

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 78/2016

Sitzung vom 18. Mai 2016

458. Anfrage (LUPO 2016)

Die Kantonsräte Robert Brunner, Steinmaur, und Max Homberger, Wetzikon, sowie Kantonsrätin Regula Kaeser-Stöckli, Kloten, haben am 29. Februar 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Am 25. Februar 2016 wurde der Luftfahrtpolitische Bericht (LUPO) 2016 veröffentlicht. Der Regierungsrat des Kantons Zürich ist einerseits an das kantonale Flughafengesetz gebunden, andererseits hat er im Rahmen seiner Richtlinien der Public Corporate Governance Rahmenbedingungen gesetzt. Dabei sieht sich der Kanton als Aktionär nicht in der Rolle des Finanzinvestors, gemäss Ausführungen im Flughafenbericht 2015 (Seite 31) erwartet er aber einen angemessenen Steuer- und Dividendenenertrag. Im LUPO 2016 ist wohl einiges über nationale Interessen zu lesen, über die Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer hingegen wenig bis gar nichts. Der Bund will die Entwicklung über die Sachplanung steuern, ohne dass er daraus resultierende finanzielle Risiken tragen muss. Namentlich will er verbindliche Leistungs- und Kapazitätsziele formulieren und stützt sich auf die seltsamen Prognosen der Firma Intraplan ab, welche bei der Zahl der Bewegungen in der Rückschau noch nie ein auch nur annähernd zutreffendes Wachstum prognostizierte.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Setzt sich der Regierungsrat beim Bund dafür ein, dass für künftige Prognosen der Bewegungszahlen eine Firma ausgewählt wird, die in der Rückschau zutreffendere Prognosen bei der Zahl der Flugbewegungen ermittelte? Oder könnte der Kanton Zürich zum Beispiel an Hand der Flottenpolitik des grössten Kunden des Flughafens Zürich eigene Prognosen übermitteln? Oder empfiehlt sich allenfalls die Anschaffung eines Nachfahren der Krake Paul, welche an der Fussball-WM 2010 eine hohe Erfolgsquote bei der Voraussage der Spielresultate hatte?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat die Verbindlichkeit der vom Kantonsrat im Kantonalen Richtplan festgelegten Abgrenzungslinien (AGL) im Hinblick darauf, dass der Bund im Sachplanverfahren verbindliche Leistungs- und Kapazitätsziele festlegen will, im LUPO der Safety absoluten Vorrang vor dem Lärmschutz gibt und Kapazitätserhöhungen

anstrebt? (Wörtlich steht im LUPRO 2016 geschrieben, dass eine Stabilisierung der IGW-betroffenen Fläche nur soweit als möglich erfolgen soll).

3. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass auch die Eigentumsrechte der Aktionäre der Flughafen Zürich AG zu respektieren sind und Konzessionsänderungen für diese nicht nachteilig sein sollen?
4. Teilt der Regierungsrat die Beurteilung des Bundes, dass für kleinere Flughäfen und Flugplätze grosse finanzielle Herausforderungen bestehen in den Bereichen Security und Safety? Teilt er die Ansicht, dass diese finanziellen Herausforderungen verursachergerecht durch die Nutzer zu tragen sind und in keinem Fall (zum Beispiel Flugplatz Dübendorf) durch den Kanton Zürich?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat die Zukunft des im LUPRO nur noch am Rande erwähnten Staatsvertrages mit Deutschland? Ist dem Regierungsrat bekannt, über welche Präzisierungen der Bund mit Deutschland verhandeln will, und wenn ja, bitte um Ausführungen, um welche Präzisierungen es geht?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Robert Brunner, Steinmaur, und Max Homberger, Wetikon, sowie Regula Kaeser-Stöckli, Kloten, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Bund geht im LUPRO 2016 von einer sogenannten «engpassfreien» Nachfrageprognose für den Flughafen Zürich aus. Das heisst, die Prognose beschreibt die voraussichtliche Entwicklung, wie sie wäre, wenn es keine betrieblichen, rechtlichen, politischen oder sicherheitstechnischen Beschränkungen gäbe. Tatsache ist aber, dass der Betrieb des Flughafens Zürich schon heute Einschränkungen unterliegt und voraussichtlich auch weiterhin unterliegen wird. Als Beispiele können die Einhaltung internationaler Sicherheitsnormen, betriebliche Einschränkungen durch das gekreuzte Pistensystem oder geltende rechtliche Beschränkungen der Betriebszeiten (Nacht) angeführt werden. Zudem sind dem Flughafen Zürich auch bezüglich landseitiger Erschliessung Grenzen gesetzt. Inhaltlich haben die Nachfrageprognosen in den letzten Jahren das Passagierwachstum stets verhältnismässig genau vorausgesagt, während das prognostizierte Bewegungswachstum in der Wirklichkeit immer deutlich untertroffen wurde. Der Grund liegt darin, dass das zusätzliche Passagieraufkommen in den letzten Jahren jeweils mit grösseren Flugzeugen

bewältigt werden konnte und inskünftig auch bewältigt werden wird. So fand die Flottenpolitik des «Homecarriers» SWISS nicht oder nur ungenügend Eingang in die Prognose (Ersatzbeschaffungen von Flugzeugen mit grösserer Passagierkapazität). Die Nachfrageprognose des Bundes überzeichnet somit die zu erwartenden Engpässe und die bereitzustellenden Kapazitäten deutlich. Der Bericht lässt zudem offen, welche baulichen, betrieblichen und sicherheitstechnischen Massnahmen getroffen werden müssten, um die vom Bund angestrebten Kapazitätsziele erreichen zu können, und welche rechtlichen Anpassungen dazu notwendig wären.

Der Regierungsrat beantragte vor diesem Hintergrund in seiner Stellungnahme vom 28. Oktober 2015 (RRB Nr.1004/2015), die engpassfreie Nachfrageprognose sei durch eine Prognose zu ersetzen, die den bestehenden rechtlichen und betrieblichen Kapazitätsbeschränkungen am Flughafen Zürich, der Flottenpolitik des «Homecarriers» SWISS und den Einschränkungen der landseitigen Erschliessung Rechnung trage. Ansonsten sei aufzuzeigen, mit welchen baulichen, technischen und betrieblichen Massnahmen die in Aussicht genommenen Kapazitäten bereitgestellt werden können, welche rechtlichen Anpassungen dazu notwendig wären und wie die Interessen von Lärmschutz, Kapazität und Sicherheit gegeneinander abgewogen werden sollten. Dabei seien auch Optimierungsmöglichkeiten des bestehenden Systems aufzuzeigen.

Dabei ist weniger entscheidend, welches Unternehmen für künftige Prognosen der Bewegungszahlen ausgewählt wird, sondern welche Vorgaben der Bund bei der Auftragserteilung für die künftig zu erstellenden Prognosen erteilt. Es ist zwar grundsätzlich denkbar, dass der Kanton Zürich eine eigene Prognose erstellt. Dies würde allerdings nichts daran ändern, dass es Aufgabe des Bundes ist, dem SIL-Objektblatt eine realistische Nachfrageprognose zugrunde zu legen. Es bliebe in jedem Fall im Ermessen des Bundes, ob er die Prognose des Kantons berücksichtigt. Deshalb ist es nicht zielführend, wenn der Kanton eine eigene Prognose erstellen würde.

Zu Frage 2:

Sowohl für den Bund als auch für den Kanton Zürich war es das erklärte Ziel des über zehn Jahre dauernden SIL-Koordinationsprozesses, für die Raumentwicklung in der Flughafenregion und für den Flughafen Zürich Planungs- sowie Rechtssicherheit zu schaffen. Die Festlegung der Abgrenzungslinie (AGL) sowohl im Richtplan wie auch im SIL-Objektblatt Flughafen Zürich war hierfür das zentrale Instrument.

Wie der kantonale Richtplan in Kapitel 4.7.1 festlegt, besteht die Funktion der AGL darin, für einen Planungshorizont von mindestens 25 Jahren Rechtssicherheit für die Nutzungsplanung im Bereich Wohnen zu schaffen. Zu diesem Zweck sollen die Gebiete mit bestehender oder gemäss SIL-Objektblatt zukünftig möglicher Fluglärmbelastung (gemessen am Immissionsgrenzwert der Empfindlichkeitsstufe II [IGW ES II]) im kantonalen Richtplan und im Sachplan des Bundes mit der AGL dauerhaft und verbindlich festgelegt werden.

Die Festlegung der AGL im kantonalen Richtplan ist zwar bei künftigen Anpassungen der Lärmbelastungskurven und der AGL im SIL-Objektblatt zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Es war jedoch die ursprüngliche Absicht, sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene, im SIL-Objektblatt und damit auch in der AGL neben dem geltenden Betriebsreglement alle im SIL-Koordinationsprozess bevorzugten Betriebsvarianten umfassend zu berücksichtigen, um alle wesentlichen Entwicklungsoptionen des Flugbetriebs raumplanerisch abzubilden. Damit sollte der künftige Anpassungsbedarf im Sinne der Rechts- und Planungssicherheit möglichst klein gehalten werden.

Aufgrund des 2012 unterzeichneten, jedoch noch nicht gegenseitig ratifizierten Staatsvertrags mit Deutschland und einer 2011/2012 durchgeführten Sicherheitsüberprüfung des Flughafens Zürich entschloss sich der Bund 2013, die Festlegungen im SIL-Objektblatt auf das gegenwärtige Betriebsreglement und die mit den bestehenden Restriktionen zur Benützung des süddeutschen Luftraums verträgliche Betriebsvariante EDVO zu beschränken. Entsprechend behielt er sich vor, die AGL im SIL-Objektblatt erst dann festzusetzen, wenn diese beiden offenen Punkte abschliessend geklärt sind. Trotz dieses Aufschubs hält auch das SIL-Objektblatt grundsätzlich am Konzept der AGL fest.

Gemäss Art. 3a der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1) stellt der SIL u. a. die Auswirkungen der Flughafeninfrastruktur und des Flugbetriebs auf Raum und Umwelt dar. Sollte der Bund Leistungs- und Kapazitätsziele beschliessen, die nicht mit den im SIL festgelegten Betriebsvarianten erreichbar sind, müssten diese in einem ersten Schritt in einem neuen Koordinationsprozess mit der kantonalen Richtplanung abgestimmt werden. Gemäss Art. 9 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes (SR 700) werden die kantonalen Richtpläne in der Regel in zehnjährigen Planungszyklen überprüft und gegebenenfalls angepasst. Es wäre mit dem auch vom Bund hochgehaltenen Ziel der Rechts- und Planungssicherheit nicht vereinbar, wenn sich solche Koordinationsprozesse in kürzeren Zeiträumen folgen würden.

Was die Safety-Frage anbelangt, steht für den Regierungsrat, wie bereits in seiner Stellungnahme zum LUPO-Entwurf 2015 festgehalten (RRB Nr. 1004/2015), ausser Frage, dass der Flughafen Zürich sicher betrieben werden muss. Der Flughafen ist heute sicher und muss es auch in Zukunft bleiben. Im SIL-Prozess wurden denn auch stets nur Betriebsvarianten zur Diskussion gestellt, die den hohen nationalen und internationalen Sicherheitsstandards gerecht wurden. Die entsprechenden sicherheitstechnischen Beurteilungen wurden von allen massgeblichen Stellen bei Bund und Kanton mitgetragen. Es ist davon auszugehen, dass die entsprechenden Aussagen im LUPO 2016 als Bestätigung dieser bewährten Praxis zu verstehen sind. Wie bisher wird es verschiedene Möglichkeiten geben, um den Flughafen sicher zu betreiben. Jede dieser Varianten wird andere Auswirkungen auf die Kapazität oder die Bevölkerung haben. In dieser Variantendiskussion erwartet der Regierungsrat vom Bund, dass bei der Wahl der Varianten die verschiedenen Bedürfnisse berücksichtigt und abgewogen werden und damit auch den Anliegen der Bevölkerung Rechnung getragen wird.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat teilt die Ansicht, dass die Eigentumsrechte der Aktionärinnen und Aktionäre der Flughafen Zürich AG berücksichtigt werden müssen und Konzessionsänderungen für diese nicht nachteilig sein dürfen.

Zu Frage 4:

Der Entwurf zum LUPO hielt fest, dass «zur Entlastung der Fluggesellschaften die Kosten für die polizeiliche Patrouillentätigkeit an Landesflughäfen von der öffentlichen Hand, das heisst von den Kantonen, zu übernehmen» seien (LUPO 2015, S. 6, S. 29). Die Kantonspolizei nimmt am Flughafen Zürich bereits heute grenzpolizeiliche und umfangreiche allgemeine polizeiliche Aufgaben wahr, deren Kosten nicht vom Flughafen bzw. den Airlines abgegolten werden. Eine zusätzliche Kostenübernahme durch den Kanton Zürich lehnte der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 28. Oktober 2015 ab (RRB Nr. 1004/2015). Falls die Fluggesellschaften gegenüber heute entlastet werden sollten, dürfe dies aufgrund der gesamtschweizerischen Bedeutung des Landesflughafens Zürich nicht zulasten des Kantons Zürich erfolgen. Es gehe nicht an, den Flughafen zu nationalisieren und gleichzeitig die Kosten dem Kanton aufzuerlegen. Im LUPO 2016 wird festgehalten, dass die Frage, ob hierfür der Bund oder die Standortkantone zuständig wären, vertieft abzuklären sei (LUPO 2016, S. 11, S. 36). Eine Ausdehnung dieser Tatbestände auf Regionalflugplätze oder andere Flugfelder, wie es die Anfrage suggeriert, ist dem Regierungsrat nicht bekannt.

Zu Frage 5:

Der Staatsvertrag mit Deutschland ist in der Schweiz bereit zur Ratifizierung. Die deutsche Bundesregierung hat hingegen das Ratifizierungsverfahren bisher nicht eingeleitet. Ob der Staatsvertrag von Deutschland ratifiziert werden wird, ist offen. Die Federführung liegt beim Bund. Der Staatsvertrag bildet für den Bundesrat und den Regierungsrat die Regelungsgrundlage. Mit der Formulierung «Präzisierungen» signalisiert der Bund seine grundsätzliche Bereitschaft, auf mögliche Bedenken der süddeutschen Region einzugehen, aber auch, dass es sich nicht um eigentliche Veränderungen des Staatsvertrages handeln kann.

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

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli