

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

Sitzung vom 15. September 2004

### **1407. Flughafenpolitik des Kantons Zürich**

#### **1 Ausgangslage**

Der Kanton Zürich hat sich als einer von drei Auftraggebern seit dem Herbst 2003 intensiv für die Vorbereitung eines Mediationsverfahrens zum Flughafen Zürich eingesetzt. Nachdem die Mediation bereits in der Vorbereitungsphase gescheitert ist, sind die gegenwärtig in der Politik und der Öffentlichkeit diskutierten Fragen zum Flughafen Zürich im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen politischen Entscheidungs- und Mitwirkungsverfahren zu behandeln. Raumplanerisch ist der kantonale Richtplan zum Flughafen Zürich zu überarbeiten, welcher mit dem SIL-Objektblatt (SIL = Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt) des Bundes zum Flughafen Zürich zu koordinieren ist. Die beiden Instrumente bestimmen zusammen den Handlungsspielraum für die weitere detaillierte Ausgestaltung des Betriebsreglementes des Flughafens. Zum «Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004» wird der Kanton seine flughafenpolitischen Interessen und Ziele als Standortkanton eines Landesflughafens im Rahmen des Konsultationsverfahrens des Bundes darlegen. Daneben werden zu verschiedenen flughafenspezifischen Themen, die einer weiteren Vertiefung und allenfalls einer Entscheidung des Regierungsrates bedürfen, gegenwärtig die dazu notwendigen Grundlagen erarbeitet. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Neugestaltung der konsultativen Konferenz (§4 Flughafengesetz) als Gremium für einen Informations- und Meinungs austausch, die Eigentümerstrategie des Kantons als grösster Aktionär der Flughafen Zürich AG (FZAG) sowie die zukünftige Vertretung des Staates im Verwaltungsrat und die Haftung des Kantons als ehemaliger Betreiber des Flughafens für Entschädigungen. Um die verschiedenen Verfahren und Aufgaben im Interesse des Kantons Zürich zielgerichtet und sachgerecht anzugehen, sind die Interessen des Kantons betreffend den Flughafen Zürich aufzuzeigen (Ziffer 2), um daraus die politischen Leitlinien bzw. die Flughafenpolitik des Kantons Zürich abzuleiten (Ziffer 3 und Dispositiv Ziffer I). Dabei legt der Regierungsrat Wert darauf, das Interesse der Bevölkerung an einer Lärmverminderung besonders zu berücksichtigen und die volks- und verkehrswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens für den Standort Zürich aufzuzeigen.

Seit der letzten Standortbestimmung des Regierungsrates zur Flughafenpolitik im November 2002 (RRB Nr. 1724/2002) hat sich die Ausgangslage in verschiedener Hinsicht verändert. Vor dem Hintergrund der

Ablehnung des Staatsvertrags mit Deutschland, der Inkraftsetzung der deutschen Durchführungsverordnung (DVO) und der damit notwendig gewordenen provisorischen Anflugvarianten haben sich die politischen Positionen verhärtet. Das Scheitern des Mediationsverfahrens und die kantonale Volksinitiative für eine Plafonierung der Flugbewegungen sind Ausdruck dieser Polarisierung. Ziel der Politik des Regierungsrates muss es deshalb auch sein, mehrheitsfähige Lösungen aufzuzeigen – denn ohne die Bevölkerung lässt sich der Flughafen Zürich letztlich nicht betreiben.

## **2 Gesetzliche Grundlagen der Flughafenpolitik**

Die Flughafenpolitik des Kantons Zürich hat sich von Gesetzes wegen an den volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen sowie dem Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebes auszurichten (§ 1 Flughafengesetz). Das volks- und verkehrswirtschaftliche Interesse sowie der Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen sind somit die Pfeiler der Flughafenpolitik des Kantons Zürich, die es in den gesetzlich vorgesehenen ordentlichen Entscheidungs- und Mitwirkungsprozessen auf kantonaler, nationaler und zwischenstaatlicher Ebene zu vertreten gilt.

Der Grundsatzartikel des Flughafengesetzes (§ 1) ist sehr allgemein formuliert. Hinter den Begriffen der volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen sowie dem Schutz der Bevölkerung steht eine Vielzahl weiterer Interessen bzw. Bedürfnisse. Diese gilt es bei Entscheidungen zum Betrieb des Flughafens Zürich und zur längerfristigen Entwicklung der Flughafenregion im Rahmen einer Gesamtschau miteinander abzustimmen. Auch wenn dabei für den Kanton Zürich seine eigenen Interessen im Vordergrund stehen, ist er sich seiner Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung in den Nachbarkantonen sowie des benachbarten Auslandes bewusst, ebenso wie er sich der verkehrs- und volkswirtschaftlichen Bedeutung des Flughafens als Wirtschaftsmotor der Schweiz und des angrenzenden Auslandes bewusst ist. Sowohl im grenzüberschreitenden als auch im schweizerischen Verhältnis ist im Dialog das Verständnis zu fördern, dass Immissionen des Flugbetriebes untrennbar mit wichtigen gemeinsamen volkswirtschaftlichen Interessen, wie Wohlstand und Standortattraktivität, aber auch mit individuellen Bedürfnissen nach Mobilität und Sicherheit, verbunden sind. Bei der Wahrung seiner Interessen strebt der Kanton Zürich Lösungen an, die dieser Vielfalt an Interessen und seiner Verantwortung über die Kantonsgrenzen hinaus gerecht werden. Die rechtlichen Grundlagen sowie die politische Wertung dieser allgemein formulierten Interessen sind im Folgenden näher zu erläutern.

### **3 Flughafenpolitische Interessen des Kantons Zürich**

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 7. Juli 2004 (RRB Nr. 1039/2004) auf der Grundlage des Flughafengesetzes sowie der bisherigen Flughafenpolitik des Kantons Zürich die verschiedenen Interessen für den Betrieb des Flughafens Zürich wie folgt zusammengefasst:

- die Auswirkungen des Flugbetriebes auf die Bevölkerung und die Umwelt sind möglichst gering zu halten;
- die mit dem Flughafen verbundenen volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen sind zu berücksichtigen;
- der Wirtschafts- und Arbeitsplatzstandort Raum Zürich im Wettbewerb mit anderen europäischen Wirtschaftsstandorten ist durch einen sicheren und leistungsfähigen Flugbetrieb mit hohem Qualitätsstandard zu stärken.

Die wichtigsten Interessen des Kantons werden im Folgenden näher ausgeführt und in einen Gesamtzusammenhang gestellt.

#### **3.1 Schutz der Bevölkerung**

Die Bevölkerung des Kantons Zürich, mit 1,25 Mio. Einwohnern der bevölkerungsreichste Kanton der Schweiz, trägt die Hauptlast der durch den Betrieb des Flughafens Zürich verursachten Lärmimmissionen. Flugbewegungen im engeren Umkreis des Flughafens und damit jene An- und Abflugrouten, die wegen der geringen Höhe über Boden die Bevölkerung am stärksten belasten, finden heute und auch zukünftig ausschliesslich über dem Gebiet des Kantons Zürich statt. Der in der Schweiz in anderen Bereichen unter den Kantonen oft angewendete Grundsatz eines solidarischen Ausgleichs zwischen Vorteilen und Belastungen gilt für die mit einem Flugbetrieb verbundenen schädlichen oder lästigen Lärmeinwirkungen nicht. Der Betrieb des Flughafens, dazu zählen auch die Betriebszeiten für An- und Abflüge, hat von Gesetzes wegen auf das Bedürfnis der Wohnbevölkerung nach Ruhe und Erholung sowie auf die bestehende Siedlungsstruktur Rücksicht zu nehmen.

Gemäss §1 des Flughafengesetzes hat der Staat bei der Förderung des Flughafens den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs zu berücksichtigen. Gemäss den Zielen und Grundsätzen der Gesamtverkehrskonzeption soll die kantonale Verkehrspolitik durch einen Interessenausgleich dauerhafte Fortschritte für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt ermöglichen. Die Standortattraktivität des Lebens- und Wirtschaftsraums Zürich braucht somit zweierlei: ein attraktives und leistungsfähiges Verkehrsangebot und eine hohe Siedlungs- und Umweltqualität. Von einer nachhaltigen Entwicklung der Verkehrssysteme kann dann gesprochen werden, wenn im Zeitablauf laufend Verbesserungen im Verkehrsangebot, gleichzeitig aber auch eine kontinuierliche Abnahme der Umweltbelastung erzielt werden. Dieser Grundsatz gilt auch für die Flughafenpolitik des Kantons Zürich.

Es sind klare und messbare Auflagen zur Reduktion der Lärmbelastung bei einer künftigen Entwicklung des Flughafens festzulegen. Zu diesem Zweck schafft der Kanton Zürich im Rahmen seiner Möglichkeiten geeignete Rahmenbedingungen und nimmt über seine Beteiligung an der FZAG Einfluss auf deren Massnahmen im Bereich des Umweltschutzes. Dabei setzt sich der Regierungsrat dafür ein, dass sich die FZAG trotz wirtschaftlich schwierigem Umfeld diesbezüglich im internationalen Vergleich an den Besten misst. Als Beispiel ist die vom Regierungsrat im Verwaltungsrat durchgesetzte Forderung für eine siebenstündige Nachtruhe zu nennen, die im europäischen Vergleich als fortschrittlich gilt.

Um die Interessen des Kantons gegenüber der FZAG als gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft durchsetzen zu können, sieht das Flughafengesetz eine Sperrminorität der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG für Gesuche an den Bund zu Änderungen der Lage und Länge der Pisten und zu Änderungen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung vor. Bei Pistenänderungen sind die Zustimmung des Kantonsrates erforderlich sowie das fakultative Referendum vorbehalten.

Der Massstab für eine Lärmverminderung ergibt sich zunächst aus dem geltenden Raumplanungs- und Umweltrecht. Ein wichtiges Anliegen der Raumplanung besteht in der Förderung der Wohnqualität; es sind wohnliche Siedlungen zu schaffen und zu erhalten (Art. 1 Abs. 2 lit. b Raumplanungsgesetz, RPG), und Wohngebiete sind vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG). Erklärtes Ziel des Umweltschutzgesetzes (USG) ist es sodann, Einwirkungen, die für den Menschen und seine natürliche Umwelt schädlich oder lästig werden könnten, zu vermeiden (Art. 1 Abs. 2 USG). Umweltbelastungen wie Fluglärm sind durch Massnahmen bei der Quelle, den Flugzeugen, zu begrenzen (Art. 11 Abs. 1 USG). Unabhängig von der Vorbelastung der Umwelt sind Emissionen im Sinne einer Vorsorge so weit wie möglich zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Schutzmassnahmen sind somit nicht erst zu ergreifen, wenn die Umweltbelastung schädlich oder lästig wird, sondern es sind sämtliche unnötigen Emissionen unterhalb der Schädlichkeits- oder Lästigkeitsgrenze zu vermeiden. Je mehr Einwohner vor lästigem oder schädlichem Lärm geschützt sind, umso besser ist das Ziel des USG erreicht. Es entspricht daher der Zielsetzung des Umweltrechtes, sich bei der Beurteilung der Lärmbelastung auf die Anzahl der vom Immissionsgrenzwert (IGW) betroffenen Einwohner abzustützen. Gemäss einem Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 11. Juni 2002 soll bei der Wahl von Betriebsvarianten das Kriterium der Anzahl Personen, die vom IGW betroffen sind, wie folgt verstanden

werden: «Der Unterschied der Anzahl Personen, die von Lärm über dem Immissionsgrenzwert betroffen sind, muss massgeblich sein, damit er für die Wahl einer bestimmten Betriebsvariante ausschlaggebend wird.» Zudem sei bei der Festlegung einer Betriebsvariante für den Flughafen Zürich mit hoher Priorität darauf zu achten, dass möglichst wenig Personen vom Lärm über dem Alarmgrenzwert betroffen sind.

Es ist nicht zu verkennen, dass die Bevölkerung in den neuen Anflugrouten teilweise als übermässig empfundenen Lärmimmissionen ausgesetzt ist, obwohl die Immissionsgrenzwerte gemäss LSV nicht überschritten werden. Es gibt neuere wissenschaftliche Studien, die vermehrt auf den Zusammenhang zwischen Anzahl Flugbewegungen einzelnen Schallereignissen, Spitzenpegeln und dem subjektiven Lärmempfinden hinweisen (vgl. Bundesgerichtsentscheid zum Dock Midfield, BGE 126 II 522 E. 45). Diesen Faktoren kann heute offensichtlich nicht genügend Rechnung getragen werden. Es ist anzuerkennen, dass ein Flughafen in einer dicht besiedelten städtischen Agglomeration problematisch ist und Massnahmen zur Lärmbegrenzung erfordert. Der Regierungsrat sucht daher nach Möglichkeiten, einen verbindlichen Richtwert für die vertretbaren Gesamtlärmimmissionen des Flughafens Zürich zu definieren. Damit soll das Vertrauen der Bevölkerung gestärkt werden.

Vergleichbare Rechtsgrundsätze betreffend den Schutz der Umwelt vor Fluglärm gelten auch im europäischen Recht. In Bezug auf die Bekämpfung des Fluglärms ist besonders die Europäische Richtlinie 2002/30/EG «über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft» zu beachten, die ab dem 1. Dezember 2005 in der Schweiz Anwendung finden wird. Die in dieser Richtlinie formulierten Ziele befassen sich mit der Fluglärmbekämpfung bei Grossflughäfen mit besonderen Lärmproblemen. Die Richtlinie orientiert sich dabei an folgenden Zielen:

- der Festlegung von Vorschriften, um eine kohärente Einführung von Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen zu erleichtern und damit die Zahl der von den nachteiligen Auswirkungen des Fluglärms betroffenen Menschen zu begrenzen oder zu vermindern;
- der Schaffung einer Grundlage, die den Anforderungen des Binnenmarktes entspricht;
- der Förderung eines langfristig tragbaren Ausbaus der Flughafenkapazitäten;
- der Erleichterung der Erreichung bestimmter Lärminderungsziele auf den einzelnen Flughäfen;
- der Ermöglichung einer Auswahl von Massnahmen, um ein Höchstmass an Umweltnutzen möglichst kostengünstig zu erreichen.

Gemäss der Richtlinie 2002/30/EG sind Massnahmen zur Verringerung des Fluglärms an der Quelle und Massnahmen der Flächennutzungsplanung und -verwaltung sowie lärmindernde Betriebsverfahren als grundsätzlich wirksamer einzuschätzen als zeitliche oder mengenmässige Einschränkungen des Betriebs. Die für die Lärmverminderung wirksameren Massnahmen verdienen Priorität. Sowohl die Richtlinie als auch das schweizerische Recht bekennen sich bei der Lärmbekämpfung zum Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Die Rechtsordnung gibt der Politik somit klare Vorgaben, wie die Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Flugbetriebes zu schützen ist. Im Rahmen der bevorstehenden Verfahren für das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich und den kantonalen Richtplan werden dazu noch weitere Konkretisierungen notwendig sein. Oberstes Ziel des Kantons Zürich ist es, die Zahl der von lästigen oder schädlichen Auswirkungen des Fluglärms betroffenen Einwohner möglichst gering zu halten und zukünftig kontinuierlich zu vermindern. Kantons- oder Landesgrenzen sollen dabei keine Rolle spielen; wesentlich sind allein sachbezogene Kriterien.

Das Lärmschutzziel und damit der zu definierende Richtwert gilt es mit einer möglichst optimalen Abstimmung und Kombination von verschiedenen Massnahmen zu erreichen:

- Die Lärmbekämpfung an der Quelle, den Flugzeugen, ist durch Anreize zu fördern, welche den grösst- und schnellstmöglichen Einsatz fortschrittlicher Technologien begünstigen.
- Zusammen mit der traditionellen Nordausrichtung des Flughafens werden An- und Abflugwege im Vergleich zu anderen Gebieten möglichst über dünn besiedeltem Gebiet zusammengefasst und auf die Raumplanung abgestimmt.
- Es ist ein Betriebskonzept zu entwickeln, das den bestehenden Handlungsspielraum zu Gunsten der Bevölkerung ausschöpft. Dazu sind folgende Faktoren bestmöglich zu kombinieren: An- und Abflugrouten sind über möglichst wenig dicht besiedeltem Gebiet zusammenzufassen; unter Berücksichtigung der traditionellen Nordausrichtung und des langjährigen Betriebskonzeptes sind in den anderen Gebieten tagsüber Ruhezeiten zu gewähren; es ist eine siebenstündige Nachtruhe einzuhalten, und die Anwendung der jeweiligen Betriebsvarianten ist unter Berücksichtigung der Start- und Landezeiten bestmöglich auf die Lärmcharakteristik der verschiedenen Flugzeugtypen abzustimmen. Voraussetzung dafür bildet einerseits eine Einigung mit Deutschland darüber, dass der Schutz der Bevölkerung insgesamt, d. h. auf beiden Seiten der Grenze, auf diese Weise besser verwirklicht werden kann als bisher, und andererseits, dass die Pisten technisch und baulich ein zuverlässiges und wetterunabhängiges Betriebskonzept erlauben.

- Bauliche Massnahmen, insbesondere Pistenverlängerungen, haben der Verminderung der Lärmbelastung unter Berücksichtigung der gesamten von Fluglärm betroffenen Bevölkerung zu dienen. Damit diese qualitativen Verbesserungen zu Gunsten der Bevölkerung keine Kapazitätserhöhungen oder zusätzliche Lärmimmissionen bewirken, sind geeignete Massnahmen zu treffen.
- An der vom Regierungsrat geforderten siebenstündigen Nachtsperreordnung (23.00, im Verspätungsfall 23.30, bis 6.00 Uhr) ist festzuhalten. Zudem sind Starts des gewerbsmässigen Linienverkehrs zwischen 22.00 Uhr und 23.00 Uhr nur zur Aufrechterhaltung der Drehkreuzfunktion zulässig, sofern nachgewiesen wird, dass diese nicht vor 22.00 Uhr durchgeführt werden können.
- Die Raumentwicklung der Flughafenregion ist darauf auszurichten, die Zahl der von lästigem oder schädlichem Fluglärm betroffenen Einwohner längerfristig zu verringern und die Rechtssicherheit für den Wohnungsbau in erschlossenen Bauzonen zu gewährleisten.

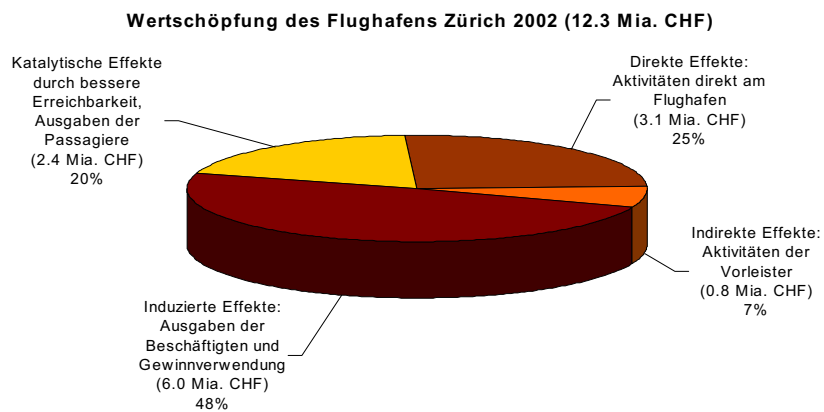
Der Kanton Zürich strebt einen bestmöglichen Schutz der Wohnbevölkerung vor den Lärmauswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich an. Die Anzahl von schädlichem oder lästigem Fluglärm betroffenen Einwohnern ist zu begrenzen und zu verringern. Der Regierungsrat sucht daher nach Möglichkeiten, einen verbindlichen Richtwert für die vertretbaren Gesamtlärmimmissionen des Flughafens Zürich zu definieren. Er ist weiterhin der Ansicht, dass die Bündelung der Flugbewegungen über den am wenigsten dicht besiedelten Gebieten dem Schutz der Bevölkerung am besten gerecht wird. Damit diese Grundsätze unter Wahrung eines sicheren und zuverlässigen, d. h. wetterunabhängigen Flugbetriebs umgesetzt werden können, ist eine qualitative Verbesserung des Pistensystems ohne Kapazitätsausbau zu prüfen sowie ein verbessertes Betriebskonzept mit siebenstündiger Nachtruhe und Ruhezeiten zu entwickeln. Dazu fordert der Kanton Zürich den Bund auf, mit Deutschland neue Verhandlungen über das An- und Abflugverfahren des Flughafens Zürich aufzunehmen, mit dem Ziel, den Schutz der Bevölkerung grenzüberschreitend zu verbessern. Solange die Deutsche Rechtsverordnung (DVO) besteht, stellt die rasche Einführung des gekröpften Nordanfluges aus Sicht des Kantons Zürich die einzig mögliche Alternative für eine schnellstmögliche Entlastung dar.

### **3.2 Stärkung des Wirtschaftsstandorts und der Volkswirtschaft des Kantons Zürich durch einen wettbewerbsfähigen Flughafen mit Drehkreuzfunktion**

Der Kanton Zürich bekennt sich zu dem in § 1 des Flughafengesetzes formulierten Auftrag, die volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen sicherzustellen. Die Wahrung dieser Interessen verkörpert eine über die Kantongrenze hinaus gehende Verantwortung.

Der Kanton Zürich generiert mit einem Anteil von 17% der Bevölkerung und 20% der Beschäftigten rund 22% der Wertschöpfung in der Schweiz (Wirtschaftsstandort Zürich, Struktur und Perspektiven 2004, Credit Suisse, S. 3). Betrachtet man den Metropolitanraum, so steigt der Anteil an der Schweizer Wertschöpfung auf über 32% (a. a. O., S. 5). In verschiedenen wirtschaftlichen Studien wird jeweils darauf hingewiesen, dass dabei für den Standortvorteil neben der politischen Stabilität, dem hohen Ausbildungsniveau, günstigen Steuerbedingungen und der hohen Lebensqualität auch die qualitativ hochwertige Infrastruktur, einschliesslich der guten Verkehrsinfrastruktur mit dem international ausgerichteten Flughafen, ausschlaggebend ist (vgl. Die Volkswirtschaft des Kantons Zürich, Mai 2004, Credit Suisse; Standortmonitoring Wirtschaftsraum Zürich 2003, Greater Zurich Area, Zürich 2003).

Für die volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens kann auf die vom Verband der Betreiber der Flughäfen Zürich, Basel, Genf, Bern, Lugano und St. Gallen-Altenrhein («Swiss International Airports Association, SIAA») in Auftrag gegebene und 2003 veröffentlichte Studie «Volkswirtschaftliche Bedeutung der schweizerischen Landesflughäfen» (nachfolgend «SIAA-Studie») verwiesen werden. Diese Resultate werden durch eine anfangs Jahr veröffentlichte internationale Studie unterstützt (vgl. The social and economic impact of airports in Europe, Brussels, 10 February 2004 im Auftrag der Airports Council International Europe).



- Aus den sechs untersuchten Flughäfen ergab sich 2002 eine Wertschöpfung von 21,3 Mrd. Franken, verbunden mit einer Beschäftigung von 161 000 Stellen. Ungefähr die Hälfte der ausgewiesenen Effekte können auf die Swiss zurückgeführt werden (rund 10 Mrd. Franken an Wertschöpfung und 65 000 Arbeitsplätze, vgl. Synthesebereich, S. 5 und 7).



- Der Anteil der Wertschöpfung der Luftfahrt am Bruttoinlandprodukt (BIP) sank von rund 5,6% im Jahre 2000 als Folge des Groundings der Swissair und der Krise der Luftfahrt auf 4,6% im Jahre 2002.
- Über den Flughafen Zürich werden rund 58% des Gesamteffekts aller Landesflughäfen erzielt.
- Rund 90% der gesamten Wertschöpfung werden in der Schweiz erzeugt, der Rest in den grenznahen Gebieten um die Flughäfen.
- Am meisten profitieren die flughafennahen Gebiete von den wirtschaftlichen Effekten: 56% der Ausgaben der über den Flughafen Zürich verkehrenden Passagiere verbleiben im Kanton Zürich.

Ein weiterer wichtiger Indikator für die volkswirtschaftliche Bedeutung eines Flughafens ist die Erreichbarkeit. Ein Wirtschaftsstandort ist namentlich für international tätige Unternehmen umso attraktiver, je besser die Verbindungen zu wichtigen ausländischen Handelszentren ist. Attraktive Luftverkehrsverbindungen bilden somit weiterhin eine zentrale Voraussetzung für eine international ausgerichtete und wettbewerbsfähige Volkswirtschaft. Neben einer guten Anbindung an die europäischen Zentren sind dabei auch interkontinentale Direktverbindungen für die Standortqualität der Schweiz erfolgsentscheidend. Neueste Untersuchungen zeigen, dass ein Verlust solcher Verbindungen die Schweiz und insbesondere den Wirtschaftsstandort Zürich im internationalen Standortwettbewerb empfindlich treffen würde. Langfristig würden andere, besser erreichbare Standorte eine höhere Anziehungskraft auf international tätige Unternehmen ausstrahlen, was im Zeitablauf erhebliche Auswirkungen auf die Unternehmensstruktur der Schweiz haben würde, verbunden mit einem Verlust an Wohlstand.

Für die Erreichbarkeit spielt auch die Drehkreuzfunktion des Flughafens Zürich und das Vorhandensein eines Homecarriers eine wesentliche Rolle. Diese Funktion übernimmt für die Schweiz und den Raum Zürich die Swiss. Rein technisch gesehen sichern Verbindungen zu den grossen europäischen Drehkreuzen mit ausländischen Fluggesellschaften die Anbindung der Schweiz an wichtige internationale Märkte und umgekehrt. Zu berücksichtigen sind jedoch auch die Folgen eines Scheiterns der Swiss, des damit verbundenen Wegfalls der Drehkreuzfunktion in Zürich und damit der überwiegenden Zahl der direkten Interkontinentalverbindungen auf die volkswirtschaftliche Wertschöpfung einerseits und die Verschlechterung der Standortattraktivität und damit auch die Struktureffekte als Folge eines solchen Ereignisses andererseits. Falls die direkten interkontinentalen Strecken ab dem Flughafen Zürich mangels Transferpassagieren nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können, würden diese Verbindungen nicht mehr angeboten. Durch einen weitgehenden Wegfall dieser direkten interkontinen-

talen Verbindungen würde auch die Erreichbarkeit von europäischen Destinationen erheblich vermindert werden, da nur noch diejenigen Punkt-zu-Punkt-Verbindungen angeboten würden, die ohne Umsteigepassagiere wirtschaftlich betrieben werden könnten. Gemäss den Teilergebnissen einer im Auftrag des Regierungsrates erstellten, aber noch unveröffentlichten Studie der Infras wäre bei einem Wegfall der Drehkreuzfunktion in Zürich bis ins Jahr 2020 mit einem Rückgang der Wertschöpfung um 4,6 Mrd. Franken (23%) sowie einem Verlust von rund 34000 Stellen (Vollzeitstellenäquivalente) zu rechnen. Die negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen bis hin zu ausbleibenden Steuereinnahmen, steigenden sozialen Kosten usw. wären somit erheblich und würden die Volkswirtschaft des Kantons Zürich nachhaltig schwächen.

Bei der Beurteilung der Drehkreuzfunktion ist auch deren betriebswirtschaftliche Bedeutung für die FZAG als Flughafenbetreiberin zu berücksichtigen. Denn die Sicherstellung der volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen setzt einen betriebswirtschaftlich längerfristig gesunden Betrieb des Flughafens voraus. Bei der Beurteilung der Drehkreuzfunktion ist festzuhalten, dass der Anteil von Transferpassagieren in Zürich in den letzten vier Jahren von 42% auf 28% gesunken ist. Letztmals wurden vor über 20 Jahren prozentual so wenig Transferpassagiere registriert. Damit liegt der Flughafen Zürich als Landesflughafen mit Drehkreuzfunktion heute sogar deutlich hinter dem Flughafen Wien mit einem Transferanteil von 35% zurück. Die unternehmerischen Interessen der FZAG sind jedoch nicht durch den Kanton Zürich, welcher mit knapp der Hälfte der Aktien der grösste Aktionär ist, sondern durch die FZAG zu vertreten. Im Rahmen seines gesetzlichen Auftrages sowie einer Gesamtschau sämtlicher Interessen setzt sich der Kanton Zürich dafür ein, dass die Flughafenbetreiberin im europäischen Wettbewerb möglichst gute Rahmenbedingungen erhält.

Die mehrheitlich mit öffentlichen Mitteln finanzierte neue schweizerische Fluggesellschaft «Swiss» sichert der Schweiz die für die Volkswirtschaft notwendigen Verbindungen zu den europäischen und internationalen Destinationen und Märkten. Die Zukunft der Swiss als nationale Fluggesellschaft sowie als Homecarrier des Drehkreuzes Zürich ist für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz und vor allem des Wirtschaftsstandortes Zürich von grosser Bedeutung. Die Infrastruktur des Flughafens Zürich ist, insbesondere nach der Fertigstellung der 5. Bauetappe, für den Betrieb eines Drehkreuzes heute bestens geeignet. Nicht vergessen werden darf dabei auch das Kapital, das der Kanton Zürich in diese Infrastruktur investiert hat. Zudem besitzt er nach wie vor knapp die Hälfte der Aktien der FZAG. Aus all

diesen Gründen setzt sich der Kanton Zürich dafür ein, dass die politischen Rahmenbedingungen weiterhin eine Drehkreuzfunktion am Flughafen Zürich ermöglichen, und überlässt deren Umsetzung den Marktteilnehmern. Dieser Grundsatz hat den Regierungsrat in seinen Instruktionen an die Staatsvertretung bewogen, unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips bei der Ausdehnung der Nachruhe Ausnahmen zu Gunsten der für die Drehkreuzfunktion relevanten Flüge vorzusehen (RRB Nr. 1243/2003).

In jüngster Zeit wurde wiederholt zur Verminderung der Lärmbelastung eine Begrenzung der Flugbewegungen gefordert. Solche Massnahmen dürfen nicht ohne Kenntnis der volkswirtschaftlichen Auswirkungen sowie einer Prüfung der angestrebten Zielerreichung, nämlich einer Verminderung der Lärmbelastung, festgelegt werden.

Die volkswirtschaftlichen Nachteile einer Bewegungsbeschränkung oder anderer den Betrieb eines Drehkreuzes verunmöglichender Beschränkungen sind ausgewiesen und würden den Wirtschaftsstandort Zürich nachhaltig schwächen. Zudem zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre, dass eine Kapazitätsbeschränkung im Sinne einer Bewegungsbegrenzung nicht von vornherein das geeignete Mittel ist, um dem Bedürfnis der Bevölkerung nach mehr Ruhe zu entsprechen und die damit angestrebte positive Wirkung zu erreichen.

Bewegungsbegrenzungen sind auch auf ihre Vereinbarkeit mit dem schweizerischen und dem europäischen Recht, insbesondere der bereits oben ausgeführten Richtlinie 2002/30 EG, zu prüfen. Letztere besagt, dass alle anderen in Betracht kommenden Massnahmen zur Bekämpfung des Fluglärms geprüft werden müssen, bevor Betriebsbeschränkungen eingeführt werden können. Zu diesen alternativen Massnahmen zählen insbesondere auch die Verminderung des Fluglärms an der Quelle, lärmmindernde Betriebsverfahren sowie raumplanerische Vorkehrungen. Ferner sind in einer Kosten-Nutzen-Analyse die Wirksamkeit der Betriebsbeschränkungen auf die sozio-ökonomischen Auswirkungen zu prüfen. Die mit dieser Richtlinie aufgestellten Grundsätze sind auch bei Bewegungsbeschränkungen zu berücksichtigen. Im Übrigen gilt allgemein der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Geeignetheit und Erforderlichkeit der Massnahme sowie deren Angemessenheit). Analoge Grundsätze gelten auch im schweizerischen Recht.

Ein Wachstum des Flughafens setzt die Unterstützung durch die Bevölkerung voraus. Das bestehende Pistensystem ist technisch für 350 000 Flugbewegungen ausgelegt. Änderungen am Pistensystem unterstehen von Gesetzes wegen dem fakultativen Referendum. Damit kann die Bevölkerung letztlich über das Wachstum des Flughafens entscheiden.

Der Kanton Zürich setzt sich für einen effizienten Betrieb der Flughafeninfrastruktur als notwendige Voraussetzung für den Erhalt und die Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Zürich im Wettbewerb mit anderen Standorten ein. Er wehrt sich gegen wettbewerbsverzerrende und diskriminierende Massnahmen und bekennt sich zur Dreikreuzfunktion des Flughafens Zürich sowie der Swiss als Homecarrier.

### **3.3 Vertrauen der Bevölkerung und Akzeptanz des Flughafens**

Das Vertrauen in die politischen Behörden ist eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz des Flughafens Zürich als wichtige Verkehrsinfrastruktur sowie die zukünftige Entwicklung der Flughafenregion. Dies setzt eine klare politische Haltung gegenüber der Bevölkerung und den Gemeinden, anderen Kantonen, dem Bund sowie den süddeutschen Nachbarn voraus. Beschlüsse sind durch die Offenlegung von Entscheidungsgrundlagen transparent und sachbezogen zu kommunizieren. Die Bevölkerung und die Gemeinden sind in die gesetzlich vorgesehenen ordentlichen Entscheidungs- und Mitwirkungsprozesse einzubeziehen. Die im Flughafengesetz für den Informations- und Meinungsaustausch vorgesehene konsultative Konferenz (§4 Flughafengesetz) wird neu konstituiert. Allgemein ist die institutionalisierte Zusammenarbeit auf sämtlichen Ebenen zu stärken, da die Zuständigkeiten sowie Entscheidungs- und Mitwirkungsverfahren zwischen den mit dem Flughafen Zürich befassten Akteuren komplex und unübersichtlich sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine direkte Einflussnahme des Kantons auf die FZAG als gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft sowie die auf nationaler und internationaler Ebene festgelegten Rahmenbedingungen und Entscheidungsträger beschränkt ist, obschon die positiven wie negativen Auswirkungen des Flughafens am unmittelbarsten im Kanton Zürich eintreten.

Die bisher fehlende Koordination zwischen den zahlreichen Akteuren und Entscheidungsträgern erschwert es dem Kanton Zürich, eine zielgerichtete Flughafenpolitik zu führen. Dies gilt einerseits im Verhältnis zwischen den wichtigen Entscheidungsträgern, die in der Verantwortung des Bundes stehen (z. B. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK], Bundesamt für Zivilluftfahrt [BAZL], Skyguide), sowie zwischen dem Kanton Zürich und der FZAG. Umso wichtiger ist deshalb die politische Einflussnahme auf die anderen Entscheidungsträger, um die Interessen des Kantons und seiner Bevölkerung durchzusetzen. Zu wichtigen Frage- und Problemstellungen, wie beispielsweise hinsichtlich der Abklärungen und Planung des gekröpten Nordanfluges, ist zukünftig unter den Akteuren unverzüglich Klarheit darüber herzustellen, wer wofür verantwortlich ist. Eigeninteressen, wie beispielsweise mangelnde personelle Ressourcen,

dürfen wichtige Entwicklungen nicht mehr zu Lasten der Bevölkerung des Kantons Zürich blockieren. Im Hinblick auf die Vorbereitung der Mediation wurden hier erste Fortschritte erreicht. Diese Koordination gilt es gerade auch im Hinblick auf den SIL-Prozess sowie einer allgemein verbesserten Zusammenarbeit weiterzuführen. Das für einen Prozess bzw. für ein Verfahren jeweils zuständige Organ ist dabei auch für die Information an die Behörden und die Bevölkerung verantwortlich. Insbesondere ist es am Bund, die anderen Kantone gemäss den gesetzlichen Vorgaben in den SIL-Prozess einzubeziehen. Der Kanton Zürich setzt sich seinerseits für einen institutionalisierten Austausch mit den Gemeinden sowie seinen Nachbarkantonen ein.

Eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen ist zudem allgemein, d. h. nicht nur zu flughafenspezifischen Themen, in den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland notwendig. Verschiedene Themen, welche sowohl die Grenzkantone als auch die süddeutschen Bundesländer tangieren, liegen teilweise oder ausschliesslich in der Kompetenz des Bundes und erfordern dessen Mitwirkung bei der Lösung bestehender Probleme. Auf Antrag des Kantons Zürich hat die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) deshalb die Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter den Grenzkantonen beschlossen. Das Ziel dieser Arbeitsgruppe besteht darin, zuhanden der KdK eine unter den Grenzkantonen abgestimmte Haltung im Verhältnis zu Deutschland zu erarbeiten, die dem Bundesrat als Grundlage für die Gestaltung der bilateralen Beziehungen zu Deutschland dienen soll. Damit soll nicht nur die Position der Schweiz gegenüber Deutschland, sondern auch diejenige der Kantone gegenüber dem Bund gestärkt werden. Diese Koordination der Kantone gegenüber und mit dem Bund, der seine interne Koordination seinerseits dem Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) übertragen hat, soll sicherstellen, dass eine Gesamtschau der verschiedenen Interessen über den Flughafen Zürich hinaus sichergestellt ist und das gute Einvernehmen zwischen der Schweiz und Deutschland auch aus Sicht der Kantone verstärkt gepflegt wird.

Eine weitere wichtige Massnahme zur Wiederherstellung von Vertrauen und Akzeptanz des Flughafens bildet die unverzügliche und koordinierte Einleitung der Verfahren zur Festlegung zum Erlass des kantonalen Richtplans im Bereich Flughafenregion und des SIL-Objektblattes Flughafen Zürich. Mit dem SIL ist die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes im Kanton Zürich zeitgerecht umzusetzen sowie sicherzustellen, dass auf Grund der Festlegungen im SIL-Objektblatt die möglichen Betriebsvarianten auch in der erforder-

lichen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) Bestand haben. Mit Bezug auf den kantonalen Richtplan ist der Bund an die raumplanerischen Festlegungen der Kantone und Gemeinden gebunden. Er darf die Festlegungen im kantonalen Richtplan nur insoweit beeinflussen, als dies zur Erfüllung eben dieser Aufgaben zweckmässig und notwendig ist (Verhältnismässigkeitsprinzip). Mit diesem Vorbehalt haben sowohl der SIL als auch das künftige Betriebsreglement den bereits bestehenden raumplanerischen Festlegungen sowie der bestehenden Siedlungsstruktur im Kanton Zürich weitestgehend Rechnung zu tragen.

Wichtig ist eine zeitliche und inhaltliche Koordination des SIL-Prozesses mit dem einzuleitenden kantonalen Richtplanverfahren, damit die Planung vorausschauend erfolgen kann. Das Betriebsreglement ist zeitgleich zu erarbeiten, damit ein im Interesse des Kantons Zürich bestehender betrieblicher Handlungsspielraum in den Planungsverfahren berücksichtigt werden kann. Auf Grund der unterschiedlichen Verantwortlichkeiten – der Bund für den SIL-Prozess, der Kanton Zürich für den Richtplanprozess und die FZAG mit Einbezug des Kantons Zürich und Skyguide sowie dem BAZL als Genehmigungsbehörde für das Betriebsreglement – ist eine erfolgreiche und zeitgerechte Abwicklung der verschiedenen Prozesse nur möglich, wenn die zuständigen Stellen sich im Rahmen einer Projektorganisation abstimmen. Letztere hat neben den Projektverantwortlichkeiten auch die von Gesetzes wegen zeit- und stufengerechte Einbindung der Gemeinden, der Nachbarkantone, der süddeutschen Behörden sowie der Interessenverbände zu regeln.

Im Hinblick auf eine zielorientierte Durchführung des SIL-Prozesses sowie in Anbetracht der veränderten Situation nach dem Scheitern der Mediation ist es wichtig, dass die Grundlagen für die politischen Entscheidungen auf nationaler wie auch auf kantonaler Ebene neu zusammengestellt werden. Eine Weiterführung des unterbrochenen SIL-Prozesses wäre nicht zweckdienlich.

Der Kanton Zürich fördert durch eine klare politische Haltung das Vertrauen der Bevölkerung in seine Flughafenpolitik sowie die Akzeptanz des Flughafens als wichtige Verkehrsinfrastruktur. Dazu verfolgt er eine partnerschaftliche, kantons- und landesübergreifende Zusammenarbeit sowie einen institutionalisierten Austausch und bindet die Gemeinden sowie die Bevölkerung des Kantons Zürich in seine Politik ein.

Der Kanton Zürich strebt zur Wiederherstellung der Rechtssicherheit die rasche und koordinierte Einleitung und Bereinigung der raumplanerischen Grundlagen auf kantonaler und nationaler Ebene (Richtplan, SIL) sowie die Erarbeitung eines Betriebsreglements an.

### **3.4 Sicherheit und Zuverlässigkeit des Flugbetriebes**

Die Sicherheit des Flugbetriebes muss in allen Situationen gewährleistet sein und hat daher oberste Priorität. Nach Massgabe internationaler Normen sind vor der Genehmigung eines Betriebsreglements die erforderlichen Sicherheitsüberprüfungen durch die zuständigen Stellen durchzuführen. Aus verschiedenen für die Wahrung bzw. Verbesserung der Sicherheit möglichen Lösungen sind insbesondere jene Massnahmen zu berücksichtigen, die neben den internationalen Sicherheitsstandards auch den Anforderungen an Effektivität und Effizienz genügen. Der Kanton wirkt – unter anderem über die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG – entsprechend auf die für die technische und betriebliche Sicherheit (safety) zuständigen Behörden und Unternehmen ein. Er stellt, soweit es in seinen Möglichkeiten steht, sicher, dass der Flughafen zuverlässig, d. h. unabhängig von den normalerweise zu erwartenden Witterungsverhältnissen, betrieben werden kann.

Der Kanton Zürich setzt sich für einen jederzeit sicheren und zuverlässigen Betrieb auf hohem internationalem Standard ein.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Ausgehend vom Grundsatz gemäss §1 Flughafengesetz, wonach der Staat den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen fördert und dabei den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs berücksichtigt, wird die Flughafenpolitik des Kantons Zürich wie folgt festgelegt:

#### **Schutz der Bevölkerung:**

Der Kanton Zürich strebt einen bestmöglichen Schutz der Wohnbevölkerung vor den Lärmauswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich an. Die Anzahl von schädlichem oder lästigem Fluglärm betroffenen Einwohnern ist zu begrenzen und zu verringern. Der Regierungsrat sucht daher nach Möglichkeiten, einen verbindlichen Richtwert für die vertretbaren Gesamtlärmimmissionen des Flughafens Zürich zu definieren. Er ist weiterhin der Ansicht, dass die Bündelung der Flugbewegungen über den am wenigsten dicht besiedelten Gebieten dem Schutz der Bevölkerung am besten gerecht wird. Damit diese Grundsätze unter Wahrung eines sicheren und zuverlässigen, d. h. wetterunabhängigen Flugbetriebs umgesetzt werden können, ist eine qualitative Verbesserung des Pistensystems ohne Kapazitätsausbau zu prüfen sowie ein verbessertes Betriebskonzept mit siebenstündiger Nachtruhe und Ruhezeiten zu entwickeln. Dazu fordert der Kanton Zürich den Bund auf, mit Deutschland neue Verhandlungen über das An- und

Abflugverfahren des Flughafens Zürich aufzunehmen, mit dem Ziel, den Schutz der Bevölkerung grenzüberschreitend zu verbessern. Solange die Deutsche Rechtsverordnung (DVO) besteht, stellt die rasche Einführung des gekröpften Nordanfluges aus Sicht des Kantons Zürich die einzig mögliche Alternative für eine schnellstmögliche Entlastung dar.

**Stärkung des Wirtschaftsstandorts und der Volkswirtschaft des Kantons Zürich durch einen wettbewerbsfähigen Flughafen mit Drehkreuzfunktion:**

Der Kanton Zürich setzt sich für einen effizienten Betrieb der Flughafeninfrastruktur als notwendige Voraussetzung für den Erhalt und die Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Zürich im Wettbewerb mit anderen Standorten ein. Er wehrt sich gegen wettbewerbsverzerrende und diskriminierende Massnahmen und bekennt sich zur Drehkreuzfunktion des Flughafens Zürich sowie der Swiss als Home-carrier.

**Vertrauen der Bevölkerung und Akzeptanz des Flughafens:**

Der Kanton Zürich fördert durch eine klare politische Haltung das Vertrauen der Bevölkerung in seine Flughafenpolitik sowie die Akzeptanz des Flughafens als wichtige Verkehrsinfrastruktur. Dazu verfolgt er eine partnerschaftliche, kantons- und landesübergreifende Zusammenarbeit sowie einen institutionalisierten Austausch und bindet die Gemeinden sowie die Bevölkerung des Kantons Zürich in seine Politik ein.

Der Kanton Zürich strebt zur Wiederherstellung der Rechtssicherheit die rasche und koordinierte Einleitung und Bereinigung der raumplanerischen Grundlagen auf kantonaler und nationaler Ebene (Richtplan, SIL) sowie die Erarbeitung eines Betriebsreglements an.

**Sicherheit und Zuverlässigkeit des Flugbetriebes:**

Der Kanton Zürich setzt sich für einen jederzeit sicheren und zuverlässigen Betrieb auf hohem internationalem Standard ein.

II. Dieser Beschluss wird veröffentlicht.

III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**