

Sitzung vom 27. Mai 1992

### **1624. Anfrage**

Kantonsrätin Helen Kunz, Opfikon, hat am 30. März 1992 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss Bundesblatt Nr. 6 vom 18. Februar 1992 soll das Luftfahrtgesetz geändert werden. Für den Kanton Zürich sind einige Änderungen von grösster Wichtigkeit (z.B. alleinige Zuständigkeit des Bundes für den Flughafen Zürich).

Ich frage den Regierungsrat an:

1. Wurde beim Kanton Zürich, als Hauptbetroffenem, eine Vernehmlassung durchgeführt?
2. Wenn ja, hat sich der Regierungsrat gegen das Beschneiden von kantonalem Recht gewehrt?
3. Wenn nein, ist er bereit, dies noch vor der Behandlung in den Räten (Junisession) nachzuholen?
4. Wie ist die Meinung des Regierungsrates zu den geplanten Änderungen von Art. 37a, 37b und Art. 101a?

Auf Antrag der Direktion der Volkswirtschaft

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Anfrage Helen Kunz, Opfikon, wird wie folgt beantwortet:

In seiner Botschaft vom 20. November 1991 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Entwurf für eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG) vom 21. Dezember 1948. Nebst einigen, seit je in die ausschliessliche Kompetenz des Bundes fallenden Regelungsgegenständen (Bestimmungen über internationale Luftverkehrsabkommen, die Flugunfalluntersuchung, die Registrierung von Luftfahrzeugen usw.) beschlägt die in Aussicht genommene Teilrevision auch das Flugplatz-Bewilligungsverfahren (neue Art. 37a und b) sowie die Möglichkeit zur Gewährung von Bundesdarlehen an Bauvorhaben auf Flughäfen und Flugplätzen (neuer Art. 101a).

Nach altem Recht war für die Neuanlage oder bauliche Änderung eines Flughafens sowohl eine Bundesbewilligung (Konzession des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements oder Bewilligung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt) als auch eine Baubewilligung der kantonal zuständigen Behörde, im Kanton Zürich also der kommunalen Baubehörde, erforderlich. Daneben sind noch - die LFG-Revision hat daran nichts geändert - spezialgesetzliche Bewilligungen, wie gewässerschutz- oder forstrechtliche Bewilligungen, einzuholen.

Nach neuem Recht ist nun wie im Eisenbahnrecht zu unterscheiden zwischen Flughafenbauten, die ganz oder überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen, und Flughafenbauten, die nicht ganz oder überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen. Für die ersterwähnten Bauten ist nach neuem Recht eine ausschliessliche Zuständigkeit der Bundesluftfahrtbehörden gegeben. Das heisst, dass das kommunale Baubewilligungsverfahren entfällt. Von einer eigentlichen Beschneidung kantonaler bzw. kommunaler Kompetenzen kann dabei indessen nicht die Rede sein. Die Rechtsprechung stellte schon unter der Herrschaft des alten Rechts fest, dass das Bundesrecht für Bauten und Anlagen mit ausgesprochen flugtechnischem Charakter eine umfassende, teilweise sogar abschliessende Ordnung aufgestellt habe. Deshalb wies sie den materiellen Entscheid über die wichtigen Fragen bei Neuanlage, Änderung oder Erweiterung von Flughafenbauten allein den Bundesbehörden zu, so namentlich den Entscheid über die Frage der Übereinstimmung mit technischen Mindestanforderungen (insbesondere Baunormen und -empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahr-

torganisation, ICAO), die Frage nach dem (ausreichenden) Bedürfnis für die Erstellung oder die Änderung der Anlage, die Frage der Vereinbarkeit bzw. der Abstimmung mit den Interessen der Landes-, Regional- und Ortsplanung (also insbesondere die Standortfrage) und die Frage der Vereinbarkeit mit den Anforderungen der Flugsicherheit, des Umweltschutzes und des Natur- und Heimatschutzes. Über all diese Fragen durfte die kommunale Baubewilligungsbehörde in ihrem Verfahren, das allerdings in jedem Fall formell durchzuführen war, auch bis anhin nicht entscheiden. Ihr verblieb einzig der Entscheid über nur mehr wenige und untergeordnete Punkte des kantonalen und des kommunalen Baupolizeirechts, wie über die genügende Erschliessung, die Einordnung der Baute und die Bauausführung.

Nach neuem Recht entfällt nun die Durchführung eines selbständigen formellen kommunalen Baubewilligungsverfahrens. Dieses wird in das einzig durchzuführende Bundesbewilligungsverfahren integriert. Was die kommunale Baubehörde unter altem Recht in ihrem eigenen Verfahren zu entscheiden hatte, bringt sie nun im Rahmen der Anhörung als Anträge in das Bundesbewilligungsverfahren ein. Das neue Recht verpflichtet die Bundesinstanzen, diesen Anträgen zu folgen, d.h. sie als Auflagen und Bedingungen in die Bundesbewilligung aufzunehmen, mit der Einschränkung, dass durch solche Bedingungen und Auflagen Bau und Betrieb des Flugplatzes nicht übermässig behindert werden dürfen. Dieser durch das öffentliche Bundesinteresse an Flughäfen bedingte Vorbehalt galt bereits nach der Rechtsprechung zum bisherigen Recht. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das neue Recht nicht kantonale oder kommunale Kompetenzen beschneidet, sondern eine Verfahrensvereinfachung - auch im Hinblick auf Rechtsmittel - bringt.

Bei den Flughafenbauten, die nicht ganz oder überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen (z.B. reine Verwaltungsgebäude), liegt nach neuem Recht in Verbindung mit den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes das Schwergewicht ausdrücklich beim kommunalen Baubewilligungsverfahren. Von einer Kompetenzbeschneidung kann deshalb zum vor herein keine Rede sein.

Im Zusammenhang mit der Revision von Art. 37 ist folgendes zu betonen: Bauherr bei Flughafenbauten in Zürich ist letztlich immer der Kanton als Flughafenhalter. Sein Entscheid, ob eine Änderung oder eine Erweiterung der Flughafenanlage vorzunehmen und damit der Entscheid, ob ein diesbezügliches Gesuch an die Bewilligungsbehörde einzureichen sei, bleibt wie bisher von den revidierten LFG-Bestimmungen unberührt. Gegen den Willen des Regierungsrates und - wo entsprechende kantonsverfassungsmässige Kreditkompetenzen gegeben sind - gegen den Willen des Kantonsrates oder der Stimmberechtigten können die Bundesbehörden den Kanton nicht zum Ausbau des Flughafens zwingen. Vorbehalten bleibt in dieser Hinsicht der praktisch auszuschliessende Fall, dass der Bund den Flughafen Zürich auf dem Enteignungsweg übernehmen würde.

Was das Bewilligungsverfahren für Flugfelder betrifft, so machen die Bundesbehörden seit längerer Zeit auch an diesen ein gewisses öffentliches Interesse geltend (Flugschulung, Pilotennachwuchs). Dieses kann nicht einfach in Abrede gestellt werden und wäre wohl auch unter dem alten Recht in gewissen Fällen von der Rechtsprechung anerkannt worden, so dass gewisse wichtige Fragen ebenfalls allein den Bundesbehörden zum Entscheid zugewiesen worden wären. Das neue Recht verweist bestimmte abschliessend aufgezählte Fragen in die alleinige Bewilligungszuständigkeit der Bundesbehörde, im Prinzip ähnlich wie bei den Flughäfen. Anders als bei solchen ist aber in jedem Fall über die übrigen baupolizeilichen Fragen von der kantonalen bzw. kommunalen Behörde in ihrem selbständigen, wenn auch koordinierten Baubewilligungsverfahren zu entscheiden. Das neue Recht bedeutet eher eine Klärung der Rechtslage als eine Beschneidung kantonaler Kompetenzen. Die Anhörung der Kantone und Gemeinden mit Bezug auf diejenigen Punkte, die nun ausdrücklich in die alleinige Zuständigkeit der Bundesbehörden fallen, ist im neuen Recht gewährleistet. Auch hier besteht die Pflicht des Bundes, die gestützt auf kantonales oder kommunales Recht gestellten Anträge zu berücksichtigen, unter dem einzigen Vorbehalt, dass Bau und Betrieb des Flugfeldes nicht übermässig behindert werden dürfen.

Der neue Art. 101a LFG sieht im wesentlichen vor, dass der Bund zins- und amortisationsgünstige Darlehen bis zu 25 % der Baukosten an Bauvorhaben auf Flughäfen und Flugfeldern gewähren kann. Diese Regelung ist an sich nicht neu, sah doch bereits ein Bundesgesetz aus dem Jahre 1984, welches allerdings auf Ende 1990 befristet war, die

Ausrichtung zinsgünstiger Darlehen anstelle der aus Spargründen aufgehobenen Bundesbeiträge vor. Seit langer Zeit wird der Flughafen Zürich selbsttragend betrieben, d.h., die von ihm hervorgerufenen Kosten werden nach dem Verursacherprinzip von seinen Benützern, also in erster Linie von den Fluggesellschaften und den Passagieren, getragen. An diesem Grundsatz soll auch in Zukunft festgehalten werden. Der Zürcher Flughafenhalter beabsichtigt deshalb nicht, für allfällige künftige Ausbauprojekte Bundesdarlehen erhältlich zu machen. Solches würde er sich höchstens in Zeiten einer längerdauernden, eigentlichen Wirtschaftskrise vorbehalten.

Zu der in Gang befindlichen LFG-Revision wurde keine Vernehmlassung durchgeführt. Gemäss den Richtlinien des Bundesrates über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. Mai 1970, in denen auch das Vernehmlassungsverfahren geregelt ist, findet ein solches nicht statt, soweit sich eine ständige beratende Kommission mit der Vorbereitung des Erlasses befasst hat. Dies war vorliegend der Fall, behandelte doch die vom Bundesrat ernannte Luftfahrtkommission die Revisionsvorlage während mehrerer Jahre. In der Luftfahrtkommission ist der Kanton Zürich durch den Direktor der Flughafendirektion Zürich vertreten, der die Interessen des Zürcher Flughafenhalters wahrte.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Volkswirtschaft.

Zürich, den 27. Mai 1992

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:  
i.V.  
**Hirschi**