

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 18/2008

Sitzung vom 13. Februar 2008

218. Dringliches Postulat (Lockerung des Nachtflugverbots)

Kantonsrätin Priska Seiler Graf, Kloten, sowie die Kantonsräte Robert Brunner, Steinmaur, und Thomas Maier, Dübendorf, haben am 14. Januar 2008 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, sich beim Bund gegen die schleichende Aufweichung des Nachtflugverbots auf dem Flughafen Zürich einzusetzen.

Begründung:

Der Presse war zu entnehmen, dass das Bundesamt für Zivilluftfahrt künftige nächtliche Starts in Ausnahmefällen leichter ermöglichen will. Diese neue Regelung soll nicht nur während der Fussball-Europameisterschaft Gültigkeit haben, sondern auch danach (bei regelmässig durchgeführten Grossveranstaltungen wie z. B. dem WEF oder grossen Sportereignissen).

Die Volkswirtschaftsdirektorin begrüsst dieses Vorhaben umgehend, unter dem Aspekt der Sicherheit.

Diese Haltung befremdet sehr, hat sich doch der Zürcher Souverän am 25. November 2007 klar für die Vorlage «ZFI plus» ausgesprochen, die eine Verlängerung der Nachtflugsperrung von heute 5^{1/2} auf 7 Stunden enthielt. Dieser Volksentscheid, der dem berechtigten Ruhebedürfnis der Bevölkerung zugute kommt, muss daher höhere Priorität geniessen als irgendwelche kaum nachvollziehbaren Sicherheitsargumente.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 21. Januar 2008 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Priska Seiler Graf, Kloten, Robert Brunner, Steinmaur, und Thomas Maier, Dübendorf, wird wie folgt Stellung genommen:

In der gegenwärtigen Diskussion über die Lockerung des Nachtflugverbots am Flughafen Zürich müssen zwei Szenarien auseinander gehalten werden: zum einen die zurzeit laufende Änderung der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1). Im Rahmen dieser Revision, zu der neben Dutzenden

von anderen Vernehmlassungsteilnehmern auch der Kanton Zürich schriftlich Stellung genommen hat, sollen verschiedene Bestimmungen der VIL geändert werden, darunter auch die Voraussetzungen für die Erteilung von Ausnahmegewilligungen von den Nachtsperreordnungen der Flughäfen. Hiervon unterschieden werden muss die Stellungnahme, die sich der Delegierte des Bundesrates für die EURO 2008, Benedikt Weibel, zusammen mit dem Direktor des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL), Raymond Cron, mit Schreiben vom 31. Oktober 2007 von den Regierungen der Kantone Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Genf und Zürich erbeten haben. In diesem Schreiben wurde vorgeschlagen, die Betriebszeiten auf den Flughäfen Basel-Mulhouse, Bern, Genf und Zürich an den neun Spieltagen in der Schweiz gestützt auf die eben erwähnte, voraussichtlich am 1. März 2008 in Kraft tretende Revision der VIL zu verlängern bzw. die Nachtsperrezeiten entsprechend einzuschränken. Gleichzeitig wurden die erwähnten Kantonsregierungen gebeten, zu diesem Vorschlag Stellung zu nehmen.

Die gegenwärtige Diskussion über die Lockerung des Nachtflugverbots beschlägt also zum einen die generell-abstrakte Regelung (laufende Revision der VIL), zum andern deren konkrete Anwendung während der EURO 2008.

Die Revision der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt

Die Vernehmlassung zur Revision der VIL, die vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) mit Schreiben vom 15. August 2007 eröffnet und am 15. Oktober 2007 abgeschlossen wurde, betraf eine Vielzahl von Bestimmungen, die für den Kanton Zürich seit der Privatisierung des Flughafens nicht mehr von Bedeutung sind (z. B. die teilweise Überführung der Bestimmungen über die Pflichten der Flugplatzleiter von der entsprechenden Verordnung des UVEK in die VIL; die Datenerhebungs- und -lieferungspflicht der Flugplatzhalter dem Bund gegenüber; die Erarbeitung eines Flugplatzhandbuches und eines Sicherheitsmanagements durch die Flugplatzhalter und die Genehmigung derselben durch das BAZL u. a. m.). Zu solchen Bestimmungen hat der Regierungsrat (Volkswirtschaftsdirektion) in aller Regel keine Stellung genommen. Stellung genommen wurde hingegen zu jenen Änderungen, welche die Interessen der Bevölkerung des Kantons berühren und zu deren Wahrung der Regierungsrat allein schon gestützt auf §1 des Flughafengesetzes (LS 748.1) gehalten ist. Diese Bestimmung verpflichtet den Kanton bekanntlich, den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen zu fördern, wobei er den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafen-

betriebs zu berücksichtigen hat. Vor diesem Hintergrund waren die Bestimmungen über die Nachtsperrezeiten von zentraler Bedeutung. Der heute geltende Art. 39 VIL legt, getrennt nach gewerbsmässigen und nicht gewerbsmässigen Flügen, die grundsätzlich geltenden Sperrzeiten fest (mit Verweisung auf die in Zürich und Genf geltenden, längeren Betriebszeiten), gleichzeitig regelt diese Bestimmung aber auch die Ausnahmen von den Sperrzeiten. Neu sollen die Grundsätze der Betriebs- bzw. Nachtsperrezeiten und die Ausnahmen hiervon getrennt, d. h. in jeweils eigenen Artikeln geregelt werden. Inhaltlich, d. h. mit Blick auf die Dauer der Nachtflugsperrezeiten, ist das zurzeit (noch) geltende Recht (Art. 39 VIL) in allen Teilen identisch mit dem künftigen (ebenefalls Art. 39 VIL). Auch die Ausnahmen von den Sperrordnungen werden nach der Revision in weiten Teilen mit der heutigen Regelung identisch sein. Der neue Art. 39d VIL, der die Ausnahmetatbestände regelt, soll neu wie folgt lauten:

Art. 39d Ausnahmen

- ¹ Keiner Beschränkung unterliegen:
 - a) Notlandungen,
 - b) Starts und Landungen von Such- und Rettungsflügen, Ambulanzflügen, Polizeiflügen und von Flügen zur Katastrophenhilfe;
 - c) Starts und Landungen von schweizerischen Militärflugzeugen;
 - d) Starts und Landungen von Flügen mit Staatsluftfahrzeugen, die vom Bundesamt bewilligt wurden.
- ² Der Flugplatzhalter kann bei unvorhergesehenen ausserordentlichen Ereignissen Ausnahmen von den Vorschriften von Art. 39 Abs. 1 und 2 gewähren. Er meldet diese Ausnahmen dem Bundesamt.
- ³ Soweit es aus Sicherheitsgründen, insbesondere zur Verhinderung von gewalttätigen Ausschreitungen, nötig ist, kann das Bundesamt für bedeutende Anlässe mit internationaler Beteiligung Ausnahmen von Art. 39 Abs. e 1 und 2 sowie von den Art. 39a und 39b gewähren. Das Bundesamt entscheidet auf Antrag der für die Sicherheit zuständigen Organe oder Behörden nach Anhörung der betroffenen Kantone und Flughäfen.

Die in Abs. 1 des neuen Art. 39d VIL aufgelisteten Ausnahmetatbestände sind inhaltlich in allen Teilen identisch mit dem heute geltenden Art. 39 Abs. 4 VIL. Der (allgemeine) Ausnahmetatbestand gemäss Abs. 2 ist wortwörtlich dem heute geltenden Art. 39 Abs. 3 VIL entnommen. Neu ist einzig Abs. 3 dieser Bestimmung. Bereits aus dessen Wortlaut geht klar hervor, dass («bei bedeutenden Anlässen mit internationaler Beteiligung») Ausnahmen von den Nachtsperreordnungen nur «aus Sicherheitsgründen, insbesondere zur Verhinderung von gewalttätigen Aus-

schreitungen» erteilt werden können. Der Umstand, dass eine solche Veranstaltung von einer (sehr) grossen Zahl von Menschen besucht wird, genügt – entgegen anders lautenden Meinungen – nicht für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung. Auch von einer solchen Menschenmasse muss vielmehr ein Sicherheitsproblem, insbesondere die Gefahr gewalttätiger Ausschreitungen, ausgehen, wenn eine Ausnahmegewilligung von der Nachtflugsperrung erteilt werden soll. Umgekehrt können Ausnahmegewilligungen für Fussballmannschaften oder Funktionäre nur dann erteilt werden, wenn für sie ein Sicherheitsrisiko besteht. Das Vorliegen eines Sicherheitsrisikos muss von den zuständigen Organen oder Behörden in jedem Fall plausibel und nachvollziehbar dargelegt werden. Ist eine solche Gefahr erstellt, würde sie in aller Regel ein «ausserordentliches Ereignis» im Sinne des bereits heute bestehenden Art. 39 Abs. 3 VIL bzw. im Sinne des neuen Art. 39d Abs. 2 VIL darstellen und eine Ausnahme von der Nachtsperrordnung rechtfertigen. Auch in der Vergangenheit wurden, wenn auch nur sehr selten, bei internationalen Fussballspielen mit gewaltbereiten Fangruppen (Hooligans) Ausnahmegewilligungen von der Nachtsperrordnung erteilt. Soweit ersichtlich, musste in den vergangenen fünf Jahren wegen eines Fussballspiels bzw. wegen gewaltbereiter Fangruppen nur ein einziges Mal eine Ausnahme von der Nachtflugsperrung erteilt werden. Diese Tendenz wird, von den Spielen im Zusammenhang mit der EURO 2008 allenfalls abgesehen, auch in Zukunft anhalten. Damit stellt der neue Art. 39d Abs. 3 VIL in seinem Kern nichts Neues, sondern vielmehr eine Konkretisierung der allgemeinen Ausnahmebestimmung gemäss heutiger (Art. 39 Abs. 3 VIL) und künftiger (Art. 39d Abs. 2 VIL) Rechtslage dar. Neu ist einzig, dass für die Erteilung einer solchen Bewilligung letztlich das BAZL zuständig ist, wobei der entsprechende Antrag von den für die Sicherheit solcher Anlässe zuständigen Organen oder Behörden gestellt wird.

Anwendungsfälle des neuen Art. 39d Abs. 3 VIL dürften, wie bereits in der Vergangenheit, in den allermeisten Fällen Sportveranstaltungen, vorab Fussballspiele, betreffen. Theoretisch ist es zwar denkbar, dass auch internationale Grossveranstaltungen wie z. B. das alljährlich stattfindende World Economic Forum (WEF) darunter fallen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass in diesem Zusammenhang praktisch sämtliche Bewilligungen für Starts und/oder Landungen ausserhalb der Sperrzeiten an ausländische Staatsoberhäupter, Minister, Diplomaten u. a. m. erfolgen und damit sowohl nach geltendem als auch nach neuem Recht in die ausschliessliche Kompetenz des BAZL fallen (Art. 39 Abs. 4 geltende VIL, Art. 39d Abs. 1 lit. d neue VIL). Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft dürften auch inskünftig Ausnahmegewilligungen

nur dann erteilt werden, wenn dies aus Sicherheitsgründen zwingend wäre. Praktische Anwendungsfälle dieser Art sind nur schwerlich denkbar.

Aus all diesen Gründen hat die Volkswirtschaftsdirektion in ihrer Vernehmlassung dem neuen Art. 39d VIL grundsätzlich zugestimmt. Es ist sinnvoll, vor allem gewaltbereiten Anhängern (Hooligans) von (Sport-)Anlässen mit internationaler Beteiligung so rasch als möglich den Rückflug in ihre Heimatländer zu ermöglichen, sodass Ausschreitungen mit Personen- und/oder Sachschaden so weit als möglich verhindert werden können. Da diese Fans in den allermeisten Fällen mit Chartermaschinen anreisen und diese Verkehrssparte grundsätzlich weniger lang fliegen darf als der Linienflugverkehr, hat die Volkswirtschaftsdirektion jedoch verlangt, dass Starts solcher Flüge nur so lange erfolgen dürfen, wie dies dem Linienverkehr erlaubt ist. Im Übrigen, so eine weitere Forderung der Volkswirtschaftsdirektion, haben die Verantwortlichen alles nur Mögliche vorzukehren, damit die gewaltbereiten Fans auf schnellstem Weg zum Flughafen gelangen – nötigenfalls müssen die Cars von der Polizei zum Flughafen eskortiert werden –, dort einchecken und sich an Bord des Flugzeuges begeben, damit der Start so rasch wie möglich erfolgen kann. Darüber hinaus hat sich die Volkswirtschaftsdirektion als die für den Flughafen zuständige Direktion ausbedungen, in jedem konkreten Fall vor der Erteilung einer Ausnahmegewilligung und unabhängig von der Haltung der für die Sicherheit zuständigen Organe oder Behörden angehört zu werden. Damit ist alles nur Mögliche vorgekehrt, damit die Revision der VIL nicht dazu führt, dass die Nachtflugsperrung am Flughafen Zürich inskünftig aufgeweicht wird.

Das Schreiben des Delegierten des Bundesrates für die EURO 2008 und des Direktors des BAZL vom 31. Oktober 2007 an die Regierungen der Flughafenkantone

Mit Schreiben vom 31. Oktober 2007 wurde den Regierungen der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Genf und Zürich schriftlich mitgeteilt, dass der neu geschaffene Art. 39d Abs. 3 VIL voraussichtlich am 1. März 2008 in Kraft treten wird. Gleichzeitig wurden diese Flughafenkantone eingeladen, zu dem Ersuchen der Projektleiter der Host Cities (Austragungsstädte) Stellung zu nehmen. Diese beantragen, die Betriebszeiten auf den Flughäfen Basel-Mulhouse, Bern, Genf und Zürich an den neun Spieltagen in der Schweiz bis 02.00 Uhr zu verlängern. Begründet wurde dieses Ersuchen mit dem Sicherheitsargument: Je weniger Personen sich in den Städten aufhielten, desto geringer sei die Gefahr von gewalttätigen Ausschreitungen.

Die Volkswirtschaftsdirektion zeigte sich im Rahmen ihrer Stellungnahme grundsätzlich damit einverstanden, dass die Nachtflugsperrung am Flughafen Zürich während der EURO 2008 bis längstens 02.00 Uhr gelockert wird. In Anlehnung an ihre Stellungnahme zur Revision der VIL forderte sie jedoch erneut, dass von dieser Möglichkeit nur dann Gebrauch gemacht wird, wenn auf Grund der jeweiligen Spiele – die in der Schweiz bzw. in Zürich stattfindenden Spiele waren damals noch nicht bekannt – bzw. der die Mannschaften unterstützenden Fanggruppen tatsächlich von einer erhöhten Gewaltbereitschaft auszugehen sein wird. Darüber hinaus forderte die Volkswirtschaftsdirektion erneut, dass seitens der Veranstalter solcher Flüge in Absprache und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden, vorab mit den Polizeiorganen, alles daran gesetzt werden muss, dass die Fans nach Spielende auf schnellstem Wege zum Flughafen geführt werden. «Von der Möglichkeit», schrieb die Volkswirtschaftsdirektion abschliessend, «die Nachtflugsperrung bis 02.00 Uhr zu lockern, sollte nur in klar ausgewiesenen Fällen Gebrauch gemacht werden.»

Damit hat die Volkswirtschaftsdirektion sowohl vor dem Hintergrund der Revision der VIL, insbesondere von Art. 39d Abs. 3 VIL, als auch mit Blick auf die EURO 2008 alles in ihrer Macht Stehende vorgekehrt und den zuständigen Bundesbehörden beantragt, damit die Zahl der Ausnahmegewilligungen von der Nachtflugsperrordnung am Flughafen Zürich möglichst tief ausfällt. Von der Gefahr einer schleichenden Aufweichung des Nachtflugverbots am Flughafen Zürich kann nicht die Rede sein.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat deshalb, das Postulat KR-Nr. 18/2008 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi