

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 31. Oktober 2018

### **1022. Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL), Revision Konzeptteil (Anhörung)**

Mit Schreiben vom 2. Juli 2018 haben das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) den Entwurf des Sachplans Verkehr, Konzeptteil Infrastruktur Luftfahrt (SIL), den Kantonen zur Anhörung gemäss Art. 19 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) unterbreitet.

Der geltende Konzeptteil des SIL (Teile I bis III B) wurde vom Bundesrat am 18. Oktober 2000 verabschiedet und gilt als überholt. Aus diesem Grund wurde er einer umfassenden Überarbeitung und Aktualisierung unterzogen. Neu soll der SIL neben den Sachplänen für die Infrastrukturen von Strasse, Schiene und Schifffahrt ebenfalls in den Sachplan Verkehr (SPV) integriert werden. Der Sachplan Verkehr, Teil Programm, befindet sich in Überarbeitung. Im Rahmen eines sogenannten Stakeholderinvolvements wurden gemäss Aussagen des BAZL verschiedene Unternehmen der Luftfahrtindustrie in die Erarbeitung des Sachplan-Entwurfs einbezogen. Ein Einbezug der raumplanerisch betroffenen Kantone hat jedoch im Vorfeld der Erarbeitung des Sachplans nicht stattgefunden.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion  
beschliesst der Regierungsrat:

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

Mit Schreiben vom 2. Juli 2018 haben Sie uns eingeladen, im Rahmen der Anhörung gemäss Art. 19 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) zum überarbeiteten Konzeptteil des Sachplans Infrastruktur Luftfahrt (SIL) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Als Standortkanton des grössten Landesflughafens, des von einer Umnutzung betroffenen Flugplatzes Dübendorf sowie von weiteren Flugfeldern sind wir von diesem Sachplan ganz besonders betroffen. Dabei kommt für den Kanton Zürich insbesondere dem Betrieb des Flughafens Zürich eine sehr grosse Bedeutung zu. Gemäss § 1 des Flughafengesetzes (LS 748.1) fördert der Kanton den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks-

und verkehrswirtschaftlichen Interessen und berücksichtigt dabei den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs. Dies zeigt, dass insbesondere im Umfeld des Flughafens Zürich der Bedarf der räumlichen Koordination zwischen Luftfahrtinfrastrukturen einerseits und der dichten Nutzung der unmittelbar angrenzenden Gebiete anderseits besonders gross ist.

### **1. Grundsätzliche Feststellungen**

Wir begrüssen es, dass der Bund mit dem Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz (Lupo) und der Überarbeitung des SIL-Konzeptteils versucht, den laufenden Entwicklungen in der Luftfahrt zu begegnen. Ebenso teilen wir grundsätzlich das im vorliegenden Entwurf stark gewichtete volkswirtschaftliche Interesse an einer leistungsfähigen Luftfahrt mit interkontinentaler Anbindung. Auf die weiteren Vorgaben der Raumordnungs-, Umwelt- und Verkehrspolitik geht der Konzeptteil jedoch zu wenig ein. Gemäss Art. 14 Abs. 2 RPV zeigt der Bund in seinen Konzepten und Sachplänen, welche Sachziele er verfolgt und wie er unterschiedliche Raumordnungsziele aufeinander abstimmt. Indem der überarbeitete SIL-Konzeptteil ausdrücklich auf die luftfahrtpolitischen Ziele des Lupo verweist und das Interesse an einer leistungsfähigen Luftfahrtinfrastruktur betont, erfüllt er den einen Zweck eines Sachplans, nämlich aufzuzeigen, welche Sachziele der Bund im Bereich der Luftfahrt verfolgt. Zur Frage, wie dieses Sachziel mit anderen, teilweise sich widersprechenden Sach- und Raumordnungszielen abgestimmt werden soll, äussert er sich jedoch nicht. Zwar werden in Kapitel 1.4 des Entwurfs die verschiedenen raumordnungspolitischen Konzepte und Zielvorgaben des Bundes aufgeführt (z. B. die «Strategie nachhaltige Entwicklung» oder «Zukunft Mobilität Schweiz»), unklar bleibt indessen, wie diese Sachbereiche aufeinander abgestimmt und bestehende Zielkonflikte zwischen diesen Vorgaben ausgeräumt werden sollen. Entsprechend folgen auf die in Kapitel 1.4 erwähnten «politischen und planerischen Vorgaben» keine konzeptionellen Schlussfolgerungen oder konkreten Festlegungen. Der Stellenwert dieser Vorgaben für den verbindlichen Teil des SIL-Konzeptteils bleibt somit völlig unklar. Weiter bedauern wir, dass die Eingliederung des SIL in den Sachplan Verkehr nicht vollständig erfolgt und auf eine Übernahme der im heutigen SIL-Konzeptteil enthaltenen und relativ ausführlichen Kapitel zum Verhältnis des SIL zu anderen Plänen nach Raumplanungsgesetz (Kapitel I-2) sowie zu seinem Verhältnis zum Konzessions-, Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren (Kapitel I-5) verzichtet wurde. Diese Einbettung des SIL-Konzeptteils in sein planerisches und rechtliches Umfeld fehlt uns. Eine solche wäre für ein präzises Verständnis des Sachplans als Planungsinstrument und der damit ange-

strebten Wirkung von zentraler Bedeutung. Einzelne Hinweise auf entsprechende Rechtsgrundlagen in Kapitel 1 vermögen eine solche Einbettung nicht zu ersetzen. Die Vorlage enthält zudem zahlreiche Festlegungen und Ausführungen, die aus umweltrechtlicher Sicht nicht vertretbar sind. Auch diese Widersprüche sind in Zusammenarbeit mit den Kantonen auszuräumen.

Zusammengefasst erfüllt der Entwurf zum SIL-Konzeptteil die Vorgaben der RPV nicht und lässt wichtige Fragen zum Verhältnis zu anderen Instrumenten des Planungs-, Umwelt- und Luftfahrtrechts offen. Diese Mängel können nicht ohne grundlegende Überarbeitung des Entwurfs behoben werden. Bezüglich der Abstimmung von Sach- und Raumordnungszielen ist es unabdingbar, dass der Bund den Kantonen einen konkreten Vorschlag unterbreitet, wie mit unterschiedlichen und teilweise widersprüchlichen Interessen umgegangen werden soll. Vor diesem Hintergrund beantragen wir, den Entwurf für den Konzeptteil zum SIL vollständig zu überarbeiten, die Kantone vorzeitig in den Arbeitsprozess einzubeziehen und den Kantonen den überarbeiteten Entwurf erneut zur Vernehmlassung vorzulegen.

## **2. Hinweise zu einzelnen Kapiteln und Festlegungen**

Der Entwurf zum SIL-Konzeptteil enthält verschiedene Aussagen, die auch bei der Überarbeitung von Bedeutung sein werden. Einige dieser Festlegungen können aus Sicht des Kantons Zürich nicht unwidersprochen bleiben. Die wesentlichen Kritikpunkte, die bei einer Überarbeitung zu beachten sind, werden nachstehend aufgeführt.

### ***Kapitel 3.1. Ausrichtung der Luftfahrtinfrastruktur***

Der Kanton Zürich hat in seiner Stellungnahme zum Lupo die hohe Priorität der Sicherheit anerkannt, aber darauf hingewiesen, dass es stets verschiedene Varianten gibt, einen Flughafen sicher zu betreiben (darauf verweist auch der vorliegende SIL-Konzeptteil in Ziff. 1.3.4). In einer solchen umfassenden Variantendiskussion ist auch den Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Insofern können Sicherheitsmaßnahmen nicht grundsätzlich einer Interessenabwägung entzogen werden bzw. einen absoluten Vorrang vor anderen Schutzinteressen für sich beanspruchen. Es ist folglich auch bei der Prüfung von Sicherheitsmaßnahmen eine Interessenabwägung vorzunehmen. Die Sicherheit ist bei der Planung und Anpassung von Flugverfahren eine Voraussetzung, aber keine prioritäre Voraussetzung.

### ***Kapitel 3.3. Koordination mit der Raumnutzung***

Gemäss Festlegung 2, zweiter Spiegelpunkt, wonach der Kanton die Raumnutzung in der Umgebung eines Flugplatzes mit der vom Bund vorgesehenen Flugplatznutzung abzustimmen habe, überlässt es der Bund abschliessend den Kantonen, divergierende Raumnutzungsziele im Umfeld von Flugplätzen aufzulösen. Diese Festlegung widerspricht Art. 14 RPV, wonach der Bund in seinen Sachplänen aufzuzeigen hat, wie er seine Sachziele mit den Raumordnungszielen abstimmt.

Im Sinne unserer einleitend angebrachten grundsätzlichen Kritik erwarten wir vom Bund, dass er im SIL aufzeigt, wie er die in Kapitel 1.4 dargelegten politischen und planerischen Vorgaben mit einer an der Nachfrage orientierten Luftverkehrspolitik in Einklang bringen will.

### ***Kapitel 4.1. Landesflughäfen***

Gemäss Festlegung 4.1.4 sind die bestehenden Betriebszeiten aufrechtzuerhalten. Sie sollen nur reduziert werden, «wenn sich im vergleichbaren europäischen Umfeld verlängerte Nachtruhezeiten durchsetzen, die über die in der Schweiz geltende Nachtflugsperre hinausgehen». Die Abwägung zwischen den verkehrs- und volkswirtschaftlichen Interessen einerseits und dem Schutz der Bevölkerung vor Lärm anderseits kann nur in Kenntnis der konkreten Situation rund um einen Flugplatz im jeweiligen SIL-Objektblatt getroffen werden. Diese Möglichkeit zur Interessenabwägung und Wahrung anderer Interessen ist auf der Ebene des SIL-Objektblatts zwingend zu erhalten. Auf die Festlegung 4 ist zu verzichten.

### ***Kapitel 4.3. Flugfelder***

Die Festlegungen 7 und 8 erläutern Funktion und Verfahren für die Umnutzung von militärischen in zivile Flugfelder. Festlegung 9 enthält Regelungen, die einen konkreten Bezug zum Flugplatz Dübendorf haben. Solche Fragen sind im Verfahren zum SIL-Objektblatt Dübendorf zu klären und auf solche Festlegungen ist im SIL-Konzeptteil zu verzichten.

### ***Kapitel 5.1. Sachplanpflicht***

In der Erläuterung zu Festlegung 1 wird ausgeführt, dass die im Konzeptteil enthaltenen Grundsätze als Festsetzungen im Sinne von Art. 15 RPV gelten. Zum einen ist unklar, welche Grundsätze damit gemeint sind. Zum anderen erscheint uns die pauschale Charakterisierung aller Festlegungen des SIL-Konzeptteils als raumplanungsrechtliche Festsetzungen im Sinne von Art. 14 RPV fragwürdig. Mit einer Festsetzung zeigt die planende Behörde auf, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden (Art. 5 Abs. 2 Bst. a RPV). Dieses Mass an Konkretheit können die Festlegungen des Konzeptteils in keiner Weise für sich

in Anspruch nehmen. Dazu fehlt es nur schon am nötigen Ortsbezug, der erst durch die Objektblätter hergestellt werden kann. Die raumplanungsrechtliche Qualifikation der Festlegungen als Festsetzungen im Sinne von Art. 14 RPV ist deshalb zu überprüfen und die Erläuterungen sind entsprechend anzupassen bzw. zu präzisieren (z. B. Begriff «Grundsätze»).

### ***Kapitel 5.2. Koordinationsprozess***

Der Koordinationsprozess ist ein wertvolles und bewährtes Instrument zur Erfüllung der gesetzlichen Koordinationspflicht. Der vorgesehene teilweise Verzicht auf dieses Instrument erachten wir als problematisch. Dies gilt auch für die in den Erwägungen namentlich erwähnten Sicherheitsaspekte, die – auch bei starker Gewichtung – nicht für sich einer raumplanerischen Interessenabwägung entzogen werden können (vgl. unsere Stellungnahme zum Lupo). Zudem ist selbst in Fällen ausgewiesenen Handlungsbedarfs der gesetzlichen Koordinationspflicht Rechnung zu tragen, weil die verschiedenen Planungen aufeinander abzustimmen sind. Auch in diesen Fällen kann daher von einer Koordination nicht abgesehen werden. Auf eine Aussage wie in der Festlegung 3 des Kapitels 5.2 ist deshalb zu verzichten.

### ***Kapitel 5.3. Sachplanverfahren***

In der Festlegung 2 ist ein vereinfachtes Verfahren für Änderungen des Sachplans vorgesehen. Bei Anpassungen ohne neue Interessenkonflikte und ohne erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt soll neu in Absprache mit den betroffenen Kantonen auf die Information und Mitwirkung der Bevölkerung verzichtet werden können. Art. 19 RPV regelt die Information und Mitwirkung der Bevölkerung abschliessend und lässt keinen Raum für eine solche Ausnahmeregelung. In den Erläuterungen zu dieser Festlegung finden sich auch keine Beispiele für mögliche Anwendungsfälle dieser Regelung, sodass deren Folgen nicht abgeschätzt werden können. Der Spielraum, den Art. 19 RPV bezüglich der Form der Information der Bevölkerung und der Dauer des Anhörungsverfahrens den zuständigen Behörden belässt, ist unseres Erachtens ausreichend, um das Verfahren bei Anpassungen von untergeordneter Bedeutung situativ vereinfachen zu können. Auf eine solche Festlegung ist zu verzichten.

## **3. Zusammenfassung und Antrag**

Vor diesem Hintergrund beantragen wir, den Entwurf für den Konzeptteil zum SIL unter Berücksichtigung der Punkte gemäss Ziff. 2 der Erwägungen vollständig zu überarbeiten, die Kantone vorzeitig in den Arbeitsprozess einzubeziehen und den Kantonen den überarbeiteten Entwurf erneut zur Vernehmlassung vorzulegen.

– 6 –

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



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**