

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

KR-Nr. 91/2002

Sitzung vom 24. April 2002

**674. Dringliches Postulat (Massnahmen des Regierungsrates zur
Bekämpfung und Ablehnung des Staatsvertrages betreffend
Luftverkehr mit Deutschland)**

Die Kantonsräte Bruno Dobler, Lufingen, Rudolf Ackeret, Bassersdorf, und Hansjörg Fehr, Kloten, haben am 18. März 2002 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, bei den eidgenössischen Räten darauf einzuwirken, dass das diskriminierende Abkommen mit Deutschland abgelehnt wird. Die Regierung hat unmissverständlich an die eidgenössischen Räte zu appellieren, den Vertrag mit dem bekannten Inhalt die Ratifizierung zu verweigern. Die eidgenössischen Räte sind aufzufordern, die Grundsätze der Freizügigkeit und der Gleichbehandlung als Grundlage der internationalen zivilen Luftfahrt mit einem Nein zum Staatsvertrag beizubehalten.

Begründung:

Im Staatsvertrag mit Deutschland sind die deutschen Forderungen darauf hin ausgerichtet, der von den Überflügen nach und von Zürich-Kloten betroffenen deutschen Bevölkerung einen Schutz angedeihen zu lassen, den weder die schweizerische noch die deutsche Gesetzgebung vorsehen. Überdies erstaunt, dass Deutschland, welches selbst verschiedene Flughäfen im Bereich der Landesgrenzen besitzt, zu einer solchen politischen Massnahme gegenüber der Schweiz greift, mit dem einzigen Ziel, wenige 100 Bewohner zu schützen und dafür Zehntausende um Zürich zu belasten.

Ein solcher Staatsvertrag ist inakzeptabel, weil die Einschränkungen bei den Nacht- und Wochenendflügen, die Deutschland zugestanden würden, den Flughafen Zürich gegenüber deutschen Flughäfen massiv diskriminieren würde.

Aber auch die schweizerische Bevölkerung, die im Einzugsbereich des Flughafens Zürich lebt, würde gegenüber der zahlenmässig weit weniger ins Gewicht fallenden süddeutschen Anwohnerschaft durch die einseitige Umverteilung des Fluglärms noch mehr benachteiligt. In Anbetracht der zusammenwachsenden Wirtschaftsräume Europas müssen die Frage der Lärmbelastung grenzüberschreitend und überregional gelöst und die Betroffenen unabhängig des Staats- oder Kantonsgebietes gleich behandelt werden.

Der Staatsvertrag benachteiligt und diskriminiert die Schweizer Luftfahrt nachhaltig und einseitig. Es ist ungerecht und für die Schweiz diskriminierend, wenn Deutschland gegenüber der Schweiz Forderungen aufstellt, welche es im eigenen Land nicht anwendet.

Der Staatsvertrag ist einmalig auf der Welt. Flughäfen wie Luxemburg oder Singapur könnten bei gleicher Auslegung nicht mehr angefliegen werden.

Der Flughafen Zürich hat für unser Land und seine Wirtschaft grosse Bedeutung und schafft ihr den Anschluss an den Weltluftverkehr. Nicht nur die Region Zürich, sondern die ganze Schweiz und die deutsche Grenzregion sind von seiner konkurrenzfähigen Funktion abhängig.

Das Postulat wurde vom Kantonsrat am 25. März 2002 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Bruno Dobler, Lufingen, Robert Ackeret, Bassersdorf, und Hansjürg Fehr, Kloten, wird wie folgt Stellung genommen:

Ausgangslage

Der Staatsvertrag vom 18. Oktober 2001 zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland sieht einerseits vor, dass die Bewirtschaftung des süddeutschen Luftraumes wie bis anhin durch die schweizerischen Flugsicherungsdienste (Skyguide) ausgeübt wird, andererseits enthält er verschiedene Bestimmungen, welche die Möglichkeiten des Flughafens hinsichtlich der Abwicklung des Luftverkehrs über dem süddeutschen Raum einschränken und der schweizerischen Bevölkerung Mehrbelastungen auferlegen. Hierzu gehören vor allem folgende Festlegungen:

- eine Begrenzung der Anflüge über deutschem Hoheitsgebiet unter Flughöhe 100 (3000 Meter über Meer) auf unter 100 000 Bewegungen pro Jahr;
- ein Nachtflugverbot über Süddeutschland von 22.00 bis 06.00 Uhr, einzuführen bis 1. September 2001 (Ausnahmen aus zwingenden Gründen statthaft; effektiv eingeführt ab 19. Oktober 2001);
- ein Nachtflugverbot an Wochenenden und baden-württembergischen Feiertagen von 20.00 bis 09.00 Uhr, einzuführen bis Herbst 2002 (Ausnahmen aus zwingenden Gründen statthaft).

Der Vertrag ist bezüglich seiner operationellen und lärmässigen Auswirkungen für die Schweiz nicht befriedigend. Deutschland macht die Anzahl Überflüge zur Grundlage seiner Beurteilung, anstatt auf die Lärmbelastung abzustellen. Die auf Grund des Staatsvertrages nötige Umverteilung der Flugbewegungen, die inskünftig nicht mehr über Deutschland geführt werden dürfen, führt dazu, dass die am dichtesten besiedelte Region der Schweiz, die bereits heute den grössten Teil der Fluglärmbelastung trägt, mit zusätzlichem Lärm belastet wird, während der verhältnismässig dünn besiedelte Teil Süddeutschlands privilegiert werden soll. Als besonders stossend ist die für Deutschland künftig geltende Wochenendregelung zu werten, weil es unmöglich ist, die Schweizer Bevölkerung in den Genuss einer gleichen oder zumindest vergleichbaren Regelung kommen zu lassen (siehe Antwort des Regierungsrates vom 27. Juni 2001 auf die Anfrage KR-Nr. 154/2001 und Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 189/2001). Darüber hinaus bereiten diese Auflagen der Flughafen Zürich AG (FZAG) als Flughafenbetreiberin erhebliche Schwierigkeiten. Die kurzen Fristen zur Umsetzung wirken sich zusätzlich erschwerend aus.

Der Regierungsrat hatte im August 2001 den damaligen Stand des Staatsvertrags beurteilt und neben einzelnen Bedingungen für die abschliessenden Verhandlungen entschieden, den Staatsvertrag trotz schwer wiegender Nachteile nicht zu bekämpfen, weil er die Folgen eines Scheiterns der Verhandlungen als noch gravierender für die Zürcher Bevölkerung und den Flughafen einschätzte. Massgebend waren insbesondere die von Deutschland für den Fall des Scheiterns angedrohten noch einschneidenderen Beschränkungen sowie die Übernahme der Flugsicherung im süddeutschen Raum durch die deutsche Flugsicherung. Der Regierungsrat hatte schon damals darauf hingewiesen, dass diese Beurteilung auf Grund einer aktuellen Situationsanalyse erfolgt sei, die anders ausfallen könne, wenn sich die Fakten oder die rechtliche Beurteilung änderten, und dass eine abschliessende Würdigung ohnehin erst nach Vorliegen des definitiven Vertragstextes möglich sei.

Heutige Beurteilung der rechtlichen und politischen Position und der Handlungsmöglichkeiten

Seit der ersten vorläufigen Beurteilung ist der Staatsvertrag zu Ende verhandelt und unterzeichnet worden. Die darin vorgesehene Nachsperrordnung ist seit Oktober 2001 umgesetzt und die Wochenendregelung soll auf den Beginn des Winterflugplans 2002/03 eingeführt werden. Ende Februar 2002 ist auch die Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte erschienen. Schliesslich steht fest, dass die bilateralen Abkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft, darunter

das Luftverkehrsabkommen, auf den 1. Juni 2002 in Kraft treten. Die tatsächliche und rechtliche Situation für die Bevölkerung und den Flughafen ist heute neu zu beurteilen und zu prüfen, ob die unbefriedigende Situation verbessert werden kann. Dabei ist zu beachten, dass Deutschland für den Fall der Ablehnung des Staatsvertrags durch die Schweiz bereits angekündigt hat, die deutschen Forderungen in einer einseitigen Rechtsverordnung durchsetzen zu wollen. Der seinerzeitige Entwurf für eine solche (einseitige) Rechtsverordnung sah vor, dass Deutschland der Schweiz lediglich 80 000 Überflüge pro Jahr zugestehen und eine allgemeine, d. h. an sieben Tagen in der Woche geltende Nachtsperre von 21.00 bis 7.00 Uhr erlassen würde.

Um ein besseres Ergebnis zu erreichen, müssen also der Staatsvertrag selbst oder die einseitigen Massnahmen Deutschlands erfolgreich angefochten werden können. Voraussetzung ist damit, dass der Vertragsinhalt oder die einseitigen Massnahmen Deutschlands internationalem Recht, insbesondere EU-Recht, widersprechen. Ist diese Annahme zulässig, kann grundsätzlich auf zwei verschiedene Arten vorgegangen werden. Die Ratifizierung des Vertrags wird abgelehnt und die zu erwartenden einseitig von Deutschland verfügten Einschränkungen werden angefochten, oder der Vertrag wird ratifiziert und die dem internationalen Recht widersprechenden Teile werden anschliessend angefochten.

Übereinstimmung der in Aussicht genommenen Regelung mit internationalem Recht

Zunächst ist zu prüfen, ob das bilaterale Luftverkehrsabkommen mit der EG (Luftverkehrsabkommen) in allen Fällen anwendbar ist oder nicht. Wird der Staatsvertrag nicht ratifiziert, so ist die Anwendbarkeit des Luftverkehrsabkommens auf einseitige Massnahmen Deutschlands nicht bestritten. Aber auch wenn der Staatsvertrag ratifiziert wird, ist die Rechtslage eindeutig. Art. 33 des Luftverkehrsabkommens stipuliert dessen Vorrang vor geltenden zweiseitigen Verträgen und Art. 17 des Staatsvertrags bestätigt die Anwendbarkeit des Luftverkehrsabkommens und dessen Vorrang vor dem Staatsvertrag. Sowohl der Staatsvertrag als auch einseitig angeordnete Massnahmen Deutschlands können demnach auf die Übereinstimmung mit dem Luftverkehrsabkommen überprüft werden.

Gemäss Art. 3 des Luftverkehrsabkommens ist «im Anwendungsbereich dieses Abkommens unbeschadet besonderer Bestimmungen des Abkommens jegliche Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit verboten». Für die Frage, ob eine Diskriminierung vorliegt oder nicht, wird man auf die Verhältnisse bei deutschen Flughäfen abstellen. Offen ist aber, ob die für den Zürcher Flughafen im Vergleich zu

den deutschen Flughäfen deutlich einschränkenderen Regelungen an sich schon auf eine Diskriminierung schliessen lassen oder nicht.

Geht man wie der Bund davon aus, dass der Flughafen trotz dieser einschränkenden Regelungen nicht zuletzt gestützt auf die von der FZAG vorgelegten alternativen Betriebsvarianten – z. B. «orange» und «violett» – uneingeschränkt betrieben werden kann, so wäre eine Diskriminierung eher auszuschliessen. Diskriminierende Einschränkungen sind aber wohl schon deshalb anzunehmen, weil der Flughafen zum Beispiel durch die zahlenmässige Beschränkung der Anflüge von Norden, insbesondere aber durch die Wochenendregelung, in der Flexibilität der Betriebsführung eingeschränkt wird und der Flughafen zudem wegen zusätzlich notwendig werdenden Investitionen auch wirtschaftliche Nachteile erleidet.

Lässt man die besonderen betrieblichen und betriebswirtschaftlichen Bedingungen des Zürcher Flughafens ausser Acht und stellt nur auf die Verhältnisse bei deutschen Flughäfen ab, so ist zu fragen, ob sich diese Unterschiede objektiv rechtfertigen lassen. Da objektive Rechtfertigungsgründe, etwa der Schutz der Bevölkerung, oder Umweltschutz- oder Sicherheitsüberlegungen kaum auszumachen sind, ist eine Diskriminierung des Flughafens Zürich im Sinne von Art. 3 Luftverkehrsabkommen zu vermuten.

Gemäss Art. 29 des Luftverkehrsabkommens Schweiz – EG kann die Schweiz den Gemischten Ausschuss mit der Frage befassen, ob die deutsche Regelung des An- und Abflugregimes des Flughafens Zürich eine Verletzung des Diskriminierungsverbots von Art. 3 des Luftverkehrsabkommens darstellt. Der Ausschuss kann nur einstimmig entscheiden und hat sich deshalb vor allem um eine gütliche Einigung zu bemühen. Es darf aber angenommen werden, dass – falls die Vertreter der EG-Kommission zu der Auffassung gelangen sollten, dass die Schweiz durch die Massnahmen Deutschlands diskriminiert wird – die Kommission zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts intervenieren wird. Im Falle der Ratifizierung des Staatsvertrags hat die zuständige EU-Kommissarin die Prüfung der Vereinbarkeit des Staatsvertrags mit dem Luftverkehrsabkommen zugesichert.

Auch ein Verstoß gegen die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs (im Folgenden Marktzugangsverordnung) fällt in Betracht. Adressaten dieser Verordnung sind Luftfahrtunternehmen. Gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs beschlägt die Verordnung sämtliche Fragen des Marktzugangs. Es kann deshalb angenommen werden, dass sich neben der neuen schweizerischen Luftfahrtsunternehmung Swiss auch die FZAG auf

den ungehinderten Zugang zum Flughafen Zürich gemäss Marktzu- gangsverordnung berufen kann.

Der freie Marktzugang jedoch kann insbesondere aus Gründen des Umweltschutzes eingeschränkt werden, sofern die Einschränkungen verhältnismässig und nicht auf Grund der Staatszugehörigkeit oder der Identität diskriminierend sind. Ob die vereinbarten oder von deutscher Seite angedrohten Massnahmen – insbesondere die quantitativen An- flugbeschränkungen – überhaupt geeignet sind, insbesondere den Lärmschutz zu verbessern und ob dieses Ziel nicht durch mildere Mit- tel ebenfalls zu erreichen ist, bleibt fraglich. Der Flughafen Zürich hat zwar selber An- und Abflugkonzepte vorgelegt, die einen zahlenmässig verminderten Anflug aus Norden möglich machen. Gegen die Verhält- nismässigkeit einer entsprechenden Regelung spricht dagegen vor allem die Tatsache, dass bei einem verstärkten Flugverkehr aus südlicher und östlicher Richtung wesentlich dichter besiedelte Gebiete von Fluglärm betroffen wären. Der Staatsvertrag bzw. die von Deutschland ange- drohten Massnahmen diskriminieren zwar keine einzelne Luftfahrt- unternehmung auf Grund der Staatsangehörigkeit bzw. Identität, wir- ken aber diskriminierend für den Flughafen Zürich. Im Gegensatz zu seinen Konkurrenten wie den Flughäfen München oder Frankfurt wird er in der Flexibilität des Flughafenbetriebs stark eingeschränkt und muss erhebliche Investitionen für die alternative Abwicklung des Flug- betriebs tätigen. Insbesondere für die Zürcher Bevölkerung wirken die Massnahmen zudem diskriminierend, weil ihr ein vergleichbarer Schutz nicht geboten werden kann.

Übertragung der Flugsicherung an Skyguide

Weitgehend unbestritten ist, dass gemäss dem deutschen Grundgesetz die hoheitlichen Rechte der Flugsicherung für die über Süddeutschland führenden An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich nur mit einem Staatsvertrag an die schweizerische Flugsicherung (Skyguide) abgetreten werden können. Bis anhin erfolgte diese Delegation gestützt auf eine entsprechende Absprache zwischen der schweizerischen und der deut- schen Flugsicherung.

Erlässt Deutschland bei einem Scheitern des Staatsvertrags eine Rechtsverordnung mit Einschränkungen der Zahl der Anflüge sowie einer Nacht- und Wochenendregelung und überlässt im Übrigen die Flugsicherung wie bisher Skyguide, so wären ähnliche oder allenfalls so- gar stärkere Beeinträchtigungen wie im Falle des Staatsvertrags zu er- warten, ohne dass Skyguide aber eine Entschädigung für ihre Flugsich- erung vertraglich gesichert hätte. Es ist aber nicht ohne weiteres da- von auszugehen, dass es Deutschland damit bewenden lassen würde.

Deutschland könnte daneben im Bereich des Anflugs über Süddeutschland eine Flugverbotszone festlegen oder die Flugsicherung selbst übernehmen. Heute wird das Risiko von einschneidenden Massnahmen über das Mittel der Flugsicherung, das im Rahmen der Vertragsverhandlungen hoch gewichtet wurde, von der FZAG als nicht mehr so hoch eingeschätzt, weil eine Übernahme der Flugsicherung durch die Deutsche Flugsicherung als betrieblich unsinnig bis unmöglich und die Einrichtung einer Flugverbotszone als offensichtlich diskriminierend und damit als nicht rechtsbeständig eingestuft wird. Trotzdem kann das Risiko von einschneidenden Massnahmen nicht ausgeschlossen werden. Sollten von deutscher Seite entsprechende einseitige Massnahmen ergriffen werden, so müsste die FZAG in der Lage sein, mit betrieblichen Dispositionen zu vermeiden, dass die Folgen für die zürcherische und schweizerische Bevölkerung noch schwerwiegender ausfallen als bei einer Ratifizierung des Staatsvertrages.

Stellungnahme des Regierungsrates

Schon im August 2001 hat der Regierungsrat das Verhandlungsergebnis negativ bewertet, die Folgen eines Scheiterns des Staatsvertrags aber als schwerwiegender eingestuft. Die Umsetzung der staatsvertraglichen Nachtsperreordnung zu Gunsten Deutschlands, die im Herbst 2001 ohne die vom Regierungsrat angestrebte Nachtsperreordnung mit einer siebenstündigen Nachtruhe für die Zürcher Bevölkerung eingeführt werden musste, aber erst recht die eingeleitete Umsetzung der schon immer als diskriminierend beurteilten Wochenendregelung hat aufgezeigt, dass die Bevölkerung übermässig belastet werden wird, weil der Flughafen aus betrieblichen Gründen in den neu zu wählenden Anflugverfahren kaum zeitliche oder örtliche Alternativen hat.

Mit Blick auf das bevorstehende Inkrafttreten der bilateralen Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere des Luftverkehrsabkommens, ist festzustellen, dass die Beschränkungen der Anflüge auf den Flughafen Zürich sowohl in der Form des Staatsvertrags als auch als einseitige deutsche Anordnung, weil für die Schweiz diskriminierend, mit Aussicht auf Erfolg angefochten werden können. Zwar ist davon auszugehen, dass die Regelungen innerhalb des Staatsvertrags oder als einseitige Anordnung Deutschlands in gleicher Weise angefochten werden können. Wenn aber keine anderen Gründe für eine Ratifikation sprechen, so ist auf diese zu verzichten, zumal sich die schweizerische Rechtsposition im Falle einseitiger deutscher Anordnungen in der Tendenz eher besser darstellen wird. Im Übrigen erleichtert eine Ratifizierung des Staatsvertrages die spätere Anfechtung nicht.

Ist der Regierungsrat während der Verhandlungen im August 2001 noch von einer hohen Wahrscheinlichkeit ernsthafter Folgen aus dem Scheitern eines Vertrages für die schweizerische Flugsicherung Skyguide ausgegangen, so ist die Lage heute anders zu beurteilen. Die Situation wird von der Flughafenbetreiberin und von Skyguide im Gegensatz zur der in der Botschaft zum Staatsvertrag dargelegten Haltung des Bundesrates, der als Auswirkung eine Kapazitätseinschränkung des Flughafens befürchtet, heute als berechenbar eingeschätzt. Tatsächlich dürften deutsche Massnahmen in diesem Bereich, die offen oder verdeckt auf die Einschränkung der Kapazität des Flughafens Zürich abzielen, unter der Geltung der bilateralen Luftverkehrsabkommen keine Chancen haben.

Nicht völlig auszuschliessen ist allerdings das Risiko, dass wegen einseitig angeordneter Massnahmen Deutschlands die Bevölkerung vorübergehend eine grössere Belastung erfahren und der Flughafen in seiner Kapazität eingeschränkt werden wird. Wie erwähnt sah der seinerzeitige Entwurf für eine solche Rechtsverordnung vor, dass Deutschland der Schweiz lediglich 80000 Überflüge pro Jahr zugestehen und eine allgemeine, d. h. an sieben Tagen in der Woche geltende Nachtsperre von 21.00 bis 7.00 Uhr erlassen würde. Im Interesse einer langfristig besseren Lösung ist ein solches Risiko aber in Kauf zu nehmen. Die FZAG als Konzessionärin ist bereit, allfällige negative Auswirkungen auf den Betrieb und die Kapazität des Flughafens zu tragen. Im gleichen Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die weitere Entwicklung des Flughafens und das so oder so neu auszuarbeitende Betriebsreglement des Flughafens dazu führen kann, dass der Fluglärm zum Teil neu verteilt werden muss.

Die schweizerische Zivilluftfahrt durchlief im vergangenen Herbst/Winter die schwerste Krise ihrer über 70-jährigen Geschichte. Nach dem Scheitern ihrer Expansionsstrategie und den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington verfügte die SAir-Group nicht mehr über die finanziellen Mittel zur Aufrechterhaltung ihres Flugbetriebs, sodass die gesamte Swissair-Flotte am 2. und 3. Oktober 2001 am Boden blieb. Dank dem Einsatz von Bund, Kantonen und Wirtschaft gelang es jedoch, die neue schweizerische Interkontinentalfluggesellschaft Swiss zu gründen, die ihren Betrieb Ende März 2002 erfolgreich aufgenommen hat. Die Chancen, dass sich Swiss im hart umkämpften Markt behaupten kann, stehen zwar gut, doch harren noch einige Probleme, die für den längerfristigen Erfolg der neuen Gesellschaft wichtig sind, der Lösung. In dieser Zeit ist es wichtig, dass alles unternommen wird, um die neue Gesellschaft und den Flughafen

Zürich als deren Heimatflughafen vor diskriminierenden Massnahmen zu schützen.

Der Regierungsrat kommt deshalb nach eingehender Prüfung der Rechtslage und einer Abwägung der Chancen und Risiken einer Ratifikation des Staatsvertrags bzw. seines Scheiterns zum Schluss, dass der Staatsvertrag nicht im langfristigen Interesse der Bevölkerung des Kantons und des Flughafens liegt. Er wird diese Haltung gegenüber dem Bund zum Ausdruck bringen. Diese Beurteilung des Regierungsrates entbindet die eidgenössischen Räte jedoch nicht davon, ihre Verantwortung wahrzunehmen.

Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat im Sinne der Erwägungen entgegenzunehmen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi