der Unwiderrufbarkeit von eingeräumten wohlerworbenen Rechten der Ansicht, dass die Rechtslage für die FZAG «während laufender Konzession» nicht verschlechtert werden kann. Aber auch für den Fall einer künftigen Konzessionserteilung ist einer im Einzelfall der jeweiligen Interessenlage gerecht werdenden Lösung der Vorzug zu geben (vgl. BGer vom 14. Dezember 2012, 2C_401/2010, E. 2.4.2, 2.4.4). Wir sind daher der Meinung, dass auf die Aufnahme eines Heimfallautomatismus auf Gesetzesstufe gänzlich zu verzichten ist.

Sollte trotzdem neu ein Heimfallsrecht zugunsten des Bundes begründet werden, so ist in jedem Fall – beim ordentlichen Heimfall gemäss Abs. 4 wie auch in den Fällen eines vorzeitigen Heimfalls gemäss Abs. 3 – von einer vollständigen Entschädigungspflicht des Gemeinwesens auszugehen (vgl. auch Art. 16 ff. EntG). Die genauen Modalitäten zur Bestimmung der Entschädigungshöhe unter Berücksichtigung des Vertrauens- und Investitionsschutzes der Konzessionärin müssten dabei näher definiert werden. Mit der Formulierung «angemessene Entschädigung» lässt sich die Entschädigungshöhe jedenfalls nicht abschätzen.

Art. 36f Abs. 3 Bst. b / Art. 40h

In Art. 36f Abs. 3 Bst. b ist vorgesehen, dass die Flughafenhalterin die An- und Abflugverfahren im Betriebsreglement nur so weit festhalten soll, als diese nicht durch das BAZL gemäss Art. 40h festgelegt werden. Gemäss Art. 40h soll das BAZL die Flugverfahren nach Instrumentenflugregeln festlegen, die nicht den unmittelbaren Umkreis der Flugplätze betreffen, einschliesslich die Punkte, an denen die verschiedenen Verfahren aneinander anschliessen. Details sollen auf Verordnungsstufe geregelt werden. Allerdings zeigt sich hier besonders ausgeprägt, dass die Vorgaben zur Gesetzesdelegation nicht eingehalten sind. Die Grundzüge der delegierten Materie, d. h. die wichtigen Regelungen, müssten gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung im LFG selbst enthalten sein. So enthält die Bestimmung in Art. 40h Abs. 1 keinerlei Einzelheiten und insbesondere keinerlei Angaben dazu, wie der «unmittelbare Umkreis der Flugplätze» definiert werden soll. Auch dem Erläuternden Bericht (vgl. S. 21f.) ist nichts zu entnehmen.

Nach heutiger Praxis legt die Flughafenhalterin die An- und Abflugrouten weit über das Kantonsgebiet hinaus fest. Dies bedeutet für die FZAG regelmässig umständliche Abstimmungsarbeiten mit den betroffenen Kantonen, obwohl diese Kantone vom Fluglärm des Betriebs des Flughafens Zürich nach Massgabe der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes nicht betroffen sind. Dies im Gegensatz zur Bevölkerung des Kantons Zürich, die mehr als 95% der Lärmimmissionen des Flughafens trägt. Wir empfehlen daher dem Bund, einen Bereich festzulegen, ausserhalb dessen er in Zukunft die Flugrouten selbst festlegen kann. Ein Kreis mit einem Radius von zehn Nautischen Meilen (rund 18,5 km) um den Flugplatzbezugspunkt würde dabei den Anliegen des Kantons Zürich Rechnung tragen.

Angesichts der höchst unklaren Grundlagen lehnen wir die vorgesehenen Anpassungen gemäss Art. 36f Abs. 3 Bst. b und Art. 40h LFG 1+ jedoch vollumfänglich ab.

Art. 38 Abs. 1^(bis)

Bei diesem Artikel stimmt die Absatzbezeichnung im Vorentwurf und im Erläuternden Bericht nicht überein. Es ist somit nicht klar, ob ein weiterer Absatz 1^{bis} eingefügt werden soll.

Grundsätzlich begrüssen wir, dass der Bund den Schwellenwert, ab dem eine häufige zivile Benutzung vorliegt, definieren will, womit die Zuständigkeiten zwischen Militär und BAZL klar ausgeschieden werden. Aber auch hier sind die Grundzüge der delegierten Materie im Gesetz selbst nicht enthalten. Im Erläuternden Bericht wird für den Begriff der häufigen zivilen Nutzung die «Praxis» erwähnt, die aber ebenfalls nicht näher bezeichnet wird. Gleichzeitig wird auf den geltenden Sachplan verwiesen, der die Schwelle grundsätzlich bei 10% oder mehr als 1000 Motorflugbewegungen ansiedelt (vgl. Konzeptteil Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt vom 18. Oktober 2000, Teil III B3, S. 13). Sofern die Vorgaben des Sachplans in die Verordnung Eingang finden sollen, befürworten wir diese Lückenschliessung. Die Festlegung einer höheren Anzahl von Motorflugbewegungen auf Verordnungsstufe lehnen wir jedoch ab.

Luftfahrtdata

Art. 40a

Mit Art. 40a werden die Grundlagen für eine Luftfahrtdatenbank geschaffen. Aus Sicht des Kantons ist hierzu nichts einzuwenden. Es dürfte zweitrangig sein, wer diese Datenbank errichtet und betreibt. Aus Sicht der Nutzer sind wohl die einwandfreie Qualität der Datenbank sowie effiziente Verfahrenswege wesentlich.

Abs. 3 verpflichtet u.a. die Körperschaften des öffentlichen Rechts, die aufgrund nationaler und internationaler Vorschriften Daten erheben und an die Datenbank liefern müssen, die damit verbundenen Kosten zu tragen. Im Erläuternden Bericht werden die Kosten für die Erstellung der Datenbank (einschliesslich Sammlung der Daten) auf rund 9 Mio. Franken geschätzt. Die jährlichen Betriebskosten werden mit rund 1,25 Mio. Franken veranschlagt. Nur ein Teil dieser Kosten soll letztlich von der Luftfahrt getragen werden (vgl. Erläuternder Bericht, S. 19).

Nach unserer Einschätzung gibt der Erläuternde Bericht die konkreten finanziellen Auswirkungen für Aufbau und Betrieb der Datenbank zu wenig präzis an, um beurteilen zu können, ob die vorgesehene Kostenverteilung sachgerecht ist. Auch sollen gemäss Art. 40a Abs. 1 massgebende Regelungen, die Aufwand und Kosten der Kantone und Gemeinden beeinflussen, wiederum erst auf Verordnungsstufe getroffen werden. Problematisch ist ferner, dass die in Abs. 3 vorgesehene Kostenverteilung auch bezüglich künftiger nationaler und internationaler Vorschriften gilt,

welche die öffentlichen Körperschaften zur Erhebung von Daten verpflichten. Insgesamt müssen Abs. 2 und 3 von Art. 40a nach dem gegenwärtigen Informationsstand abgelehnt werden. Der Bund wird angehalten, die von Kanton und Gemeinden aufgrund der heutigen Rechtslage zu tragenden Kosten genauer abzuschätzen bzw. auszuweisen. Im Hinblick auf künftige Änderungen der nationalen und internationalen Vorschriften betreffend die Erhebung von Luftfahrtdata ist für die öffentlich-rechtlichen Kostenträger eine Obergrenze zu definieren.

Flugsicherung

Art. 40b Abs. 3

Mit dem vorliegenden Revisionsvorschlag soll die gesetzliche Grundlage für die Übertragung von Flugsicherungsdienstleistungen beispielsweise auf ausländische Flugsicherungsdienstleister geschaffen werden (§ 40b Abs. 1). Gleichzeitig hält die Vorlage jedoch fest, dass u. a. bei den Landesflughäfen Genf und Zürich ebendiese Übertragung aufgrund der «nationalen Bedeutung» nicht vorgenommen werden darf.

Der Betrieb eines Landesflughafens wie Zürich-Kloten ist komplex und die Anforderungen an die Sicherheit, die Erreichbarkeit und den gleichzeitigen bestmöglichen Schutz der Bevölkerung vor Lärm sind hoch. Darum muss es möglich sein, einen Flugsicherungsdienstleister auszuschreiben, der gewillt und fähig ist, diese Anforderungen zu erfüllen. Wir lehnen die in Art. 40b Abs. 3 vorgesehenen Änderungen daher ab.

Art. 40h

Vgl. Ausführungen zu Art. 36f Abs. 3.

Luftfahrthindernisse

Art. 41

In Abs. 1 soll gegenüber der geltenden Regelung der Begriff des Luftfahrthindernisses insofern ausgeweitet werden, als neu Bauten und Anlagen, die den Betrieb «erschweren, gefährden oder verunmöglichen könnten», darunterfallen. Es soll neu nicht mehr nur die vertikale Ausdehnung dieser Objekte massgebend sein. Den Erläuterungen kann allerdings lediglich entnommen werden, dass Anlagen, welche die Sicherheit «auf andere Weise» gefährden, einer Bewilligungspflicht unterstehen sollen. Es werden lediglich beispielhaft Gewächshäuser aus Glas oder Solarpanels erwähnt. Als Voraussetzung für die Bewilligungserteilung werden «wirksame Sicherungsmassnahmen» verlangt.

Wir befürworten diese Neuerungen im Grundsatz, erachten sämtliche Umschreibungen indes als zu unpräzis. Der Kanton Zürich gehört zu den grössten Landwirtschaftskantonen der Schweiz und verschiedene Gebiete rund um den Flughafen Zürich gehören zur Landwirtschaftszone. Es kann nicht abgeschätzt werden, welche Auswirkungen diese Gesetzesänderung auf die betroffenen Landwirtinnen und Landwirte sowie übrigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer haben würde. Ab welcher Grösse und in welcher Distanz zum Flughafen unterstehen beispielsweise Solarpanels einer Bewilligungspflicht? Gilt diese Regelung – vorbehältlich der entsprechenden Vorgaben gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung – allenfalls sogar rückwirkend? Mit welchen Auflagen muss gerechnet werden und welche Sicherungsmassnahmen kommen infrage? Wir verlangen vom Bund, dass diese Neuerung deutlich präzisiert wird.

Das in Abs. 2 vorgesehene «neue Hinderniskonzept» unterstützen wir im Grundsatz, sofern die Präzisierungen wie verlangt erfolgen und im Gesetz die wichtigsten Bestimmungen geregelt werden, wie z. B. die Ausscheidung der verschiedenen Gefährdungsstufen mit den entsprechenden Kriterien.

Strafbestimmungen

Art. 88–93

Wir begrüssen die redaktionelle Anpassung der Strafbestimmungen im LFG an das seit dem 1. Januar 2007 geltende Sanktionenrecht.

Art. 91 Abs. 2 Bst. c und d

Diese neuen Strafbestimmungen begrüssen wir grundsätzlich ebenfalls. Als fragwürdig beurteilen wir hingegen die Ausgestaltung als Übertretung. Angesichts heutiger Bedrohungen an einem internationalen Landesflughafen und der beträchtlichen kriminellen Energie, die es braucht, um vorsätzlich gegen dessen Sicherheitsdispositiv zu verstossen, sollten die beiden Strafnormen als Vergehenstatbestände konzipiert werden. Sodann kann es im konkreten Fall sein, dass das unberechtigte Eindringen in den geschützten Bereich die objektiven Tatbestandsmerkmale einer strafbaren Vorbereitungshandlung im Sinne von Art. 260^{bis} StGB erfüllt; diese Überlegung wird mit der vorgeschlagenen Fassung von Art. 91 Abs. 2 Bst. c und d ausser Acht gelassen.

Information der Öffentlichkeit

Art. 107c

In Abs. 2 der vorgeschlagenen Bestimmung soll eine recht weitreichende Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips gemäss Art. 4 des Öffentlichkeitsgesetzes (BGÖ) aufgenommen werden. Auch wenn solch eine Einschränkung im Grundsatz nachvollziehbar ist, so wäre es aus unserer Sicht trotzdem wichtig, die Öffentlichkeit jeweils über wichtige oder ausserordentliche Vorkommnisse in geeigneter Weise zu informieren. In der vorgeschlagenen Form lehnen wir Art. 107c Abs. 2 daher ab.

Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer

Art. 37a Abs. 1: Mittelverwendung

Gemäss Erläuterndem Bericht wird die Änderung der erst seit Kurzem geltenden Aufteilung der Mittel damit begründet, dass die Gelder lediglich im Safety-Bereich ausgeschöpft werden. Dies ist jedoch nach Rücksprache mit der FZAG wohl darauf zurückzuführen, dass die Gelder ohne genauere Prüfung Skyguide freigegeben werden, die Gesuche der FZAG im Umwelt- und im Securitybereich dagegen regelmäßig stark gekürzt werden und die Verfahren so lange dauern, dass die Auszahlung der Beiträge oft gar nicht erst abgewartet werden kann. Bevor jedoch der Verteilschlüssel angepasst wird, sollte die Behandlung von Umwelt- und Security-Gesuchen dahingehend angepasst werden, dass die Gelder gemäss heutiger Zweckbestimmung eingesetzt werden können. Dass die Mineralölsteuer zu einem so hohen Anteil für ungedeckte Kosten der Skyguide eingesetzt wird, war ursprünglich nicht so angedacht. Auf die Änderung des Mineralölsteuergesetzes ist daher zu verzichten.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi