

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

KR-Nr. 269/2002

Sitzung vom 23. Oktober 2002

1610. Dringliches Postulat (Marschhalt beim SIL-Prozess)

Die Kantonsräte Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden, Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, und Heinz Jauch, Dübendorf, haben am 16. September 2002 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. den Bundesrat beziehungsweise das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) dringend aufzufordern, die Bearbeitung des Objektblattes SIL für den Flughafen Zürich zu sistieren, bis ein rechtskräftiger Staatsvertrag mit Deutschland vorliegt;
2. den Kantonsrat als zuständiges Organ für die Ausgestaltung und Festlegung des kantonalen Richtplans mit den Entscheidungsgrundlagen bezüglich An- und Abflugrouten, Sicherheit, Warteräume, Lärm, raumplanerische Auswirkungen usw. zu versehen und in den Entscheidungsprozess einzubeziehen, damit er seine Empfehlung zuhanden des SIL-Verfahrens abgeben kann;
3. die Gemeinden analog und stufengerecht mit den entsprechenden Entscheidungsgrundlagen zu versehen, damit sie abgestützte Stellungnahmen zuhanden des SIL-Verfahrens abgeben können.

Begründung:

Der Sachplan Infrastruktur Luftfahrt SIL ist ein behördenverbindlicher Plan, der das ganze kantonale Planungsrecht präjudiziert. Die Behördenverbindlichkeit des SIL-Blattes Flughafen Zürich bewirkt, dass der Regierungsrat, der Kantonsrat und die Gemeinden zwingend an die Vorgaben des SIL gebunden sind. Dadurch besteht die Gefahr, dass das Recht des Kantonsrates auf Genehmigung von Weisungen zu Beschlüssen, welche Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten und über die Genehmigung des Betriebsreglements betreffen (§ 19 des Gesetzes über den Flughafen Zürich vom 12. Juni 1999), durch die übergeordnete, behördenverbindliche Sachplanung ausgehebelt wird. Damit wäre die Unique innerhalb des Sachplanes frei (ohne Mitwirkung des Kantonsrates und der Bevölkerung), ihre Pistenausbauten und Betriebskonzepte zu realisieren.

Der SIL-Koordinationstisch hat in ungewöhnlicher Eile, auf Antrag des Zürcher Regierungsrates, unter Mitwirkung anderer, wenig betroffener Kantone (zum Beispiel SZ, GL, BL, BS, AI, AR, LU, NW) einen im Kanton Zürich politisch nicht tragfähigen Kompromiss für die Er-

arbeitung des SIL-Objektblattes Flughafen Zürich getroffen, der sehr weit reichende Folgen für die Lebensqualität der Zürcher Bevölkerung haben könnte. Dieser Entscheid entspricht aber weder der Meinung der Zürcher Bevölkerung noch des Runden Tisches.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 23. September 2002 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden, Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, und Heinz Jauch, Dübendorf, wird wie folgt Stellung genommen:

Die Befürchtung, mit dem Objektblatt Flughafen Zürich des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) würden sowohl die diesem zu Grunde liegenden möglichen Pistenausbauten als auch die teilweise neuen An- und Abflugwege präjudiziert, ist weit verbreitet. Dies vor allem deshalb, weil das SIL-Verfahren weitgehend auf denselben baulichen bzw. betrieblichen Grundlagen beruht wie das so genannte Plan-genehmigungsverfahren (früher Baukonzessionsverfahren genannt) bzw. das Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements. Trotzdem haben die genannten Verfahren unterschiedliche Zielsetzungen und Bedeutungen. Die Gefahr, dass das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich mögliche bauliche und betriebliche Veränderungen am Flughafen vorwegnimmt und damit die entsprechenden Mitwirkungsrechte des Kantonsrates und der Stimmberechtigten ausgehebelt werden, besteht indessen nicht.

SIL- und Betriebsreglementsverfahren

Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) stimmen die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab. Zur Grob-abstimmung seiner raumwirksamen Aufgaben erarbeitet der Bund die nötigen Konzepte und Sachpläne (Art. 13 RPG). Im SIL zeigt der Bund, wie er seine raumwirksamen Aufgaben im Bereich der Zivilluftfahrt wahrnimmt. Die Festlegungen im SIL sind für die Behörden aller Stufen verbindlich (Art. 22 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, RPV, SR 700.1). Dies bedeutet unter anderem, dass der SIL bei der Erarbeitung, Überarbeitung und Genehmigung von Richtplänen der Kantone, Nutzungsplänen der Kantone und Gemeinden sowie bei konkreten Auflageprojekten berücksichtigt werden muss. Hingegen hat diese so genannte Behördenverbindlichkeit des SIL nicht zur Folge, dass allfällige dem Sachplan zu Grunde liegenden neuen oder baulich veränderten Infrastrukturanlagen (Pisten, Terminals usw.) mit

der Festlegung des SIL-Objektblattes Flughafen Zürich als genehmigt gelten. Der Bund hält im allgemeinen Teil des SIL denn auch unmissverständlich fest: «Es gilt jedoch zu beachten, dass mit dem SIL nicht entschieden wird, ob ein Vorhaben realisiert wird. Der SIL legt lediglich den Rahmen fest, innerhalb dessen ein Vorhaben ausgeführt werden soll, falls es realisiert wird. Die Prüfung der Rechtmässigkeit von Vorhaben, die vertieften Abklärungen über deren Auswirkungen auf Raum und Umwelt und die Detailplanung werden mit dem SIL nicht vorweggenommen. Sie bleiben den nachfolgenden Verfahren vorbehalten.» (SIL, Teil I vom 18. Oktober 2000, I Allgemeines, Verhältnis zum Konzessions-, Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren, I-3). Obwohl der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zum SIL-Objektblatt Flughafen Zürich eine Tag-Variante bevorzugt hat (Variante «BV2 optimiert»), der nach den derzeitigen Vorstellungen der Flughafen Zürich AG (FZAG) Verlängerungen der Pisten 10 und 28 wie auch teilweise neue An- und Abflugverfahren zu Grunde liegen, werden diese Vorhaben nicht präjudiziert, falls der Bundesrat den Empfehlungen der Zürcher Regierung folgen sollte. Die An- und Abflugwege, ganz gleich ob bestehende oder neue, fliessen in das neue Betriebsreglement ein, das die FZAG als Flughafenhalterin, zusammen mit einem entsprechenden Umweltverträglichkeitsbericht (UVB), bis Ende dieses Jahres dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zur Genehmigung einreichen muss. Da es sich dabei um eine Änderung des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung handelt, kann der Verwaltungsrat der FZAG einen diesbezüglichen Beschluss nur mit Zustimmung der Staatsvertretung fassen (§ 10 des Flughafengesetzes, LS 748.1), wobei die entsprechende Instruktion gemäss § 19 Abs. 1 des Flughafengesetzes durch den Regierungsrat erfolgt. Auch allfällige Pistenverlängerungen unterliegen einem separaten, dem SIL nachgeschalteten und ebenfalls UVB-pflichtigen Verfahren, dem so genannten Plangenehmigungsverfahren. Sollte der Verwaltungsrat der FZAG dem Bund dereinst ein solches Projekt zur Genehmigung beantragen, müsste der Kantonsrat gemäss § 19 Abs. 2 des Flughafengesetzes die entsprechende Instruktion des Regierungsrates zuhanden der Staatsvertretung in der Form eines referendumsfähigen Beschlusses genehmigen (siehe auch die Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 192/2002). Der SIL ersetzt die Bewilligungsverfahren also in keiner Weise. Die FZAG ist deshalb auch nach Festlegung des SIL-Objektblattes Flughafen Zürich nicht frei, Pistenausbauten ohne Mitwirkung des Kantonsrates und – über das fakultative Referendum – der Stimmberechtigten und – fluglärmrelevante Änderungen des Betriebsreglements ohne Einverständnis des Regierungsrates zu verwirklichen.

Folgen einer Sistierung des SIL-Verfahrens

Die im Postulat verlangte Sistierung des SIL bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Staatsvertrages Schweiz/Deutschland hätte vorab zwei Folgen: Zum einen könnte die dringend nötige Raumplanungssicherheit rund um den Flughafen auf längere Zeit hinaus nicht geschaffen werden, zum andern würde auch das kantonale Richtplanverfahren, das sinnvollerweise parallel durchgeführt wird, in demselben Masse verzögert. Darüber hinaus könnte auch das vom Bund bis Ende 2002 verlangte Betriebsreglement nicht zeitgerecht eingereicht werden.

Den Vorgaben, die im Staatsvertrag Schweiz/Deutschland festgelegt wurden (vor allem die zahlenmässige Beschränkung der Überflüge über deutsches Hoheitsgebiet sowie die Nachtsperreordnung und die Wochenendregelung), musste bekanntlich auch in der Variante «BV2 optimiert» Rechnung getragen werden. Noch ist offen, ob und wann der Staatsvertrag von den zuständigen Organen der beiden Länder genehmigt wird: Sowohl der Entscheid des Ständerates als auch derjenige des deutschen Bundestages – der Staatsvertrag muss nach dem Nein des deutschen Bundesrates (Länderkammer) nochmals dem Bundestag vorgelegt werden – stehen zurzeit noch aus. Es ist möglich, dass, wie dies auch der Regierungsrat gefordert hat, der Staatsvertrag in der vorliegenden Form von schweizerischer Seite, allenfalls (auch) von deutscher Seite, nicht genehmigt wird. In diesem Fall würde Deutschland, dies hat das Deutsche Verkehrsministerium verschiedentlich und unmissverständlich verlauten lassen, eine einseitige Rechtsverordnung erlassen. Eine solche Verordnung würde von den dazu Legitimierten (vor allem von der FZAG) wahrscheinlich gerichtlich angefochten. Ob die Schweiz und Deutschland in diesem Fall parallel zur gerichtlichen Überprüfung der einseitigen Rechtsverordnung des Bundesverkehrsministeriums neue Verhandlungen im Hinblick auf einen neuen Staatsvertrag aufnehmen, muss ebenfalls dahingestellt bleiben. Sicher scheint zurzeit nur, dass es im Falle einer Ablehnung des vorliegenden Vertrages noch geraume Zeit, unter Umständen sogar Jahre, dauern könnte, bis eine wie auch immer geartete rechtskräftige Regelung für die künftige Benützung des süddeutschen Luftraumes vorliegt. Eine derart lange Sistierung des SIL gilt es aber allein schon aus Gründen der Raumplanungssicherheit rund um den Flughafen wenn immer möglich zu vermeiden.

In seiner Antwort auf die beiden Anfragen KR-Nr. 186/2002 und KR-Nr. 201/2002 hat der Regierungsrat in Erinnerung gerufen, dass die Kommission des Kantonsrates für Planung und Bau (KPB) im Juni 2001 durch die zuständigen Bundes- und kantonalen Stellen ausführlich über den SIL-Koordinationsprozess und die daran beteiligten Parteien in-

formiert und mit allen erforderlichen Dokumenten bedient worden ist. Gleichzeitig wurde aber auch darauf hingewiesen, dass die Bearbeitung von Sachplänen auf Grund der Zuständigkeiten auf Bundesebene in erster Linie auf Behördenstufe stattfindet und es deshalb nicht vorgesehen war, den Kantonsrat direkt in den SIL-Prozess einzubinden.

Anders als beim SIL-Verfahren ist die Rechtslage beim kantonalen Richtplanverfahren. Gemäss § 32 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) setzt der Kantonsrat den Richtplan bzw. die Teilrichtpläne und damit auch den Verkehrsrichtplan fest. Er nimmt damit grundlegend und umfassend Einfluss auf die räumliche Entwicklung im Kanton. Planungshierarchisch steht der SIL auf der gleichen Stufe wie der kantonale Richtplan. Zwischen den beiden Plänen besteht kein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis, vielmehr handelt es sich bei beiden um Instrumente der überörtlichen Planung, die sich gegenseitig ergänzen. Der Bund soll deshalb im SIL keine Anordnungen treffen, die den Kantonen die Erfüllung ihrer richtplanerischen Aufgaben unnötig erschweren. Auf der anderen Seite sind die Kantone bei ihrer Richtplanung gehalten, die Verwirklichung der Sachplanaufgaben des Bundes zu ermöglichen. Die kantonalen Interessen können innerhalb dieses Rahmens umfassend eingebracht werden. Falls sich Bund und Kanton in Bezug auf SIL und Richtplan nicht einigen können, steht beiden Seiten das so genannte Bereinigungsverfahren offen.

Das SIL- und das kantonale Richtplanverfahren müssen sinnvollerweise koordiniert, d. h. parallel zueinander, angegangen werden. Es ist vorgesehen, den Revisionsentwurf zum Kapitel Flughafen Zürich-Kloten des Verkehrsrichtplans im ersten Quartal 2003 in die Anhörung bei den Behörden aller Stufen zu geben; zeitgleich damit soll auch der Entwurf zum SIL-Objektblatt Flughafen Zürich öffentlich aufgelegt werden. Eine Sistierung des SIL-Prozesses hätte deshalb auch eine in zeitlicher Hinsicht schwer abzuschätzende Verzögerung bei der Revision bzw. bei der Festsetzung des Verkehrsrichtplans zur Folge, was der raumplanerischen Rechtssicherheit rund um den Flughafen auf längere Zeit abträglich wäre.

Eine Sistierung des SIL würde auch eine Sistierung des Betriebsreglementsverfahrens nach sich ziehen. Der SIL darf nicht isoliert betrachtet werden, sondern steht vielmehr in engstem Zusammenhang mit dem künftigen Betriebsreglement (siehe Stellungnahme des Regierungsrates zum dringlichen Postulat KR-Nr. 199/2002). Die FZAG ist kraft einer entsprechenden Auflage des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in der Betriebskonzession vom 31. Mai 2001 verpflichtet, dem BAZL das neue Betriebsreglement bis Ende 2002 zur Genehmigung einzureichen. Das

BAZL kann das Betriebsreglement jedoch nur dann genehmigen, wenn u. a. dessen Inhalt den Zielen und Vorgaben des SIL entspricht (Art. 25 Abs. 1 lit. a Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt und Art. 36c Abs. 2 des Luftfahrtgesetzes, SR 748.0). Auch die (fristgebundene) Einreichung des Betriebsreglements setzt somit ein SIL-Objektblatt Flughafen Zürich voraus.

Die mit dem vorliegenden Postulat eingeforderten Grundlagen hinsichtlich An- und Abflugrouten, Sicherheit, Warteräume, Lärm, raumplanerische Auswirkungen usw. waren im Wesentlichen bereits Gegenstand des dringlichen Postulats KR-Nr. 199/2002. Der Regierungsrat hat damals darauf hingewiesen, dass diese Unterlagen angesichts der unterschiedlichen Zielsetzung von SIL- und Betriebsreglementsverfahren nicht im Rahmen des SIL-Prozesses abzuhandeln sein werden, sondern vielmehr Gegenstand des Umweltverträglichkeitsberichts zum neuen Betriebsreglement bilden werden; jenes Postulat wurde in diesem Sinne entgegengenommen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 269/2002 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi