

Antrag des Regierungsrates vom 12. Januar 2011

4621 c

**Beschluss des Kantonsrates
über den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten
zum Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009
über die Behördeninitiative betreffend
Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich
(«Keine Neu- und Ausbauten von Pisten»)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. Januar 2011,

beschliesst:

I. Es wird vorgemerkt, dass das Bundesgericht § 10 lit. c des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten zum Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 über die Behördeninitiative betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich («Keine Neu- und Ausbauten von Pisten») mit Urteil vom 6. Oktober 2010 für ungültig erklärt hat. Die gültigen Teile des Gegenvorschlags lauten demnach neu wie folgt:

§ 1 Abs. 2 Flughafengesetz (neu)

Unter Vorbehalt zwingender Bestimmungen des Bundesrechts setzt sich der Staat – im Rahmen seiner Kompetenzen nach dem Raumplanungsrecht, aber auch im Rahmen seiner Stellung als Aktionär und Verwaltungsratsmitglied – dafür ein, dass Neubauten oder Ausbauten von Pisten und neue Flugrouten (gegenüber Zustand 2000) über dicht besiedelten Gebieten unterbleiben. Schnellabrollwege sind Pistenausbauten gleichgestellt.

§ 10 Flughafengesetz (Änderung)

Die Gesellschaft stellt sicher, dass der Verwaltungsrat über folgende Geschäfte nur beschliessen kann, wenn ihnen die Vertretung des Staates im Verwaltungsrat zustimmt:

- a. Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten;

- b. Gesuche um Änderungen des Betriebsreglementes mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung – insbesondere Änderungen der Nachtflugsperre von 7 Stunden oder neue Flugrouten über dicht besiedeltes Gebiet.

§ 19 Abs. 1 Flughafengesetz (Änderung)

Für Beschlüsse des Verwaltungsrates, welche Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten, Gesuche um Änderungen des Betriebsreglementes mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung – insbesondere Änderungen der Nachtflugsperre von 7 Stunden oder neue Flugrouten über dicht besiedeltes Gebiet – Massnahmen und Betriebsbeschränkungen, welche wegen der Überschreitung des Richtwerts oder wegen Erreichens von mehr als 320 000 Flugbewegungen notwendig werden, betreffen, erteilt der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat Weisungen.

§ 19 Abs. 2 Flughafengesetz (Änderung)

Weisungen betreffend die Zustimmung zu Gesuchen, Massnahmen und Betriebsbeschränkungen nach Abs. 1 genehmigt der Kantonsrat in der Form des referendumsfähigen Beschlusses.

II. Die gültigen Teile des Gegenvorschlags werden den Stimmberechtigten zusammen mit dem Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet.

III. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, den Gegenvorschlag abzulehnen.

IV. Der Beleuchtende Bericht zum Gegenvorschlag wird vom Kantonsrat verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Die Behördeninitiative «Keine Neu- und Ausbauten von Pisten» und der Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009

Am 27. November 2006 reichten 42 Gemeinden des Kantons Zürich dem Kantonsrat eine Behördeninitiative betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich ein (KR-Nr. 382/2006), die vom Kantonsrat am 16. April 2007 vorläufig unterstützt wurde. Die Behördeninitiative hat folgenden Wortlaut:

«Das Gesetz über den Flughafen Zürich sei wie folgt zu ergänzen:
§ 1 Abs. 3 Flughafengesetz (neu)

Unter Vorbehalt zwingender Bestimmungen des Bundesrechts setzt sich der Staat – im Rahmen seiner Kompetenzen nach dem Raumplanungsrecht, aber auch im Rahmen seiner Stellung als Aktionär und Verwaltungsratsmitglied – dafür ein, dass Neubauten oder Ausbauten von Pisten unterbleiben.»

Mit Beschluss vom 24. September 2008 erstattete der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht zur Behördeninitiative und beantragte, diese abzulehnen. Der Kantonsrat stimmte der Behördeninitiative am 23. Februar 2009 mit 100 zu 64 Stimmen bei neun Enthaltungen zu und beschloss damit die entsprechende Änderung des Flughafengesetzes. Gegen diesen Beschluss wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen (vgl. ABI 2009, 519).

2. Das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

Am 23. März 2009 ergriff der Verein Flugschneise Süd – NEIN (VFSN) gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 23. Februar 2009 ein Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten. Der Gegenvorschlag hat folgenden Wortlaut (kursiv die Änderungen gegenüber dem Beschluss des Kantonsrates vom 23. Februar 2009 bzw. gegenüber dem Gesetz über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999):

«Das Gesetz über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz) vom 12. Juli 1999 wird wie folgt geändert:

§ 1 Abs. 2 Flughafengesetz (neu)

Unter Vorbehalt zwingender Bestimmungen des Bundesrechts setzt sich der Staat – im Rahmen seiner Kompetenzen nach dem

Raumplanungsrecht, aber auch im Rahmen seiner Stellung als Aktionär und Verwaltungsratsmitglied – dafür ein, dass Neubauten oder Ausbauten von Pisten und *neue Flugrouten (gegenüber Zustand 2000) über dicht besiedelten Gebieten* unterbleiben. *Schnellabrollwege sind Pistenausbauten gleichgestellt.*

§ 10 Flughafengesetz (Änderung)

Die Gesellschaft stellt sicher, dass der Verwaltungsrat über folgende Geschäfte nur beschliessen kann, wenn ihnen die Vertretung des Staates im Verwaltungsrat zustimmt:

- a. Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten;
- b. Gesuche um Änderungen des Betriebsreglementes mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung – *insbesondere Änderungen der Nachtflugsperrre von 7 Stunden oder neue Flugrouten über dicht besiedeltes Gebiet;*
- c. *Massnahmen und Betriebsbeschränkungen, welche wegen der Überschreitung des Richtwerts oder wegen Erreichens von mehr als 320 000 Flugbewegungen notwendig werden.*

§ 19 Abs. 1 Flughafengesetz (Änderung)

Für Beschlüsse des Verwaltungsrates, welche Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten, Gesuche um Änderungen des Betriebsreglementes mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung – *insbesondere Änderungen der Nachtflugsperrre von 7 Stunden oder neue Flugrouten über dicht besiedeltes Gebiet – Massnahmen und Betriebsbeschränkungen, welche wegen der Überschreitung des Richtwerts oder wegen Erreichens von mehr als 320 000 Flugbewegungen notwendig werden*, betreffen, erteilt der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat Weisungen.

§ 19 Abs. 2 Flughafengesetz (Änderung)

Weisungen betreffend die Zustimmung zu Gesuchen, *Massnahmen und Betriebsbeschränkungen nach Abs. 1* genehmigt der Kantonsrat in der Form des referendumsfähigen Beschlusses.

Begründung:

Die Initianten der Behördeninitiative 2 (Kein Neu- und Ausbau von Pisten) argumentieren, dass diese dem Bevölkerungsschutz diene, Planungssicherheit herstelle, aber gleichwohl Wachstum zulasse.

Bevölkerungsschutz und Planungssicherheit mag wohl für eine Region zutreffen, für die übrigen Regionen bewirkt die Initiative das Ge-

genteil. Es ist zu erwarten, dass die Nachteile einer kurzen Piste 10–28 mit neuen Flugrouten kompensiert werden.

Diese neuen Flugrouten werden über dicht besiedeltes Gebiet führen, deutliche Kapazitätssteigerungen ermöglichen und keine Planungssicherheit bieten.

Bevölkerungsschutz und Planungssicherheit können nur erreicht werden, wenn neue Flugrouten und Schnellabrollwege einem «Neu- und Ausbau von Pisten» gleichgestellt sind.

Insbesondere ist der «Bau» von neuen Flugrouten (gegenüber Zustand 2000) über dicht besiedeltem Gebiet auch aus Sicherheitsgründen nicht zu verantworten.

Neue Flugrouten über dicht besiedeltem Gebiet verstossen gegen das Umweltschutzgesetz, die geltende Raumplanung und gefährden zudem am meisten Menschen.

Neue Flugrouten entsprechen in ihren Auswirkungen einem Pistenneubau.

Dieses Referendum mit einem nützlichen Gegenvorschlag unterstützt Regierungsrat und Flughafen in ihren Bemühungen, die vom Volk demokratisch beschlossenen Eckwerte (7 Std. Nachtruhe, etc.) und den ZFI (Zürcher Fluglärm-Index) einzuhalten. Dieses Referendum berücksichtigt die Interessen der Bevölkerung in allen Regionen rund um den Flughafen und folgt dem Grundsatz: Möglichst wenig Menschen mit möglichst wenig Fluglärm belasten.»

Am 28. April 2009 reichte das Referendumskomitee die Unterschriftenbögen bei der Direktion der Justiz und des Innern ein. Mit Verfügung vom 12. Juni 2009 stellte die genannte Direktion fest, dass das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten gegen den Beschluss des Kantonsrates betreffend das Gesetz über den Flughafen Zürich (Änderung vom 23. Februar 2009) zustande gekommen ist (ABI 2009, 1105).

3. Der Beschluss des Kantonsrates vom 30. November 2009 und das Urteil des Bundesgerichts vom 6. Oktober 2010

Gestützt auf einen entsprechenden Antrag des Regierungsrates vom 12. August 2009 erklärte der Kantonsrat am 30. November 2009 einzig § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags für gültig, die §§ 10 und 19 hingegen für ungültig.

Mit Stimmrechtsbeschwerde vom 15. Januar 2010 an das Bundesgericht beantragten der VFSN sowie vier Privatpersonen, der Beschluss des Kantonsrates vom 30. November 2009 sei aufzuheben, so-

weit er die §§ 10 und 19 des Gegenvorschlags für ungültig erkläre, sodass der Gegenvorschlag der Stimmberechtigten vollständig zur Abstimmung zu unterbreiten sei.

Mit Urteil 1C_2L/2010 vom 6. Oktober 2010 hiess das Bundesgericht die Beschwerde teilweise gut. Das Gericht erklärte einzig § 10 lit. c des Gegenvorschlags für ungültig, da diese Bestimmung gegen übergeordnetes (Bundes-)Recht verstosse. Alle anderen Bestimmungen des Gegenvorschlags (§ 1 Abs. 2, § 10 lit. a und b, § 19 Abs. 1 und 2) würden hingegen nicht gegen das Gebot der Einheit der Materie verstossen und seien deshalb gültig. Von diesem Entscheid ist Vormerk zu nehmen.

4. Die Beurteilung des gültigen Teils des Gegenvorschlags

4.1 § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlages

In seinem Bericht und Antrag vom 12. August 2009 legte der Regierungsrat seine Haltung zu § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags eingehend dar. Dabei führte er Folgendes aus (die beiden Themenfelder «Verhandlungen Schweiz/Deutschland» und «Rechtsmittelverfahren in Sachen vorläufiges Betriebsreglement [vBR]» wurden dem jeweils aktuellen Verfahrensstand angepasst und *kursiv* gesetzt):

§ 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags verlangt im Wesentlichen, dass sich der Staat nicht nur gegen Neu- und Ausbauten von Pisten einsetzt, sondern auch gegen neue Flugrouten (d. h. im Vergleich zum Zustand des Jahres 2000) über dicht besiedeltem Gebiet.

Mit dem Einsatz des Staates gegen neue Flugrouten über dicht besiedeltem Gebiet sind zweifellos die zusätzlichen Ost- und die neuen Südanflüge gemeint, die in den Jahren 2001 (Ostanflüge) bzw. 2003 (Südanflüge) in den frühen Morgen- bzw. Abend- und Nachtstunden eingeführt werden mussten, nachdem Deutschland einseitig die Sperrzeiten über dem süddeutschen Luftraum stark ausgeweitet hatte.

Anlässlich ihres Staatsbesuches in der Schweiz haben sich die deutsche Bundeskanzlerin Merkel und der damalige Bundespräsident Couchevin am 29. April 2008 darauf geeinigt, die vom Flughafen Zürich ausgehende Gesamtbelastung gestützt auf die neue, in Deutschland gültige Fluglärmsatzgebung zu erheben. *Die in der Folge im Auftrag der Luftfahrtämter der Schweiz und Deutschlands vorgenommene Belastungsanalyse durch das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) ist im Oktober 2009 abgeschlossen worden. Auf dieser Grundlage unterbreitete die Schweiz Deutschland im April 2010 konkrete Vorstellungen im Hinblick auf eine für beide Seiten tragbare*

Lösung. Die Gespräche zwischen der Schweiz und Deutschland sind noch immer in Gange. Damit ist weiter nach wie vor offen, ob es gelingen wird, eine für beide Seiten befriedigende Lösung in diesem Dossier zu finden. Die Federführung bei diesen Verhandlungen liegt zwar beim Bund; der Kanton Zürich wirkt aber intensiv mit. Es war und ist das erklärte Ziel des Regierungsrates, die von Deutschland einseitig erlassenen Flugbetriebsbeschränkungen so rasch und so weit wie möglich aus dem Weg zu schaffen. Soweit die in § 1 Abs. 2 des konstruktiven Referendums angesprochenen Flugrouten über dicht besiedelten Gebieten also die von Deutschland erzwungenen Flugrouten betreffen, setzt sich die Regierung ohnehin im Sinne des Referendums ein. Im Übrigen ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es beim Begriff «dicht besiedelte Gebiete» um einen relativen, d. h. um einen unbestimmten und damit interpretationsbedürftigen Begriff geht. Gebiete, die «nicht dicht besiedelt» sind, gibt es jedenfalls im Nahbereich des Flughafens, über den die An- und Abflugrouten in verhältnismässig geringer Höhe geführt werden müssen, praktisch nicht. Es gibt höchstens Gebiete, die weniger dicht besiedelt sind als andere. Mit Blick auf die betroffene Bevölkerung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Anzahl stark vom Fluglärm belästigten Personen, liegt der Festlegung von Flugrouten, soweit überhaupt möglich, immer eine Abwägung zugrunde. An- und Abflugrouten werden – unter Einhaltung von Gesetz und Sicherheitsanforderungen – regelmässig so festgelegt, dass möglichst wenige Personen von den sich daraus ergebenden übermässigen Fluglärmmissionen betroffen sind. Grenzen gesetzt werden diesen Bemühungen jedoch – nebst den bereits erwähnten politischen – auch durch technisch/operationelle, meteorologische Rahmenbedingungen. Daraus geht hervor, dass die Forderung in § 1 Abs. 2 des konstruktiven Referendums, soweit es neue Flugrouten über dicht besiedelten Gebieten betrifft, unnötig ist.

§ 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten zum Kantonsratsbeschluss vom 23. Februar 2009 will darüber hinaus, dass inskünftig Schnellabrollwege den Pisten gleichgestellt sind, sodass sich der Staat nicht nur gegen Neubauten und Ausbauten von Pisten, sondern ebenso gegen den Bau von Schnellabrollwegen einsetzt. Schnellabrollwege stellen sicher, dass Flugzeuge nach erfolgter Landung die Piste so rasch wie möglich verlassen, sodass diese wieder für Landungen (oder Starts) anderer Maschinen zur Verfügung steht. Schnellabrollwege tragen damit zu einem möglichst optimalen Verkehrsfluss am Boden bei.

Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat den Bau von zwei neuen Abrollwegen ab Piste 28 (zwischen der Kreuzung mit der Piste 16/34 und dem Pistenende West) und zwei Schnellabrollwegen an Piste 34 (zwischen den bestehenden

Rollwegen Echo 3 und Echo 4) mit Verfügung vom 17. September 2007 im Rahmen der Plangenehmigung «Projektänderung Rollwege und Vorfeld Midfield: neue Abrollwege ab Piste 28 und Infrastruktur vorläufiges Betriebsreglement (vBR)» nach eingehender Beurteilung genehmigt. Das Bundesgericht hat die dagegen erhobenen Beschwerden gutgeheissen. Dies im Wesentlichen aus dem formellen Grund, dass die wegen der von Deutschland einseitig festgelegten Überflugsbeschränkungen nicht zwingend notwendigen Infrastrukturerweiterungen erst nach Festsetzung des SIL-Objektblattes vorgenommen werden dürfen. Eine inhaltliche Prüfung der Plangenehmigung für die Rollwege durch das Bundesgericht unterblieb jedoch. Wie die Darlegungen im Schlussbericht zum SIL-Prozess Flughafen Zürich vom 2. Februar 2010 (S. 47 ff.) und im Entwurf zum SIL-Objektblatt Flughafen Zürich vom 16. August 2010 (S. 68 f.) zeigen (www.bazl.admin.ch/sil_zuerich), ändert dies indessen nichts daran, dass solche Abrollwege für einen leistungsfähigen Betrieb des Flughafens notwendig und sinnvoll sind. Sie sind Teil eines Gesamtsystems. Es ist deshalb abzulehnen, den Staat im Sinne von § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags zu verpflichten, sich dafür einzusetzen, dass inskünftig der Bau von Schnellabrollwegen unterbleibt.

4.2 § 10 lit. b des Gegenvorschlags

Diese Bestimmung konkretisiert, was insbesondere unter dem Begriff «Gesuche um Änderungen des Betriebsreglementes mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung» zu verstehen ist, über die der Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (FZAG) nur mit Zustimmung der Staatsvertretung beschliessen kann (sogenannte Veto-Tatbestände). Neu sollen darunter insbesondere auch Änderungen der siebenstündigen Nachtflugsperrung oder neue Flugrouten über dicht besiedeltes Gebiet fallen. Gemäss Gegenvorschlag soll die FZAG dem Bund derartige Gesuche nur mit Zustimmung der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Gesellschaft einreichen dürfen. Auch diese zusätzliche Bestimmung erweist sich bei näherer Betrachtung als überflüssig.

Die neue, siebenstündige Nachtflugsperrordnung fand massgeblich auf Initiative des Regierungsrates Eingang ins vBR und ist seit dem 29. Juli 2010 in Kraft. Allein schon deshalb ist es selbstverständlich, dass der Regierungsrat ein Gesuch um Verkürzung der Sperrzeiten, sollte ein solches überhaupt ins Auge gefasst werden, mit dem ihm zustehenden Veto verhindern würde. Die diesbezügliche, mit dem Gegenvorschlag verlangte Ergänzung von § 10 ist deshalb unnötig.

Unnötig ist auch die mit dem Gegenvorschlag verlangte Präzisierung in § 10 des Flughafengesetzes, wonach neue Flugrouten über dicht besie-

deltes Gebiet inskünftig unter den Veto-Tatbestand von § 19 des Flughafengesetzes fallen sollen. Dieses Element ist auch Teil von § 1 Abs. 2 des Gegenvorschlags, zu dem bereits unter Ziff. 4.1 ausführlich Stellung genommen wurde. Zusammenfassend kann nochmals festgehalten werden, dass An- und Abflugrouten stets so festgelegt werden, dass möglichst wenige Personen von den sich daraus ergebenden übermässigen Fluglärmimmissionen betroffen sind. Grenzen gesetzt werden diesen Bemühungen jedoch durch technisch-operationelle, meteorologische, aber auch durch rechtlich-politische Rahmenbedingungen. Zu den letztgenannten gehören vor allem die Festlegungen seitens Deutschland betreffend An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich.

4.3 § 19 Abs. 1 des Gegenvorschlags

Der geltende § 19 Abs. 1 des Flughafengesetzes hält fest, dass der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (FZAG) Weisung darüber erteilt, wie sie im Falle von Beschlüssen der Veto-Tatbestände gemäss § 10 abzustimmen hat. Der Gegenvorschlag will den Katalog dieser Tatbestände erweitern. Einerseits soll der Regierungsrat inskünftig auch Weisung erteilen zu den beiden Konkretisierungen gemäss dem neuen § 10 lit. b (Änderungen der Nachtflugsperrre von sieben Stunden und neue Flugrouten über dicht besiedeltes Gebiet, siehe Ziff. 4.2). Andererseits soll der Regierungsrat der Staatsvertretung neu auch Weisung erteilen, wenn der Verwaltungsrat über Massnahmen und Betriebsbeschränkungen entscheidet, die wegen der Überschreitung des Richtwerts oder wegen Erreichens von mehr als 320 000 Flugbewegungen notwendig werden.

Wie unter Ziff. 4.2 dargelegt, sind die beiden Präzisierungen zum Instruktionstatbestand des «Gesuchs um Änderung des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung» (Änderung der Nachtflugsperrre von sieben Stunden und neue Flugrouten über dicht besiedeltes Gebiet) nicht nötig. Deshalb entfällt auch die Erteilung einer Weisung hierzu.

Die beiden anderen Tatbestände, zu denen gemäss Gegenvorschlag der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG in Zukunft ebenfalls Weisung erteilen soll, sind § 3 Abs. 3 und Abs. 5 des Flughafengesetzes entnommen. Sie waren Teil des von den Stimmberechtigten deutlich angenommenen Gegenvorschlags (ZFI plus) des Kantonsrates zur seinerzeitigen Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik».

§ 3 Abs. 3 des Flughafengesetzes hält fest, dass der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates bei Erreichen von 320 000 Flugbewegungen pro Jahr Beschluss darüber fasst, ob der Staat auf eine Bewegungsbeschränkung hinwirken soll. Der Beschluss des Kantonsrates untersteht dem fakultativen Referendum. Der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten geht offensichtlich davon aus, dass bei Erreichen von 320 000 Flugbewegungen pro Jahr der Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG hierüber ebenfalls Beschluss zu fassen habe. Diese Annahme ist jedoch falsch. Wenn 320 000 Flugbewegungen pro Jahr erreicht werden, ist der Regierungsrat gemäss § 3 Abs. 3 des Flughafengesetzes verpflichtet, dem Kantonsrat Antrag zu stellen, ob auf eine Bewegungsbeschränkung hingewirkt werden soll. Eine solche Massnahme müsste dem Bund beantragt werden, da allein er zuständig ist, eine Bewegungsplafonierung zu verfügen. Ein formeller Einbezug des Verwaltungsrates der FZAG seitens des allenfalls Antrag stellenden Kantons ist demgegenüber weder vorgesehen, noch wäre er, da die Haltung der FZAG hierzu wohl hinlänglich klar sein dürfte, sinnvoll. Der Gegenvorschlag erweist sich damit auch in diesem Punkt als unnötig.

Dasselbe gilt für die Massnahmen und Betriebsbeschränkungen, die wegen der Überschreitung des Richtwerts (47 000 vom Flugbetrieb tagsüber stark belästigte bzw. in der Nacht stark gestörte Personen) in die Wege geleitet werden. Diese Massnahmen wurden im Bericht «Der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahre 2008» ausführlich aufgelistet und kommentiert (S. 26 ff.). Im Bericht «Der Zürcher Fluglärm-Index im Jahre 2009» wurde über den Stand der Umsetzung der Massnahmen Bericht erstattet (S. 29 ff.). Sie sind in die beiden Teilbereiche «Massnahmenkonzept Flugbetrieb» und «Massnahmenkonzept Raumentwicklung/Wohnqualität» gegliedert. Unter die erstgenannte Kategorie fallen zumeist Massnahmen, auf welche die Behörden des Kantons Zürich, aber auch die FZAG zumeist keinen direkten Einfluss haben (Verminderung oder Plafonierung der Flugbewegungen, Verbesserung des Flottenmix, Einführung neuer Navigationsstandards; Beteiligung der Schweiz an europäischen Flugsicherungsprojekten). Zum Teil beschlägt das «Massnahmenkonzept Flugbetrieb» aber auch Massnahmen, die bereits beschlossen und in Kraft sind (siebenstündige Nachtflugsperre) oder schon in die Wege geleitet wurden (Sensibilisierung der Flughafenpartner für die Fluglärmproblematik [Computer Based Training] u. a. m.). Im Bereich des «Massnahmenkonzepts Raumentwicklung/Wohnqualität» ist der Kanton demgegenüber weitgehend selbstständig und mit Blick auf dessen Verwirklichung keinesfalls von der FZAG abhängig. Bei diesen Massnahmen geht es in erster Linie um die Beratung und Unterstützung von Gemeinden und Privaten bei der Erneuerung von Wohnbauten und ihrer Ausstattung mit hochwertigem Schallschutz und die finanzielle Unterstützung bei der Pla-

nung und Realisierung von Modellvorhaben zur Förderung der Wohnqualität (siehe Bericht «Der Zürcher Fluglärmindex [ZFI] im Jahr 2009», S. 35 ff.). Die daraus erwachsenden Aufwendungen werden ausschliesslich aus den Mitteln des kantonalen Flughafenfonds beglichen. Auch zu diesen Massnahmen muss der Verwaltungsrat der FZAG nicht Beschluss fassen, sodass auch eine Weisung an die Staatsvertretung entfällt.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass die verlangte Ausweitung der Tatbestände, zu denen der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG Weisung erteilen soll, sinnlos ist, da der Verwaltungsrat der FZAG über diese Tatbestände keine Beschlüsse zu fassen hat.

4.4 § 19 Abs. 2 des Gegenvorschlags

§ 19 Abs. 2 des Gegenvorschlags verlangt, dass der Kantonsrat sämtliche Weisungen, die der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (FZAG) erteilt hat, genehmigt, und zwar in der Form des referendumsfähigen Beschlusses. Wie unter Ziff. 4.3 dargelegt, hat die mit dem Gegenvorschlag verlangte Ausweitung des Katalogs der weisungspflichtigen Tatbestände indessen keinen Sinn bzw. sie kommt gar nicht zum Tragen, da diese Tatbestände zumeist gar nicht in die Beschlusskompetenz des Verwaltungsrates der FZAG fallen. Entfällt aber eine Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung, so entfällt auch deren Genehmigung durch den Kantonsrat.

Abgesehen von diesen tatsächlichen Gründen, die einer Ausweitung der Instruktionstatbestände bzw. der Erteilung einer Weisung an die Staatsvertretung durch den Regierungsrat und deren Genehmigung durch den Kantonsrat in der Form eines referendumsfähigen Beschlusses entgegenstehen, würde dieses Prozedere zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen führen. Dies würde sich letztlich auch auf den Flug(hafen-)betrieb sehr einschneidend auswirken. So wäre z. B. im Fall einer Änderung des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung wohl kaum vor Ablauf eines Jahres klar, wie sich der Kantonsrat und vorgängig die beratende Kommission dazu stellt. Würde gegen den entsprechenden Kantonsratsbeschluss das Referendum ergriffen, dürfte es wohl bis zu zwei Jahre dauern, bis Klarheit darüber herrscht, ob die infrage stehende Betriebsreglementsänderung dem Bund überhaupt beantragt werden kann oder nicht. Es ist offensichtlich, dass die FZAG unter derartigen Rahmenbedingungen einen ordnungsgemässen Flughafenbetrieb, zu dem sie

gemäss eidgenössischem Luftfahrtrecht und Betriebskonzession verpflichtet ist, zumindest längerfristig kaum mehr sicherstellen könnte.

5. Zusammenfassung und Antrag

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die mit den gültigen Teilen des Gegenvorschlags verlangten Änderungen des Flughafengesetzes unnötig, nicht sinnvoll (§ 1 Abs. 2 und § 10 lit. b) und/oder weitestgehend ohne praktische Bedeutung sind (§ 19 Abs. 1). Die verlangte Änderung von § 19 Abs. 2 des Flughafengesetzes würde im Ergebnis einen ordnungsgemässen Flughafenbetrieb ernsthaft infrage stellen. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat deshalb, den Stimmberechtigten die gültigen Teile des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten (§ 1 Abs. 2, § 10 lit. b, § 19 Abs. 1 und § 19 Abs. 2 des Flughafengesetzes) zur Ablehnung zu empfehlen.

Im Namen des Regierungsrates

| | |
|----------------|----------------------|
| Der Präsident: | Der Staatsschreiber: |
| Hollenstein | Husi |