

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 257/2005 betreffend
Richtplanrevision ohne Änderung von Lage und
Länge der Pisten sowie ohne Pistenneubauten auf
dem Flughafen Zürich**

(vom 1. November 2006)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 14. November 2005 folgendes von den Kantonsräten Urs Hany, Niederhasli, Hans Frei, Regensdorf, und Martin Mossdorf, Bülach, am 19. September 2005 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dafür zu sorgen, dass für die Richtplanrevision Verkehr, Kapitel 4.6. Luftverkehr Flughafen Zürich Kloten, jegliche Planungs- und Projektierungsarbeiten betreffend Änderungen von Lage und Länge der Pisten sowie Pistenneubauten unterlassen werden.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Projektorganisation des SIL-Koordinationsprozesses

Der SIL-Koordinationsprozess (SIL = Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt) dient der Abstimmung der Sachplanung des Bundes für die Infrastrukturanlagen der Zivilluftfahrt mit der Richtplanung der Kantone. Dabei werden die raumplanerischen Rahmenbedingungen für die Benutzung der einzelnen Anlagen festgelegt. Dies geschieht in einem so genannten Objektblatt. Dieses wiederum bildet eine wesentliche Grundlage für das Betriebsreglement. Genehmigungsbehörde für das Objektblatt ist der Bundesrat, für das Betriebsreglement das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL).

Für den Flughafen Zürich hatte 2001/2002 ein erster SIL-Koordinationsprozess stattgefunden, dessen Ergebnis sich aber als nicht tragfähig erwies. Nachdem ein Mediationsverfahren nicht zustande kam,

entschied das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), einen zweiten Anlauf mit dem SIL-Koordinationsprozess zu unternehmen. Im neuen, im November 2004 begonnenen Prozess arbeiten das federführende BAZL, der Kanton Zürich (Volkswirtschaftsdirektion) und die Flughafen Zürich AG in einer Projektorganisation zusammen. Das Ziel des SIL-Koordinationsprozesses für den Flughafen Zürich ist es, im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Verfahren möglichst rasch Rechts- und Planungssicherheit für die Flughafenregion und für die Flughafenbetreiberin selber zu schaffen.

In der derzeitigen ersten Phase des Koordinationsprozesses werden die fachlichen Grundlagen für den künftigen Betrieb des Flughafens Zürich erarbeitet, d. h. Betriebsvarianten gebildet, geprüft und verglichen. Die politischen Diskussionen darüber finden in den Koordinationsgesprächen statt, an denen weitere Bundesstellen und die raumplanerisch betroffenen Kantone Aargau und Schaffhausen beteiligt sind. Mit der Bekanntgabe von Zwischenergebnissen wird auch Transparenz für die Öffentlichkeit geschaffen (vgl. www.sil-zuerich.admin.ch). In der zweiten Phase ab Ende 2007 findet gestützt auf die fachlichen Grundlagen sowie terminlich abgestimmt mit der Richtplanung des Kantons Zürich die öffentliche Mitwirkung der Bevölkerung statt.

2. Vorgaben für die Bildung von Betriebsvarianten

Seit der Wiederaufnahme des Koordinationsprozesses im November 2004 vertritt der Bund die klare Haltung, dass alle technisch denkbaren Betriebsvarianten auf den Tisch kommen und vorbehaltlos geprüft werden sollen. Der Regierungsrat hat wiederholt die Zweckmässigkeit dieses Vorgehens unterstrichen, zuletzt in seiner Stellungnahme vom 19. Oktober 2005 zum vorliegenden Postulat (vgl. auch die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 382/2004 und der Interpellation KR-Nr. 31/2005).

Mit dem Koordinationsgespräch 1 vom 25. Oktober 2005 erreichte der SIL-Koordinationsprozess für den Flughafen Zürich einen ersten Meilenstein. Nach der Diskussion mit den Nachbarkantonen Aargau und Schaffhausen konnte die aus den Projektpartnern Bund, Kanton Zürich und Flughafen Zürich zusammengesetzte Projektoberleitung die Grundlagen für die Erarbeitung der künftigen Betriebsvarianten verabschieden: die Nachfrageprognose bis 2030, die betrieblichen Eckwerte, die Vorgaben für die Betriebsvarianten und die Kriterien für die Bewertung der Varianten.

Die Vorgaben halten zwar fest, dass die betrieblichen Mindestanforderungen für eine nachfrageorientierte Entwicklung bei der Bildung der Betriebsvarianten als Zielwert anzustreben sind. Neben Varianten, welche die Eckwerte erreichen und somit eine nachfrageorientierte Entwicklung sicherstellen, sind jedoch auch Varianten zu bilden, die diese Zielwerte nicht erreichen. Damit sind insbesondere Varianten angesprochen, die keine Pistenausbauten voraussetzen. Die Variantenbewertung wird zeigen, wie Varianten unterschiedlicher Leistungsfähigkeit in gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht zu beurteilen sind. Nach diesen drei Elementen der Nachhaltigkeit ist das Bewertungssystem für die Varianten gegliedert, das im Rahmen des Koordinationsgesprächs 1 bestimmt wurde.

Gestützt auf die breite Informationsgrundlage, die sich aus dem Bewertungsverfahren ergibt, wird die politische Meinungsbildung über die zukünftige Entwicklung des Flughafens Zürich und der Flughafenregion stattfinden können. Mit Blick auf die Tragweite dieser Frage wäre es verfehlt, die Entscheidungsgrundlagen nur für Varianten bereitzustellen, die auf dem bestehenden Pistensystem gründen. Die Prüfung von Varianten, die Ausbauten der Pisteninfrastruktur voraussetzen würden, nimmt die Beurteilung ihrer Zweckmässigkeit in keiner Weise vorweg. Die uneingeschränkte Prüfung des ganzen Variantenfächers ermöglicht den zuständigen politischen Behörden nicht nur die am vorteilhaftesten beurteilte Variante zu ermitteln, sondern gestattet es auch, die weniger gut beurteilten Varianten begründet und damit auf Dauer verwerfen zu können.

3. Stand des Verfahrens

Der SIL-Koordinationsprozess kommt planmässig voran. Die Bildung und Bewertung der Betriebsvarianten nach den Grundsätzen der Nachhaltigkeit steht kurz vor dem Abschluss. Darunter befinden sich Varianten, welche die vorausgesagte Nachfrage (gemäss der im SIL-Koordinationsprozess in Auftrag gegebenen Studie «Entwicklung des Luftverkehrs in der Schweiz bis 2030 – Nachfrageprognose» der Interplan GmbH, München, vom August 2005) an Flugbewegungen in Zürich abdecken könnten, und andere, die auf dem heutigen Pistensystem gründen und die angenommene zukünftige Nachfrage nicht abzudecken in der Lage wären.

Die bewerteten Betriebsvarianten werden das Thema des Koordinationsgesprächs 2 bilden, das zweistufig erfolgen soll. Nach der Präsentation der Entscheidungsgrundlagen (Teil 1 des Koordinationsgesprächs 2) haben die Teilnehmer Zeit, die Unterlagen zu prüfen, zu

beurteilen und intern abzustimmen. Im Anschluss an diese Arbeiten erfolgt die eigentliche Diskussion (Teil 2 des Koordinationsgesprächs 2). Mit diesem Ablauf erhalten die Teilnehmenden ausreichend Zeit, um die umfangreichen Dokumente zu prüfen und sich auf die Diskussion vorbereiten zu können.

Die endgültige Wahl der künftigen Betriebsvariante für den Flughafen Zürich soll nach der Optimierungsphase bis Mitte 2007 erfolgen. Anschliessend folgen die Erarbeitung eines Entwurfs für das SIL-Objektblatt durch das BAZL und die öffentliche Anhörung.

4. Demokratische Mitsprache bei Pistenausbauten

Die Behördenverbindlichkeit des SIL hat nicht zur Folge, dass dem Sachplan zu Grunde liegende neue oder baulich veränderte Infrastrukturanlagen (Pisten, Terminals usw.) mit der Festlegung des SIL-Objektblattes als genehmigt gelten. Die formelle Bewilligung für Flughafenanlagen ist vielmehr dem Plangenehmigungsverfahren vorbehalten (Art. 37 ff. Luftfahrtgesetz, LFG [SR 748.0], und 27 a ff. Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt, VIL [SR 748.131.1]). Die Plangenehmigung von Vorhaben, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, setzt einen Sachplan voraus (Art 37 Abs. 5 LFG), die Prüfung des konkreten Vorhabens erfolgt jedoch in einem nachgeordneten Bewilligungsverfahren: «Es gilt jedoch zu beachten, dass mit dem SIL nicht entschieden wird, ob ein Vorhaben realisiert wird. Der SIL legt lediglich den Rahmen fest, innerhalb dessen ein Vorhaben ausgeführt werden soll, falls es realisiert wird. Die Prüfung der Rechtmässigkeit von Vorhaben, die vertieften Abklärungen über deren Auswirkungen auf Raum und Umwelt und die Detailplanung werden mit dem SIL nicht vorweggenommen. Sie bleiben den nachfolgenden Verfahren vorbehalten.» (SIL, Teil I vom 18. Oktober 2000, I Allgemeines, Verhältnis zum Konzessions-, Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren, I-3).

Gemäss § 19 des kantonalen Flughafengesetzes erteilt der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG Weisungen mit Bezug auf Beschlüsse, die Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten betreffen. Sollte der Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG, gestützt auf eine allfällige Festlegung im SIL, dem Bund dereinst ein Projekt zum Ausbau des Pistensystems zur Genehmigung beantragen, müsste der Kantonsrat somit die entsprechende Instruktion des Regierungsrates genehmigen. Die Flughafen Zürich AG ist somit auch nach Festlegung des SIL-Objektblattes Flughafen Zürich nicht frei, Pistenausbauten ohne Mitwir-

kung des Kantonsrates und – über das fakultative Referendum – der Stimmberechtigten zu verwirklichen.

5. Folgerungen für die Teilrevision des kantonale Richtplans Verkehr, Kapitel 4.6.1, Flughafen Zürich-Kloten

Wie bereits in der Stellungnahme des Regierungsrates zum vorliegenden Postulat ausgeführt, kann der Kantonsrat seine Verantwortung für die raumplanerische Entwicklung der Flughafenregion stärker wahrnehmen, wenn er die ordentlichen Verfahren zum SIL-Objektblatt Flughafen Zürich und zur Teilrevision des Richtplans Verkehr, Kapitel 4.6.1, Flughafen Zürich-Kloten, abwartet und dann in Kenntnis der Fakten über die Richtplanrevision Einfluss auch auf den SIL-Prozess nimmt. Denn der Bund hat sich seinerseits verpflichtet, die Festlegung des SIL-Objektblattes Flughafen Zürich zeitlich mit der Genehmigung der Teilrevision des Richtplans Verkehr, Kapitel 4.6.1, Flughafen Zürich-Kloten, zu koordinieren.

Die dem Postulat zu entnehmende Befürchtung, dass ohne Planungsstopp bei der Teilrevision des Richtplans Verkehr, Kapitel 4.6.1, Flughafen Zürich-Kloten, der politische Entscheid über solche Massnahmen vorweggenommen werden könnte, ist nach den Ausführungen über die Rechtswirkung des SIL und die nötigen Bewilligungsverfahren für Flughafenanlagen unbegründet. Ein frühzeitiges Ausschliessen möglicher raumwirksamer Entwicklungen würde einer Nichterfüllung des langfristig ausgerichteten raumplanerischen Grundauftrages gleichkommen. Dieser Grundauftrag gilt für das SIL-Objektblatt und den kantonalen Richtplan (vgl. § 21 Abs. 2 PBG) gleichermaßen. Entgegen der im Postulat vertretenen Auffassung lässt sich deshalb eine langfristige Planungssicherheit nur dann schaffen, wenn alle möglichen Entwicklungsrichtungen sachgerecht geprüft werden.

Zusammenfassend ist es somit weder zielführend noch angezeigt, den Regierungsrat in seinen Vorbereitungsarbeiten für die Ausarbeitung einer Vorlage zur Teilrevision des Richtplans Verkehr, Kapitel 4.6.1, Flughafen Zürich-Kloten, in der von den Postulanten beabsichtigten Weise einzuschränken.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 257/2005 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Diener

Der Staatsschreiber:
Husi