

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 150/2008

Sitzung vom 4. Juni 2008

845. Interpellation (Ungereimtheiten zur Lockerung der Nachtflugordnung während der EURO 08)

Kantonsrat Robert Brunner, Steinmaur, Kantonsrätin Priska Seiler Graf, Kloten, und Kantonsrat Thomas Maier, Dübendorf, haben am 14. April 2008 folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

Am 10. April 2008 wurde vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) mit einer Medienmitteilung bekannt gemacht, dass der Bundesrat die Schaffung einer Verordnung über die Nachtflüge während der EURO 08 gutgeheissen hat. Im Gegensatz zur Antwort von Bundesrat Moritz Leuenberger auf die Anfrage Bänziger vom 10. März 2008 handelt es sich bei dieser Verordnung nun nicht um ein oder zwei Flüge für Mannschaften, sondern um «in der Regel höchstens 20 Abflüge» und um die Zuführung der benötigten Flugzeuge nach 22.00 Uhr.

In der Stellungnahme des Regierungsrates vom 13. Februar 2008 auf das Dringliche Postulat KR-Nr. 18/2008 steht: «Die gegenwärtige Diskussion beschlägt also zum einen die generell-abstrakte Regelung (laufende Revision der VIL), zum andern deren konkrete Anwendung während der EURO 08.»

Regierungspräsidentin Rita Fuhrer hat an der Medienkonferenz vom 10. April 2008 ausgeführt, dass der Kanton Zürich ausgetrickst wurde, und das Vorgehen des Bundesrates als unannehmbar bezeichnet.

Der Delegierte des Bundesrates für die EURO 08 seinerseits bestätigte in seiner Stellungnahme im Regionaljournal ZH des Schweizer Radio DRS im Wesentlichen die Aussagen von Regierungspräsidentin Rita Fuhrer.

In diesem Zusammenhang, und zur Diskussion der generell-abstrakten Regelung durch die Revision der VIL, bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Der Bundesrat stützt sich bei der Verordnung über die Nachtflüge während der EURO 08 auf die Artikel 3 und 36 des Luftfahrtgesetzes. Erachtet der Regierungsrat diese rechtliche Grundlage als genügend?

2. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass im Gegensatz zur Ansicht des Bundesrates die Ausnahmegewilligung einer Konzessionsänderung entspricht, welche 3 Monate im Voraus während 30 Tagen aufzulegen ist?
3. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass aus organisatorischen Gründen die Sitzplätze der «in der Regel höchstens 20 Flüge pro Spieltag» zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung des Bundesrates längst verkauft waren und deshalb seitens des Bundes schon vor Monaten entsprechende Zusicherungen an Reiseveranstalter erfolgten?
4. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass aufgrund von früheren Ausnahmegewilligungen für Charterflüge zu Spielen der Schweizer Nationalmannschaft an der Fussball-WM in Deutschland Ähnliches für die EURO 08 voraussehbar war und zielgerichtet mit dem Vorwand des Sicherheitsdispositivs durch das BAZL und die Organisatoren der EURO 08 angestrebt wurde?
5. Wieso hat der Regierungsrat, trotz anders lautender Stellungnahme im Dringlichen Postulat KR-Nr. 18/2008, nun trotzdem ein Gesuch an das BAZL gestellt, obwohl von den drei Spielen in Zürich nur gerade eines erst nach 20 Uhr beginnt?
6. Welche Massnahmen sieht der Regierungsrat vor, um gestützt auf das kantonale Flughafengesetz eine weitere Verluderung der Gebräuche mit der Auflockerung der Nachtflugsperrung zu verhindern?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Robert Brunner, Steinmaur, Priska Seiler Graf, Kloten, und Thomas Maier, Dübendorf, wird wie folgt beantwortet:

Aus der Stellungnahme vom 13. Februar 2008 zum dringlichen Postulat KR-Nr. 18/2008 betreffend Lockerung des Nachtflugverbotes geht hervor, dass für den Regierungsrat Ausnahmegewilligungen von der Nachtsperre während der EURO 2008 aufgrund der damaligen Rechtslage nur dann zur Diskussion standen, wenn Sicherheitsgründe dies verlangten. Sowohl der neue Art. 39 d Abs. 3 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt in der Fassung vom 13. Februar 2008 (VIL, SR 748.131.1) als auch das gemeinsam vom Delegierten des Bundesrates für die EURO 2008 und dem Direktor des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) unterzeichnete Schreiben vom 31. Oktober 2007, in dem die Flughafen-Standortgemeinden über den konkreten Bedarf nach einer Lockerung der Nachtflugsperrung infor-

miert wurden, liessen keinen anderen Schluss zu. Deshalb hat der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 13. Februar 2008 zum dringlichen Postulat KR-Nr. 18/2008 ausdrücklich darauf hingewiesen, allein der Umstand, dass eine Veranstaltung von einer (sehr) grossen Zahl von Menschen besucht werde, genüge für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nicht, wenn sie nicht gleichzeitig ein Sicherheitsrisiko darstellten. Auch Fussballmannschaften und Funktionären würde nur dann eine Ausnahmegewilligung von der Nachtflugsperrung erteilt, wenn für sie ein Sicherheitsrisiko bestehe. Der Regierungsrat hatte damals keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Bund knapp zwei Monate später eine abrupte Kehrtwendung vollziehen würde.

Eine durch die Sicherheitsdirektion vorgenommene Analyse der in Zürich stattfindenden Spiele ergab, dass einzig das Spiel zwischen Frankreich und Italien vom 17. Juni 2008 ein Sicherheitsrisiko in Bezug auf gewaltbereite Fans darstelle. Deshalb reichten in der Folge die Volkswirtschaftsdirektion und die Sicherheitsdirektion mit einem gemeinsamen Schreiben vom 4. April 2008 ein förmliches Gesuch um Lockerung der Nachtflugsperrung am Flughafen Zürich in der Nacht vom 17. auf den 18. Juni 2008 bis längstens um 02.00 Uhr ein.

Am 10. April 2008 informierte das BAZL die Öffentlichkeit darüber, dass der Bundesrat eine Verordnung über die Nachtflüge während der EURO 2008 gutgeheissen hatte (Verordnung über die Nachtflüge während der Fussball-Europameisterschaft 2008 vom 9. April 2008, SR 748.131.101, im Folgenden EURO-08-Verordnung). Die Sonderverordnung trat am 21. April 2008 in Kraft und gilt bis zum 30. Juni 2008. Sie regelt die Zulässigkeit von Flügen zwischen 22.00 und 06.00 Uhr für Matchbesucherinnen und -besucher sowie Mannschaften. Ausnahmegewilligungen von der Nachtflugsperrordnung für Flüge von Matchbesucherinnen und -besuchern erteilt das BAZL auf Antrag des jeweiligen Austragungskantons, solche für Mannschaften erteilt es kraft eigener Kompetenz. Für Abflüge mit Matchbesucherinnen und -besuchern hat der Bundesrat verschiedene Auflagen erlassen (pro Nacht und Flughafen in der Regel höchstens 20 Abflüge; in der Regel keine Starts nach 02.00 Uhr; in Genf und Zürich dürfen nur Flugzeuge mit mehr als 95 Sitzplätzen zum Einsatz kommen, in Bern nur solche mit mindestens 28 Sitzplätzen). Mit Schreiben vom 9. April 2008 teilte der Regierungsrat dem Bundesrat mit, dass er dieses Vorgehen missbilligt. Nach Auffassung des Regierungsrates ist es unannehmbar, dass mit der nun kurzfristig geschaffenen Rechtsgrundlage auch Ausnahmen möglich sind, die nicht aus Sicherheitsgründen erteilt werden. Als besonders stossend empfand der Regierungsrat, dass gleichzeitig den Kantonen die Verantwortung für die Gesuchstellung zuhanden des Bundes übertragen

wurde. Ehrlicher wäre es gewesen, wenn der Bundesrat die Erteilung von Ausnahmegewilligungen von der Nachtsperreordnung auch für Matchbesucherinnen und -besucher nicht von einem kantonalen Gesuch abhängig gemacht, sondern in eigener Kompetenz ausgesprochen hätte, wie er dies im Falle von Bewilligungen für Flüge zur Nachtsperrezeit von Mannschaften auch tut (Art. 4 der EURO-08-Verordnung). Der Regierungsrat erachtete das Vorgehen des Bundes umso mehr als unannehmbar, als es den Organisatoren der EURO 08 und den beteiligten Bundesstellen bereits seit längerer Zeit hätte bekannt sein müssen, dass viele Matchbesucherinnen und -besucher keine Übernachtungsmöglichkeiten in der Schweiz haben werden und deshalb im Anschluss an die von ihnen besuchten Spiele nach Hause fliegen müssen. Der Regierungsrat zeigte sich dem Bundesrat gegenüber überzeugt davon, dass der frühzeitige Erlass einer auf die EURO 08 massgeschneiderten und auf diesen Anlass beschränkten Sonderverordnung des Bundes, die von Anfang an den ausgewiesenen Bedürfnissen der verschiedenen Gruppen (Matchbesucherinnen und -besucher, Mannschaften, Offizielle) Rechnung getragen hätte, von weiten Teilen der Bevölkerung in den davon betroffenen Kantonen verstanden und akzeptiert worden wäre. Dennoch liess der Regierungsrat den Bundesrat wissen, er sei sich bewusst, dass ein Verzicht auf die zusätzlichen Nachtflüge von der breiten Öffentlichkeit im In- und Ausland kaum verstanden würde. Deshalb sah sich der Regierungsrat gezwungen, die verlangten Gesuche für die neun Spieltage in der Schweiz zu stellen. Am 10. April 2008 orientierte er die Medien und die Öffentlichkeit über seine Haltung zur bundesrätlichen EURO-08-Verordnung (siehe www.vd.zh.ch/medien). Mit Schreiben vom 14. April 2008 stellte die Volkswirtschaftsdirektion das förmliche Gesuch für die Erteilung der erwähnten Ausnahmegewilligungen (zu den Gründen im Einzelnen siehe Beantwortung der Frage 5).

Zu Frage 1:

Der Bund gibt eingangs der von ihm erlassenen Gesetze und Verordnungen jeweils an, gestützt auf welche (übergeordneten) Bestimmungen sich seine Kompetenz zum Erlass des jeweiligen Gesetzes bzw. der jeweiligen Verordnung herleitet. So wird z. B. im Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) unter anderem auf Art. 37^{ter} der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 verwiesen, wonach die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt Sache des Bundes ist. In der geltenden Bundesverfassung wird die Zuständigkeit für die Gesetzgebung über die Luft- und Raumfahrt in Art. 87 geregelt (SR 101); zuständig ist nach wie vor allein der Bund. Die vom Bundesrat erlassene VII verweist unter anderem auf Art. 36 LFG, welche Vorschrift ihm die Kompetenz zum Erlass von näheren Vorschriften über Bau und Betrieb von Flug-

plätzen einräumt. Die EURO-08-Verordnung stützt sich auf die Art.3 und 36 LFG. Art. 3 LFG hält fest, dass dem Bundesrat im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes die Aufsicht über die Luftfahrt in der Schweiz zusteht. Er übt diese durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) aus, wobei die unmittelbare Aufsicht dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) obliegt. Art. 36 Abs. 1 LFG legt wie bereits erwähnt fest, dass der Bundesrat nähere Vorschriften über Bau und Betrieb von Flugplätzen erlässt. Aus den eingangs der EURO-08-Verordnung zitierten Bestimmungen leitet der Bundesrat zu Recht seine Kompetenz zum Erlass dieser Verordnung ab.

Zu Frage 2:

Gemäss Art. 36a Abs. 2 LFG verleiht die Betriebskonzession das Recht, einen Flughafen gewerbsmässig zu betreiben und insbesondere Gebühren zu erheben. Weiter verpflichtet diese Bestimmung den Konzessionär, den Flughafen grundsätzlich für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die dafür erforderliche Infrastruktur zu sorgen. Detaillierte betriebliche Festlegungen wie z. B. die An- und Abflugrouten oder die Nachtflugsperrordnung sind nicht Gegenstand der Betriebskonzession, sondern des Betriebsreglements. Dieses wird zwar vom Flughafenhalter festgelegt, muss aber vom BAZL in allen Teilen genehmigt und kann von ihm auch geändert werden. Vom Flughafenhalter nachgesuchte Änderungen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung müssen öffentlich aufgelegt werden, wobei hierzu berechnete Dritte innert 30 Tagen Einsprache beim BAZL erheben können (Art. 36 d LFG). Wenn aber das BAZL als Aufsichts- und Genehmigungsbehörde Änderungen an dem vom Flughafenhalter eingereichten Gesuch vornimmt – dies ist z. B. anlässlich der Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglementes (vBR) verschiedentlich geschehen –, müssen diese Änderungen nicht öffentlich aufgelegt werden. Dasselbe gilt selbstredend auch dann, wenn, wie im Fall der EURO-08-Verordnung, nicht das BAZL, sondern der diesem übergeordnete (Gesamt-)Bundesrat gestützt auf die ihm in Art. 3 und 36 LFG grundsätzlich zustehenden Rechte flugbetriebliche Festlegungen trifft. Eine vorgängige öffentliche Auflage der EURO-08-Verordnung war deshalb nicht nötig.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat hatte und hat keine Kenntnis davon, wie hoch der Buchungsstand (Zahl der tatsächlich verkauften Sitzplätze) auf den einzelnen Flügen war bzw. ist. Ebenso wenig ist ihm bekannt, ob und zu

welchem Zeitpunkt auch immer der Bundesrat über entsprechende Zahlen verfügte. Es kann jedoch ausgeschlossen werden, dass der Bund den Reiseveranstaltern schon vor Monaten irgendwelche Zusicherungen bezüglich der Erteilung von Ausnahmegewilligungen von der Nachtflugsperrung für Matchbesucherinnen und -besucher gemacht hat.

Zu Frage 4:

Im Fall der Fussball-Weltmeisterschaft 2006, die vom 9. Juni bis zum 5. Juli 2006 in verschiedenen deutschen Städten stattfand, mussten keine Ausnahmegewilligungen von der Nachtflugsperrordnung für Flüge von diesen Austragungsstädten zurück nach Zürich erteilt werden. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der Bund bereits anlässlich der Revision von Art. 39d Abs. 3 VIL beabsichtigt hatte, im Zusammenhang mit der EURO 08 die Tatbestände zu einem späteren Zeitpunkt auszuweiten und letztlich auch andere als sicherheitsbedingte Gründe für Ausnahmen von der Nachtflugsperrung gelten zu lassen. Vielmehr liess es der Bund, wie eingangs ausgeführt, in diesem Zusammenhang an der gebotenen Umsicht bei der Planung der VIL-Revision fehlen.

Zu Frage 5:

Eine auf die EURO 08 massgeschneiderte und auf diesen Anlass beschränkte Sonderverordnung des Bundesrates, die von Anfang an den ausgewiesenen Bedürfnissen der verschiedenen Gruppen (Matchbesucherinnen und -besucher, Mannschaften, Offizielle) Rechnung getragen hätte, wäre von weiten Teilen der Bevölkerung in den davon betroffenen Kantonen verstanden und akzeptiert worden. Obwohl der Bund dies unterlassen hat, wäre es nicht zu vertreten gewesen, Tausende von auswärtigen Matchbesucherinnen und -besuchern, von denen eine Vielzahl keine Übernachtungsmöglichkeiten in der Schweiz fanden und deshalb im Anschluss an die von ihnen besuchten Spiele nach Hause zurückkehren wollen, für die Versäumnisse des Bundesrates büssen zu lassen und ihnen den Rückflug zu später Stunde zu verweigern. Darüber hinaus wäre eine solche Haltung von der breiten Öffentlichkeit im In- und Ausland kaum verstanden worden. Die Schweiz im Allgemeinen und Zürich als Host City im Besonderen wären, jedenfalls in dieser Beziehung, vielmehr als schlechte Gastgeber wahrgenommen worden. In Anbetracht dessen und angesichts des grossen Engagements von Stadt und Kanton Zürich für die EURO 08 erachtete es der Regierungsrat als kleineres Übel, dem BAZL ein Gesuch für die Erteilung von Ausnahmegewilligungen von der Nachtsperreordnung für Heimflüge von Matchbesucherinnen und -besuchern an allen neun Spieltagen in der Schweiz zu stellen. Der Regierungsrat knüpfte dieses Gesuch allerdings an Ausnahmen, die vom BAZL weitgehend übernommen wurden.

Zu Frage 6:

Gemäss § 3 Abs. 1 des Flughafengesetzes vom 12. Juli 1999 (LS 748.1) obliegt dem Staat die Aufsicht über die Einhaltung der An- und Abflugrouten und der Nachtflugordnung des Flughafens Zürich. Diese Aufgaben werden von der Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Verkehr) wahrgenommen. Werden anlässlich der täglichen Kontrollen Übertretungen der Nachtsperre festgestellt, ohne dass hierfür eine Bewilligung vorliegt, die den gesetzlichen Voraussetzungen genügt, erfolgt eine Meldung an das BAZL mit dem Antrag, gegen den oder die Fehlbaren ein Verwaltungsstrafverfahren einzuleiten. Damit ist gewährleistet, dass die Nachtsperre am Flughafen Zürich im täglichen Betrieb bestmöglich eingehalten wird.

Im Zusammenhang mit den Ausnahmegewilligungen für Flüge zur Sperrzeit während der EURO 08 haben Regierungsrat und Volkswirtschaftsdirektion dem Bund und den Organisatoren gegenüber die Haltung des Kantons Zürich verschiedentlich sowohl schriftlich als auch mündlich klar und unmissverständlich mitgeteilt. Mit Blick auf den neu geschaffenen Art. 39d Abs. 3 VIL, der bei bedeutenden Anlässen mit internationaler Beteiligung Ausnahmen von der Nachtflugsperrung ermöglicht, wenn dies aus Sicherheitsgründen, insbesondere zur Verhinderung von gewalttätigen Ausschreitungen, nötig ist, wird der Regierungsrat entsprechende Gesuche an den Bund nur in klar ausgewiesenen Fällen stellen. Damit ist gewährleistet, dass die Nachtflugsperrung am Flughafen Zürich auch nach der VIL-Revision nicht aufgeweicht wird (siehe dazu auch die Stellungnahme des Regierungsrates zum dringlichen Postulat KR-Nr. 18/2008).

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi