

Antrag des Regierungsrates vom 24. September 2008

KR-Nr. 382/2006

4548

**Beschluss des Kantonsrates
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 24. September 2008,

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 382/2006 von 42 Gemeinden des Kantons Zürich betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich («Keine Neu- und Ausbauten von Pisten») wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat am 16. April 2007 folgende Behördeninitiative von 42 Gemeinden des Kantons Zürich vom 27. November 2006 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

«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.

Begründung:

1. Der Kantonsrat hat mit klarer Mehrheit von Vertreterinnen und Vertretern sämtlicher Parteien aus allen vier Himmelsrichtungen verlangt, dass die Planung von Ausbauten oder Neubauten von Pisten unterbleibt.
2. Die Bevölkerung um den Flughafen Zürich steht zu ihrem Flughafen, ist aber zurzeit nicht bereit, allfällige Aus- und Neubaupläne hinzunehmen.
3. Die Planungssicherheit auf der Basis des gebauten Pistensystems ist von grösster Bedeutung, schafft Vertrauen und entspannt die Situation im Streit um die weitere Zukunft des Flughafens Zürich.
4. Pistenneubauten und -ausbauten ermöglichen ein weiteres starkes Wachstum des Flugverkehrs und damit des Fluglärms. Die Initiative setzt dagegen ein politisches Signal.
5. Sie ergänzt die Behördeninitiative für eine Plafonierung auf 320 000 Flugbewegungen und acht Stunden Nachtruhe.
6. Sie verhindert die Entwertung vieler Wohngebiete im Norden, Osten, Süden und Westen des Flughafens, welche bei Pistenausbauten und -neubauten mit (noch mehr) Lärm belastet würden.
7. Sie gesteht dem Flughafen ein weiteres Wachstum an Bewegungen zu und ist damit auch wirtschaftsfreundlich.»

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

A. Formelles

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). An der Sitzung vom 16. April 2007 unterstützte der Kantonsrat die Behördeninitiative vorläufig mit 85 Stimmen und überwies sie gleichentags dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung.

Vom Kantonsrat gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) vorläufig unterstützte Behördeninitiativen werden zur weiteren Behandlung nach den Vorschriften über die Volksinitiative dem Regierungsrat oder einer Kommission überwiesen. Dabei sind § 127 Abs. 1, 4 und 5, § 128 Abs. 3 und 4, § 129 Abs. 1, § 130, § 132 Abs. 1 und § 133 Abs. 1 GPR anwendbar (§ 67 Abs. 2 Ver-

ordnung über die politischen Rechte, LS 161.1). Gestützt auf § 128 Abs. 3 und 4 GPR hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 22. August 2007 festgestellt, dass die Initiative nicht offensichtlich unrechtmässig ist. Gleichzeitig hat er die Volkswirtschaftsdirektion beauftragt, ihm Bericht und Antrag über die Rechtmässigkeit und den Inhalt der Initiative zu unterbreiten.

Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV).

Die vorliegende Behördeninitiative verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht, insbesondere nicht gegen Art. 87 der Bundesverfassung (BV, SR 101), wonach die Gesetzgebung über die Luftfahrt Sache des Bundes ist. Sie verlangt vom Kanton einzig, dass er sich im Rahmen seiner Stellung als Aktionär und mit seiner Vertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (FZAG) dafür einsetzt, dass Neubauten oder Ausbauten von Pisten unterbleiben. Die Initiative respektiert übergeordnetes (Bundes- und kantonales) Recht und ist grundsätzlich erfüllbar. Da sie nur ein Begehren stellt (Einsatz des Kantons gegen Neu- und Ausbauten von Pisten), kann auch kein Verstoß gegen den Grundsatz der Einheit der Materie vorliegen. Die Behördeninitiative erweist sich somit als rechtmässig.

B. Materielles

Die Behördeninitiative sucht ihre Ziele, die sich aus der Begründung ergeben, dadurch zu erreichen, dass sie Pistenaus- und -neubauten verhindern will. Damit wird sie ihren Zielen nicht gerecht. Um in Zukunft zu erreichen, dass sowohl für die Wohnbevölkerung als auch für den Flughafen Rechtssicherheit herrscht und dass ein möglichst reibungsloses Nebeneinander von Siedlung und Flugbetrieb gewährleistet ist, dürfen nicht bereits heute bestimmte Lösungsmöglichkeiten verhindert werden. Diese Beurteilung wird durch die nachfolgende Beschreibung der Umstände noch eingehend begründet.

1. Pistenaus- und -neubauten im Lichte der Sachplanung Flughafen Zürich

Die Frage, ob und welche Pistenaus- oder -neubauten am Flughafen Zürich in Zukunft in Frage kommen könnten, wird im laufenden

Prozess für den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) eingehend untersucht. Ziel des Verfahrens ist ein vom Bundesrat genehmigtes SIL-Objektblatt zum Flughafen Zürich, das mit dem Richtplan des Kantons Zürich und mit den Richtplänen der andern betroffenen Kantone (Aargau, Schaffhausen) abgestimmt ist. Die Notwendigkeit von baulichen Veränderungen am Pistensystem hängt in erster Linie vom Flugregime ab. Der Bund hat für den SIL-Prozess Flughafen Zürich u. a. im Sinne einer Vorgabe festgelegt, dass für die Bildung der Betriebsvarianten alle sicheren und effizienten Flugbetriebskonzepte in die Prüfung und Beurteilung der verschiedenen Betriebsvarianten einzubeziehen seien. Ebenso seien die Bestimmungen der Umwelt- und Raumplanungsgesetzgebung einzuhalten, wobei die Auswirkungen der Betriebsvarianten auf Raum und Umwelt möglichst gering gehalten werden sollten. Diese Vorgaben sind gemäss den Festlegungen des Bundes auch bei der Wahl der Beurteilungskriterien und bei der Bewertung der Varianten zu berücksichtigen.

Im Verlauf des SIL-Prozesses haben sich drei Typen von Betriebsvarianten herauskristallisiert: Varianten, für die das bestehende Pistensystem genügen würde, Varianten, die eine Verlängerung der Piste 28 nach Westen und der Piste 32 nach Norden voraussetzen würden, sowie Varianten, für die ein Parallelpistensystem erforderlich wäre.

Gestützt auf seine Flughafenpolitik und auf durchgeführte Konsultationen bevorzugte der Regierungsrat anlässlich der bisherigen SIL-Koordinationsgespräche Varianten mit weitgehender Nordausrichtung, die auf dem bestehenden Pistensystem beruhen. Im Sinne einer längerfristigen Option sprach er sich auch dafür aus, dass eine Betriebsvariante mit Pistenverlängerungen weiterverfolgt wird. Die Raumsicherung für ein Parallelpistensystem lehnte der Regierungsrat hingegen ab.

Am 3. Juli 2008 entschied der Bund, welche Betriebsvarianten als Grundlage für das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich zu verwenden sind. Es sind dies die beiden Varianten E-optimiert und E-DVO, denen das bestehende Pistensystem zugrunde liegt, sowie die Variante J-optimiert, die auf dem System mit Verlängerung der Pisten 28 und 32 beruht. Die Varianten E-optimiert und E-DVO orientieren sich am heutigen Betriebskonzept, berücksichtigen dabei aber die Vorteile, die mit dem Betrieb mit weiter gehender Nordausrichtung verbunden wären. Die Variante J-optimiert kombiniert Betriebsphasen mit Nord- bzw. Ostbetrieb. Eine solche Variante mit Pistenausbauten und den entsprechenden Investitionen kommt nach der Auffassung des Bundes nur dann in Frage, wenn es gelingt, mit Deutschland eine neue Vereinbarung für die Nutzung des süddeutschen Luftraums zu finden. Diesen Vorbehalt hatte auch der Regierungsrat angebracht.

Im Rahmen des SIL-Prozesses wurden auch die Auswirkungen einer raumplanerischen Sicherung für ein Parallelpistensystem abgeklärt. Eine solche wäre mit der Option verbunden, dass die dafür erforderliche Fläche reserviert und dadurch anderen Nutzungen entzogen wäre. Wie der Zürcher Regierungsrat, beurteilte auch der Bund die Auswirkungen einer derartigen Massnahme auf die betroffenen Gebiete als kritisch. Er verzichtete deshalb auf die Option Parallelpiste. Der Bund sieht die Rolle des Flughafens als Drehscheibe im internationalen Luftverkehr nicht in Gefahr, allerdings unter der Voraussetzung, dass sowohl beim Betrieb auf dem bestehenden Pistensystem als auch bei allenfalls verlängerten Pisten das Optimierungspotenzial ausgenutzt werden kann.

Mit den Entscheiden des Bundes vom 3. Juli 2008 tritt der SIL-Koordinationsprozess in seine letzte Phase. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) wird in einem nächsten Schritt den Schlussbericht zum SIL erstellen. Der Bericht wird die Ergebnisse der Koordinationsphase enthalten und aufzeigen, wo die Beteiligten eine Einigung erzielen konnten und wo noch Differenzen bestehen. Anschliessend verfasst das BAZL auf der Grundlage der gefällten Beschlüsse und der Stellungnahmen zum Schlussbericht den Entwurf für das SIL-Objektblatt, das 2009 gemeinsam mit den Richtplänen der raumplanerisch betroffenen Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen in die formellen Verfahren gehen soll. Diese Verfahren sehen eine öffentliche Mitwirkung vor. Die abschliessende Genehmigung des Objektblattes und der kantonalen Richtpläne durch den Bundesrat ist für 2010 vorgesehen.

Bei dieser Sachlage stehen im SIL-Prozess nur noch Verlängerungen des heutigen Pistensystems zur Diskussion. Der Bau einer Parallelpiste, die einen Kapazitätssprung zur Folge gehabt hätte, stellt jedoch keine Option mehr dar; dies nicht zuletzt aufgrund der Interventionen des Regierungsrates.

2. Gründe für die Offenhaltung der Option von Pistenverlängerungen

Für die Offenhaltung der Option Pistenverlängerungen sprechen triftige Gründe. Die im SIL-Bericht vom 8. Dezember 2006 dargelegten Lärmberechnungen zu den im SIL-Prozess entwickelten Betriebsvarianten zeigen, dass die Pistenbenützung bzw. die Wahl der Flugrouten für die Lärmbelastung von ausschlaggebender Bedeutung sind. Die Grundlagen aus dem SIL-Prozess zeigen, mit welcher Betriebsvariante die Zahl der am Wohnort von schädlichem oder lästigem Fluglärm betroffenen Menschen möglichst gering gehalten wird; dies im Sinne des Umweltschutzrechts und von § 1 des Flughafengesetzes

(LS 748.1). Abbildung 1 zeigt einen Variantenvergleich nach Massgabe der Anzahl am Wohnort von Überschreitungen des Immissionsgrenzwertes (IGW) betroffenen Personen. Die Darstellung zeigt, dass auf dem bestehenden Pistensystem Varianten mit sehr hoher Lärmbelastung möglich wären (Varianten C, D, F und G). Es wird aber auch ersichtlich, dass bestimmte Varianten (vor allem die Varianten H–J), die Pistenverlängerungen erfordern, günstig abschneiden. Ein Verzicht auf Pistenaus- und -neubauten bringt demnach keine Garantie für einen lärmgünstigen Betrieb. Im Gegenteil: Ein Ausschluss von Pistenverlängerungen würde einen Verzicht auf mögliche gesamthafte Lärmoptimierungen bedeuten.

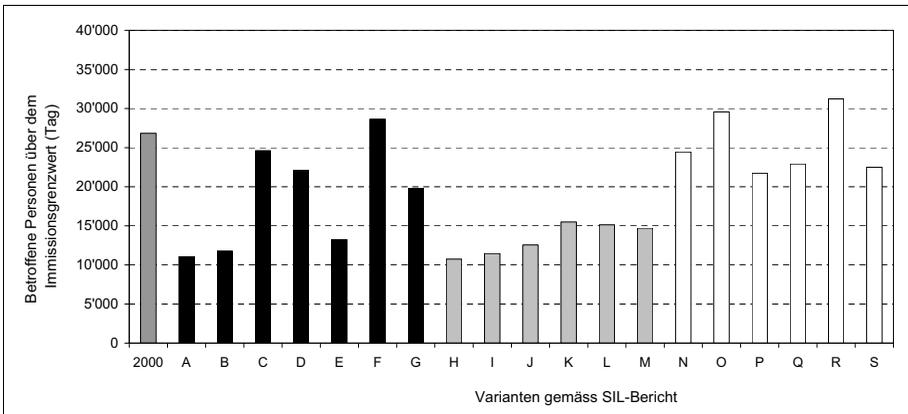


Abb. 1: Anzahl der von Überschreitungen des bundesrechtlichen Immissionsgrenzwertes (IGW) betroffenen Personen bei den Tag-Betriebsvarianten (schwarz: Betriebsvarianten auf dem bestehenden Pistensystem; grau: Betriebsvarianten mit Pistenverlängerungen; weiss: Betriebsvarianten, beruhend auf einem Parallelpistensystem; Quelle: SIL-Prozess Flughafen Zürich, Bericht Betriebsvarianten vom 8. Dezember 2006).

Am 25. November 2007 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich die Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» klar abgelehnt und den Gegenvorschlag des Kantonsrates ebenso klar angenommen. Die entsprechende Änderung des Flughafengesetzes ist am 1. März 2008 in Kraft getreten; seither ist der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) gesetzlich verankert. Die Gesetzesbestimmungen verlangen, dass der Richtwert von höchstens 47 000 durch Fluglärm stark belastigten Personen nicht überschritten wird. Die zuständigen Behörden des Kantons haben rechtzeitig die in ihrer Kompetenz stehenden

Massnahmen zu ergreifen und Einfluss auf die Flughafenbetreiberin und auf den Bund zu nehmen (§ 3 Abs. 4–6 Flughafengesetz).

Wie aus Abbildung 2 ersichtlich ist, zeigt auch der Vergleich der SIL-Betriebsvarianten bezüglich ihrer Auswirkungen auf den ZFI, dass bestimmte Varianten mit Pistenverlängerungen (vor allem die Varianten H–J) günstig abschneiden, und zwar deutlich besser etwa als die Variante E, die dem heutigen Betriebsregime nachgebildet ist.

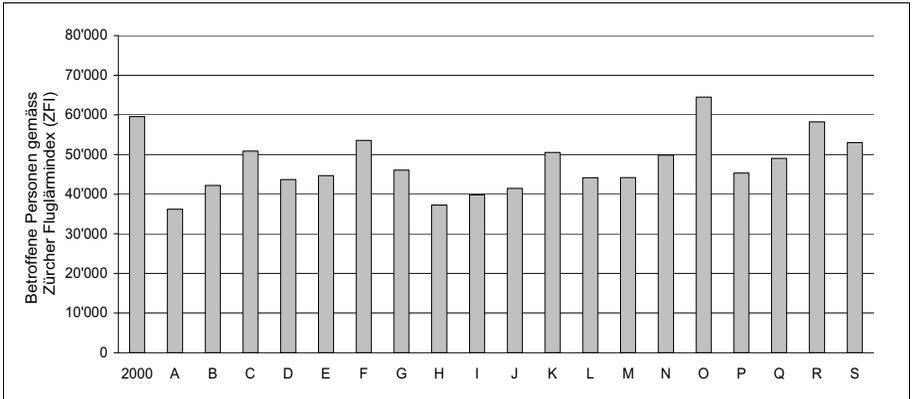


Abb. 2: Lärmauswirkungen der SIL-Betriebsvarianten nach dem «Zürcher Fluglärm-Index»: Anzahl der durch Fluglärm stark belästigten Personen pro Variante (Quelle: SIL-Prozess Flughafen Zürich, Bericht Betriebsvarianten vom 8. Dezember 2006).

Die Bewertungsergebnisse aufgrund des Lärmschutzrechts und des neuen kantonalen Beurteilungsmasses ZFI bildeten den Hauptgrund für den Regierungsrat und den Bund, die Option von Pistenverlängerungen offenzuhalten. Die Behördeninitiative verlangt hingegen, dass Ausbauten am Pistensystem von vornherein bekämpft werden. Aufgrund der Grundlagen des SIL-Prozesses muss davon ausgegangen werden, dass bei einem solchen Vorgehen wirksame Massnahmen zur Lärmoptimierung inskünftig ausgeschlossen wären. Dies wiederum würde bedeuten, dass mit Annahme der vorliegenden Behördeninitiative der im Flughafengesetz festgelegte Auftrag der Stimmberechtigten, die Anzahl der durch Fluglärm stark belästigten Personen möglichst gering zu halten, verletzt würde.

3. Verhältnis zwischen Sachplanung und Richtplanung

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG, SR 700) verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden, die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen zu erarbeiten (Art. 2 RPG), und stellt ihnen entsprechende Planungsinstrumente zur Verfügung. Der Bund hat mittels Konzepten und Sachplänen aufzuzeigen, wie er seine raumwirksamen Tätigkeiten wahrzunehmen gedenkt (Art. 13 RPG). Aufgrund der im Bereich der Luftfahrt umfassenden Sachzuständigkeit beschränkt er sich dabei nicht nur auf die Formulierung von Zielen und Massnahmen (konzeptionelle Überlegungen), sondern äussert sich (in Form richtungsweisender Festlegungen und Abstimmungsanweisungen) auch zu Standorten von Infrastrukturanlagen, zu An- und Abflugrouten und weiteren raumwirksamen Vorkehrungen. Der Bund legt im Rahmen des SIL die Rahmenbedingungen für die Infrastruktur und den Betrieb der Flughäfen abschliessend fest.

Der kantonale Richtplan ist das behördenverbindliche Steuerungsinstrument der Kantone, um die langfristige räumliche Entwicklung zu lenken und die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten über alle Politik- und Sachbereiche hinweg zu gewährleisten (Art. 6 RPG).

Bezüglich der Abstimmung zwischen Sach- und Richtplanung sind folgende gesetzlichen Grundlagen zu berücksichtigen:

- Bei der Ausarbeitung der Konzepte und Sachpläne ist der Bund gemäss Art. 13 Abs. 2 RPG verpflichtet, mit den Kantonen zusammenzuarbeiten; er hat ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt zu geben.
- Gemäss Art. 6 Abs. 4 RPG berücksichtigen die Kantone in ihren Richtplänen ihrerseits die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne.
- Einigen sich Kantone untereinander oder mit dem Bund nicht darüber, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden, so kann gemäss Art. 7 Abs. 2 RPG das Bereinigungsverfahren (Art. 12 RPG) verlangt werden. Kommt dabei keine Einigung zustande, so entscheidet gemäss Art. 12 Abs. 3 RPG der Bundesrat abschliessend.

4. Konzept für die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.6.1 «Flughafen Zürich»

Die räumliche Entwicklung der Flughafenregion stellt für die Raumplanung eine besondere Herausforderung dar. Dabei gilt es, den

Mobilitätsansprüchen, den Entwicklungsmöglichkeiten der Flughafengemeinden sowie den Ruhebedürfnissen der Bevölkerung bestmöglich Rechnung zu tragen. Mit der Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.6.1 «Flughafen Zürich», sollen, in enger Abstimmung mit dem SIL, die Leitplanken für die räumliche Entwicklung in der Flughafenregion für einen langfristigen Zeithorizont verlässlich bezeichnet werden. Dabei sind die Chancen für die Siedlungsentwicklung in gut durch den öffentlichen Verkehr erschlossenen Räumen zu wahren, die Attraktivität für Wohnen in weiten Teilen der Region zu erhalten und diese vor schädlichen und lästigen Lärmeinwirkungen zu schützen. Kern des Konzepts der raumplanerischen Vorsorge ist die sogenannte Abgrenzungslinie, mit der eine gemeinsame, langfristig orientierte territoriale Abgrenzung für die Flughafen- und Siedlungsentwicklung geschaffen werden soll. Die Abgrenzungslinie beruht auf dem gemäss Lärmschutzverordnung für Wohnnutzungen geltenden Immissionsgrenzwert der Empfindlichkeitsstufe II (IGW ES II). Für den Bund soll diese Abgrenzungslinie einen Orientierungsrahmen für die weiteren Festlegungen zur Flughafenentwicklung im SIL darstellen, während der Kanton sich für die weiteren Festlegungen der Siedlungsentwicklung in den Richtplänen nach ihnen richtet.

Die Abstimmung der Bedürfnisse von Siedlungs- und Flughafenentwicklung wird weiterhin eine der wichtigsten Aufgaben der Raumplanung in der Flughafenregion sein. Da eine strikte Trennung von Flughafennutzung und Siedlung auch in Zukunft weder möglich noch zweckmässig ist, kommt den Massnahmen zur Komfortsteigerung durch hochwertige Lärmschutzvorkehrungen (Stichworte dazu: Minergie, kontrollierte Lüftungen) eine grosse Bedeutung zu.

5. Demokratische Entscheidungsfindung bei Pistenausbauten vom SIL nicht tangiert

Die Behördenverbindlichkeit des SIL hat nicht zur Folge, dass die ihm zugrunde liegenden neuen oder baulich veränderten Infrastrukturanlagen mit der Festlegung des SIL-Objektblattes als genehmigt gelten. Der SIL legt lediglich den Rahmen fest, innerhalb dessen ein Vorhaben ausgeführt werden soll, falls es verwirklicht wird. Für die Bewilligung konkreter Ausbauprojekte sind vielmehr weitere, gesetzlich geregelte Verfahren erforderlich. Gemäss Art. 27 a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) sind Plangenehmigungsgesuche (Baubewilligungsgesuche) vom Flugplatzhalter dem Bund zur Prüfung und Bewilligung zu unterbreiten. Die FZAG ist jedoch nicht frei, derartige Gesuche einzureichen. Denn gemäss § 19 Abs. 1 des kantonalen Flughafengesetzes erteilt der

Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG Weisungen mit Bezug auf Beschlüsse, die Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten betreffen. Sollte der Verwaltungsrat der FZAG, gestützt auf eine Festlegung im SIL, dem Bund dereinst ein Projekt zum Ausbau des Pistensystems zur Genehmigung beantragen, müsste der Kantonsrat die entsprechende Instruktion des Regierungsrates genehmigen. Ein derartiger Beschluss des Kantonsrates unterläge dem fakultativen Referendum, so dass letztlich die Stimmberechtigten des Kantons Zürich über Pistenausbauten zu befinden hätten (§ 19 Abs. 2 Flughafengesetz).

6. Beurteilung der Zweckmässigkeit der Behördeninitiative

Die Initiative erhebt den Anspruch, Planungssicherheit zu schaffen, die Situation im Streit um die Zukunft des Flughafens zu entspannen, ein politisches Signal gegen ein starkes Wachstum des Flughafens zu setzen und eine Entwertung von Wohngebieten im Norden, Osten, Süden und Westen des Flughafens zu verhindern. Diesen Ansprüchen wird sie nicht gerecht.

Ein Verzicht auf Pistenausbauten wäre wenig wirksam zur Schaffung von Planungssicherheit. Der Variantenvergleich im SIL-Prozess hat klar aufgezeigt, dass auch auf dem bestehenden Pistensystem betriebliche Änderungen möglich sind, die mit schwerwiegenden Lärmauswirkungen verbunden wären; ein Ausschluss von Pistenausbauten schafft hier keinerlei Abhilfe. Im Gegensatz dazu weist das Spektrum der Varianten mit Pistenverlängerungen ein Potenzial für Lärmoptimierungen auf. Gestützt auf die durchgeführten Lärmberechnungen und die umfassende Bewertung der Betriebsvarianten sprechen triftige Gründe dafür, wenigstens die Option für spätere, letztlich von den Stimmberechtigten zu bewilligenden Pistenverlängerungen raumplanerisch zu sichern. Der Ausschluss derartiger Optionen bereits in der Phase der Raumplanung bedeutete keineswegs eine Verbesserung der Planungssicherheit.

Gemäss den Zielen und Grundsätzen des Bundesgesetzes über die Raumplanung sollen Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG). Auch das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) schreibt in § 18 lit. e vor, dass die Siedlungsgebiete gegen nachteilige Umwelteinflüsse abgeschirmt und vorhandene Belastungen abgebaut werden sollen. Die in der vorliegenden Behördeninitiative angestrebte Verhinderung von Pistenausbauten – der Neubau einer Parallelpiste steht, wie unter Ziff. 1 erwähnt, nicht mehr zur Diskussion – kann aus den erwähnten

Gründen eine Verminderung der Fluglärmbelastung erschweren und damit insgesamt zu einer Mehrbelastung der Bevölkerung führen. Deshalb ist nicht auszuschliessen, dass sich durch die vorgesehene Änderung des Flughafengesetzes Konflikte mit den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsrechts ergeben könnten. Planungssicherheit verspricht vielmehr das Konzept der raumplanerischen Vorsorge in der Flughafenregion, das auf lange Sicht die Rahmenbedingungen für die Entwicklung sowohl von Flughafen als auch der Siedlung definiert.

Nicht gefolgt werden kann auch dem Argument, dass ein Verzicht auf Pistenausbauten die Situation im Streit um die Zukunft des Flughafens zu entspannen vermöchte. Die Entwicklung und Bewertung der SIL-Betriebsvarianten folgte von Anfang an den rechtlichen Vorschriften und international geltenden Grundsätzen, einen möglichst umweltverträglichen Flugbetrieb anzustreben. Die Bewertung zeigt, dass bestimmte Varianten mit Pistenverlängerungen diesbezüglich Chancen aufweisen.

Die Behördeninitiative geht auch mit der Begründung fehl, dass mit dem Verzicht auf Pistenausbauten ein politisches Signal gegen ein starkes Wachstum des Flughafens gesetzt werde. Die Grundlagen aus dem SIL-Prozess zeigen, dass auch auf dem bestehenden Pistensystem ein deutlich leistungsfähigerer Betrieb möglich wäre als heute, allerdings mit schwerwiegenden Lärmauswirkungen. Im Gegensatz dazu enthalten Pistenverlängerungen das Potenzial für gleichzeitig betriebliche und lärmässige Verbesserungen. Ein ausgeprägter Ausbau der Flughafenkapazitäten wäre nur mit einem Parallelpistensystem möglich gewesen; ein solches steht seit dem Entscheid des Bundes vom 3. Juli 2008 jedoch nicht mehr zur Diskussion.

Aus all diesen Gründen kann auch nicht argumentiert werden, der Verzicht auf Ausbauten im Pistensystem verhindere die Entwertung von Wohngebieten im Norden, Osten, Süden und Westen des Flughafens. Die Werterhaltung und -steigerung der Wohngebiete in der Flughafenregion sind davon abhängig, ob es gelingt, im Sinne einer raumplanerischen Vorsorge einerseits klare Vorgaben für einen umweltverträglichen Betrieb auf dem bestehenden Pistensystem bzw. allenfalls auf einem Pistensystem mit Verlängerungen festzulegen und andererseits die Entwicklung der Wohnnutzungen vor allem in jenen Gebieten zu fördern, die auch langfristig von einer übermässigen Fluglärmbelastung verschont bleiben.

Schliesslich macht die mit der Initiative geforderte Ergänzung des Flughafengesetzes für eine allgemeine Ablehnung von Ausbaumassnahmen am Pistensystem auch deshalb keinen Sinn, weil gemäss § 19 des Flughafengesetzes konkrete Ausbauprojekte ohnehin einem demokratischen Entscheidungsprozess unterliegen. Auf der Grundlage

eines konkreten Projekts lassen sich die jeweiligen Vor- und Nachteile einer solchen Massnahme weit besser beurteilen und entscheiden als heute aus eher abstrakter Sicht.

C. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Behördeninitiative KR-Nr. 382/2006 betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich («Keine Neu- und Ausbauten von Pisten») abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Notter

Der Staatsschreiber:
Husi