

Sitzung vom 5. September 2007

1336. Anfrage (Stellungnahme des Kantons zu den Betriebsvarianten am Flughafen)

Die Kantonsräte Willy Germann, Winterthur, Peter Reinhard, Kloten, und Thomas Maier, Dübendorf, haben am 11. Juli 2007 folgende Anfrage eingereicht:

Die Volkswirtschaftsdirektion lud alle Bezirke ein, Stellung zu nehmen zu den 19 Betriebsvarianten am Flughafen Zürich. Bevölkerungstarke Bezirke, die vom Fluglärm nicht betroffen sind oder durch Pistenausbauten von Fluglärm entlastet würden, befürworteten gemäss Communiqué der Volkswirtschaftsdirektion eine nachfrageorientierte Entwicklung des Flughafens. Diese würde jeglicher Plafonierung widersprechen und Pistenausbauten präjudizieren. Dadurch würde ein Lärmverteilkampf innerhalb des Kantons ausgelöst. Die vom Fluglärm betroffenen Bezirke würden überstimmt.

Zudem widerspricht die Stellungnahme dieser Bezirke dem Willen des Kantonsrates, der dank eines Pistenmatoriums keinerlei Präjudiz schaffen will. Sie widerspricht vielen Gemeinden, die eine Behördeninitiative unterstützt haben. Sie widerspricht der einhelligen Meinung der 24 Behörden- und Bürgerorganisationen am Info-Forum. Und schliesslich widerspricht sie dem Beschluss des Regierungsrates, Betriebsvarianten mit Pistenausbauten abzulehnen.

Wir fragen deshalb den Regierungsrat an:

1. Wie repräsentativ sind die Stellungnahmen der Bezirke? Wie verlief die bezirksinterne Vernehmlassung? Welche Gremien haben Stellung genommen? Zu welchen Fragen?
2. Warum nahm die Volkswirtschaftsdirektion eine Gewichtung der Stellungnahmen nach Bevölkerungszahl und nicht eine solche nach Flughafennähe und Lärmimmissionen vor?
3. Warum wurden zwei Bezirke, die sich in erster Priorität für Betriebsvarianten ohne Pistenverlängerung aussprachen, zu jenen geschlagen, die Pistenverlängerungen befürworteten? (s. Landbote, 9. Juni 2007)
4. Widerspricht eine nachfrageorientierte Entwicklung des Flughafens nicht jeglicher Plafonierung und indirekt selbst dem Gegenvorschlag des Kantonsrates, allenfalls sogar dem ZFI?

5. Wie soll «dem Bedürfnis der Bevölkerung nach Begrenzung der Lärmbelastung Rechnung getragen werden» (Zit. Medienmitteilung der Volkswirtschaftsdirektion), wenn gleichzeitig Pistenausbauten und eine nachfrageorientierte Entwicklung ohne Plafonierung verlangt werden?
6. Wie gewichtet die Volkswirtschaftsdirektion das nicht über alle Zweifel erhabene Vernehmlassungsergebnis der Bezirke gegenüber dem Moratorium des Kantonsrates, dem Beschluss des Regierungsrates vom Dezember 2006 sowie der einhelligen Meinung der 24 Behörden- und Bürgerorganisationen, auf Pistenausbauten zu verzichten?
7. Welche Position vertritt die Volkswirtschaftsdirektorin am 6. Juli am zweiten Koordinationsgespräch zum SIL in Bern?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Willy Germann, Winterthur, Peter Reinhard, Kloten, und Thomas Maier, Dübendorf, wird wie folgt beantwortet:

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) leitete am 9. November 2004 einen neuen SIL-Koordinationsprozess betreffend den Flughafen Zürich ein. Das mit der Projektleitung betraute Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) vereinbarte mit den beiden Hauptbetroffenen, dem Kanton Zürich als Standortkanton und der Flughafen Zürich AG (FZAG) als Flughafenbetreiberin, eine Projektpartnerschaft. Die übrigen betroffenen Kantone, die zuständigen Bundesstellen sowie weitere Beteiligte sind nach Massgabe der gesetzlichen Grundlagen am SIL-Koordinationsprozess beteiligt. Für den Einbezug der Gemeinden sind die Kantone verantwortlich.

Der Projektplan SIL unterscheidet zwischen zwei Hauptphasen. In der laufenden ersten Phase sind die fachlichen Grundlagen zu erarbeiten, und in Koordinationsgesprächen sind allfällige Konflikte unter den Projektbeteiligten zu ermitteln und nach Möglichkeit zu bereinigen. Der formelle Teil des Sachplanverfahrens findet – zeitlich und inhaltlich abgestimmt mit den Verfahren zur Revision der kantonalen Richtpläne – nach Abschluss der Koordinationsgespräche in einer zweiten Phase statt. Diesem zweiteiligen Projektablauf liegt die Überlegung zu Grunde, dass das ordentliche Verfahren erst beginnen kann, wenn geprüfte und sorgfältig ausgewertete technische Grundlagen vorliegen.

Mit dem Koordinationsgespräch I vom 25. Oktober 2005 erreichte der SIL-Prozess einen ersten Meilenstein. Nach der Diskussion mit den Nachbarkantonen konnte die Projektoberleitung die Grundlagen für die Erarbeitung der künftigen Betriebsvarianten verabschieden: die Nachfrageprognose bis 2030, die betrieblichen Eckwerte, die Vorgaben für die Betriebsvarianten und die Kriterien für die Bewertung der Varianten.

Die im Zusammenhang mit dem Koordinationsgespräch I festgelegten Vorgaben für die Erarbeitung der Flugbetriebskonzepte und die Bildung der Betriebsvarianten lauten wie folgt:

- Bei der Bildung der Betriebsvarianten sind alle sicheren und effizienten Flugbetriebskonzepte in die Überlegungen einzubeziehen. Bei Flugbetriebskonzepten, die bei der Variantenbildung nicht berücksichtigt werden, ist nachvollziehbar darzustellen, warum sie nicht berücksichtigt werden.
- Bei der Bewertung und Wahl der Betriebsvarianten ist den Anforderungen der Nachhaltigkeit Rechnung zu tragen.
- Die Sicherheit der Betriebsvarianten ist zu gewährleisten; massgebend sind die geltenden Normen der Luftfahrt. Die technische Machbarkeit und Sicherheit der Flugbetriebskonzepte werden parallel zu deren Erarbeitung überprüft. Für Flugbetriebskonzepte, deren Sicherheit noch nicht abschliessend nachgewiesen werden kann, ist bei der Bildung der Betriebsvarianten ein Ersatzkonzept auszuweisen.
- Die Bestimmungen der Umwelt- und Raumplanungsgesetzgebung sind einzuhalten, die Auswirkungen der Betriebsvarianten auf Raum und Umwelt sollen möglichst gering ausfallen. Dies ist sowohl bei der Auswahl der Beurteilungskriterien wie auch bei der Bewertung der Varianten zu berücksichtigen.
- Die Betriebsvarianten sind als Grundlage für das definitive Betriebsreglement auf einen Planungshorizont bis 2020 und für die raumplanerische Vorsorge auf einen Planungshorizont bis 2030 und darüber hinaus auszurichten.
- Für die Benützung des deutschen Luftraums sind sowohl Betriebsvarianten zu bilden, welche die Bestimmungen der heute geltenden deutschen Verordnung einhalten, als auch solche, die den deutschen Luftraum mit einbeziehen.
- Bereits bekannte Betriebsvarianten und Flugbetriebskonzepte sind auch zu behandeln. Namentlich sind dies je eine Betriebsvariante mit den Charakteristiken des Betriebs gemäss altem Betriebsreglement und gemäss vorläufigem Betriebsreglement (vom 29. März 2005), die Betriebsvariante BV2 aus dem 1. SIL-Prozess (2001/2002) und Betriebsvarianten mit dem gekröpften Nordanflug.

Mit der Festlegung der Vorgaben wurden die Eckwerte für den SIL-Prozess abschliessend und endgültig umschrieben.

Im Vorfeld des Koordinationsgesprächs I stellte der Regierungsrat fest, dass die Grundlagen und Vorgaben für den SIL-Prozess im Einklang mit seinen flughafenpolitischen Beschlüssen stehen. Grundsätzlich sind sie geeignet, die Ziele des Regierungsrates zur Flughafenpolitik sowie zur räumlichen Entwicklung der Flughafenregion zur Geltung zu bringen. Insbesondere können mit diesen Zwischenergebnissen, auf denen die weiteren Arbeiten im SIL-Koordinationsprozess aufbauen, die vier besonders wichtigen Anliegen des Kantons Zürich berücksichtigt werden: Schutz der Bevölkerung, Stärkung des Wirtschaftsstandortes, Vertrauen der Bevölkerung und Akzeptanz des Flughafens sowie Sicherheit und Zuverlässigkeit des Flugbetriebes. Diese Haltung wurde am 26. Oktober 2005 mit einer Medienmitteilung veröffentlicht.

Das Koordinationsgespräch II zur Diskussion des Variantenfächers wurde in zwei Teilen durchgeführt: Am 8. Dezember 2006 erfolgte die Präsentation der im Fachprozess entwickelten 19 Betriebsvarianten; die politische Diskussion im Rahmen des Koordinationsgesprächs II, zweiter Teil, wurde auf den 6. Juli 2007 festgesetzt. Mit diesem Ablauf erhielten die Teilnehmenden ausreichend Zeit, um die umfangreichen Dokumente beurteilen und ihre Stellungnahmen für den zweiten Teil des Koordinationsgesprächs vorbereiten zu können. Ausserdem wurden damit kantonsinterne Konsultationen möglich.

Zu Fragen 1 und 2:

Die Volkswirtschaftsdirektion berief am 4. Juni 2007 die Konsultative Konferenz Flughafen Zürich (KKFZ, das Konsultationsgremium für die Gemeinden des Kantons Zürich gemäss § 4 des Flughafengesetzes, LS 748.1) zur Präsentation und Diskussion der Stellungnahmen zu den Betriebsvarianten ein und hörte am 6. Juni 2007 im Rahmen des Info-Forums Flughafen die Bürgerorganisationen und Interessenverbände von Gemeinden rund um den Flughafen und am 11. Juni 2007 die Nachbargemeinden des Flughafens an: die fünf Standortgemeinden des Flughafens, Kloten, Oberglatt, Opfikon, Rümlang und Winkel, sowie fünf weitere Gemeinden, deren Gebiet im Falle von Pistenausbauten beansprucht würde: Bachenbülach, Bülach, Höri, Niederglatt und Niederhasli.

In den jeweiligen durch die Volkswirtschaftsdirektion versandten Einladungen wurden keine konkreten Fragen aufgelistet, sondern es wurde festgehalten, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Gelegenheit erhalten würden, die politische Beurteilung der Betriebsvarianten darzulegen und mit den anderen Vertreterinnen und Vertretern zu diskutieren. Den Teilnehmenden der KKFZ und des Info-Forums Flug-

hafen wurde zudem ein Antwort-Raster zugestellt, um die Stellungnahmen zu erleichtern, mit dem Hinweis, dass es den Teilnehmenden frei stehe, sich daran zu halten. Der Antwort-Raster enthielt die folgenden Punkte:

- anzustrebende verkehrliche Entwicklung / Funktion des Flughafens Zürich
- bevorzugte Betriebsvariante(n)
- Optimierungsvorschläge für die bevorzugte(n) Betriebsvariante(n)
- Anforderungen an die raumplanerische Vorsorge

Die Bürgerorganisationen und Interessenvereinigungen der Gemeinden erhielten ausserdem vorab Gelegenheit, zusätzliche Traktandenwünsche zu Themen anzubringen, über die sie informieren wollten, sowie zu Themen, über die sie Informationen von Seiten der Volkswirtschaftsdirektion wünschten. In der Einladung an die Nachbargemeinden des Flughafens wurden diese darum gebeten, in ihren Ausführungen zunächst Stellung zu den fachlichen Grundlagen zu nehmen (Lärmbelastung, Flächenbeanspruchung, Hindernisbegrenzung und wirtschaftliche Auswirkungen) und anschliessend eine politische Würdigung der Betriebsvarianten aus Sicht ihrer Gemeinde vorzunehmen und dabei auch mögliche Massnahmen zur Optimierung anzusprechen.

Die Zusammensetzung und die Spielregeln der Konsultativen Konferenz dienen dem gesetzlich vorgesehenen Zweck, dem Informations- und Meinungs austausch in Flughafenfragen. Die Gemeinden des Kantons Zürich sind bezirkswise vertreten, wobei pro Bezirk durch den jeweiligen Gemeindepräsidentenverband zwei Exekutivvertreterinnen oder -vertreter delegiert werden. Eine Ausnahme bilden die beiden Bezirke Bülach und Dielsdorf. Sie sind wegen ihrer Nähe zum Flughafen in einer Weise betroffen, die es unmöglich macht, die bestehenden unterschiedlichen Meinungen auf zwei Vertreter zu delegieren. Deshalb werden diesen beiden Bezirken je drei Vertreter zugestanden. Die vorgängige bezirksinterne Vernehmlassung fällt vollständig in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Gemeindepräsidentenverbände der Bezirke.

Es ist aus verschiedenen Gründen zweckmässig, die Meinung aller Regionen des Kantons in die Diskussion einzubeziehen. In den dem SIL-Fachprozess folgenden formellen Planungsverfahren sind öffentliche Mitwirkungsverfahren vorgesehen, die der Bevölkerung im ganzen Kanton Gelegenheit bieten werden, Stellung zu nehmen (Art. 4 Abs. 2 Raumplanungsgesetz [SR 700] und Art. 19 Raumplanungsverordnung [SR 700.1] mit Bezug auf das SIL-Objektblatt, § 7 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1] mit Bezug auf die Revision des Kapitels 4.6.1 des kantonalen Richtplans). Sodann sieht § 19 des Flughafengeset-

zes vor, dass bei konkreten Ausbauprojekten des Pistensystems die Einreichung von entsprechenden Plangenehmigungsgesuchen der Zustimmung des Kantonsrates in der Form eines referendumsfähigen Beschlusses bedarf. Weder auf Stufe des Kantonsrates noch bei einer Volksabstimmung wird dabei eine Gewichtung nach der Lärmbetroffenheit vorgenommen. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass sich eine Gewichtung nach Betroffenheit methodisch ausserordentlich schwierig gestalten würde und ihrerseits zweifellos politisch umstritten wäre.

Um den Gesichtspunkten der Betroffenheit auf eine machbare Weise Rechnung zu tragen, wurden die Gemeinden in Flughafennähe, die den Wohnort für einen Grossteil der von Immissionsgrenzwert- und Alarmwertüberschreitungen betroffenen Bevölkerung bilden, gesondert zur Stellungnahme eingeladen. Es zeigte sich aber auch in diesem Kreis, dass keine einheitliche Meinung über die zukünftige Ausrichtung des Flughafens besteht.

Zu Frage 3:

Bei der Auswertung sämtlicher Stellungnahmen spielte ausschliesslich die Frage nach der raumplanerischen Sicherung von Optionen für Pistenausbauten eine Rolle. Die Frage, ob – und in welcher Frist – Pistenausbauten konkret umgesetzt werden sollten, war bedeutungslos. Deshalb wurden sämtliche Befürworterinnen und Befürworter von Pistenverlängerungen zu einer einzigen Gruppe zusammengefasst. Dementsprechend wurde auch in der Medienmitteilung davon gesprochen, dass die Vertretungen rund der Hälfte der zwölf Zürcher Bezirke «offen» seien für Varianten, die mit Pistenverlängerungen verbunden seien. Der Regierungsrat nahm im Übrigen zuhanden des SIL-Koordinationsprozesses dahingehend Stellung, dass er sich in erster Priorität für Lösungen auf dem bestehenden Pistensystem, aber auch – im Sinne der raumplanerischen Vorsorge – für die Offenhaltung von Pistenverlängerungen aussprach.

Zu Frage 4:

Weder Stimmen in der Konsultativen Konferenz noch der Regierungsrat sprachen sich vorbehaltlos für eine nachfrageorientierte Entwicklung des Flughafens aus. Aus den Unterlagen zum SIL-Prozess geht klar hervor, dass dafür längerfristig die Einrichtung eines Parallelpistensystems notwendig wäre; der Regierungsrat lehnt indessen die raumplanerische Sicherung dafür ab.

Zu Frage 5:

Die Begrenzung und nach Möglichkeit die Verringerung der Lärmbelastung sind ein zentrales Anliegen der Flughafenpolitik des Regierungsrates und sind auch in den Vorgaben zum SIL-Prozess verankert.

Der Regierungsrat hat sich bei der Beurteilung der Betriebsvarianten wesentlich von den entsprechenden Lärmwerten leiten lassen. Dabei hat sich gezeigt, dass auf dem bestehenden Pistensystem Lärmoptimierungen möglich sind, wenn mit Deutschland eine entsprechende Regelung gefunden werden kann. Sodann zeigen auch Betriebsvarianten, die Pistenverlängerungen voraussetzen, verhältnismässig günstige Lärmwerte. Dies war der entscheidende Grund für den Regierungsrat, sich für die Offenhaltung entsprechender Optionen auszusprechen. Die absehbaren technischen Entwicklungen an der Lärmquelle und die geeignete Gestaltung der An- und Abflugverfahren sind wesentlich wirksamer zur Lärmbekämpfung als eine mengenmässige Beschränkung der Flugbewegungen. Auch diesbezüglich liegen mit dem Bericht des BAZL zu den Betriebsvarianten klare Grundlagen vor.

Zu Frage 6:

Die heute unbefriedigende Situation betreffend den Flughafen Zürich ist teilweise Folge mangelhafter raumplanerischer Vorsorge. Sowohl das SIL-Objektblatt als auch das den Flughafen Zürich betreffende Kapitel des kantonalen Richtplans dienen dazu, diesbezüglich Verbesserungen anzustreben. Die Offenhaltung von künftigen Entwicklungsoptionen ist noch kein endgültiger Entscheid für oder wider konkrete Ausbauprojekte. Gemäss dem Flughafengesetz ist ohnehin der Kantonsrat bzw. im Referendumsfall das Volk die entscheidende Instanz dafür, ob konkrete Ausbauprojekte ausgelöst werden können. Die vorläufige Unterstützung der Behördeninitiative KR-Nr. 382/2006 betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich («Keine Neu- und Ausbauten von Pisten») durch den Kantonsrat ist noch kein Grund, raumplanerische Optionen für die Entwicklung des Flughafens Zürich bzw. der Flughafenregion bereits im heutigen Stadium der Sachplanung zu verwerfen.

Zu Frage 7:

Die Volkswirtschaftsdirektorin hat am Koordinationsgespräch vom 6. Juli 2007 folgende Haltung des Regierungsrates vertreten:

Der Regierungsrat bekennt sich zu einem wettbewerbsfähigen Flughafen Zürich mit Drehkreuzfunktion als Voraussetzung für den Erfolg des Wirtschaftsstandorts und der Volkswirtschaft des Kantons Zürich. Er unterstützt den Gegenvorschlag des Kantonsrates vom 26. März 2007 zur Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik», der eine siebenstündige Nachtruhe, die Überwachung der Lärmauswirkungen auf der Grundlage des Zürcher Fluglärmindezes und eine Beschlussfassung des Kantonsrates über die weitere Flughafenentwicklung bei Erreichen einer Bewegungszahl von 320 000 Bewegungen umfasst.

Die Auswahl und Optimierung der Betriebsvarianten haben vom heutigen Pistensystem auszugehen und sollen sich an einem langfristigen Entwicklungspfad orientieren. Auf dem bestehenden Pistensystem ist eine gegenseitige Optimierung der Varianten A und E vorzunehmen, wobei dieser Optimierungsprozess in Abstimmung mit den Gesprächen mit Deutschland vorzunehmen ist. Als Rückfallebene ist die Einführung des gekröpften Nordanflugs im Sinne der Betriebsvariante B weiterzuverfolgen.

Mit Einschränkung des Variantenfächers auf die Betriebsvariante J im Sinne einer grundsätzlichen Stossrichtung kann sich der Regierungsrat damit einverstanden erklären, dass im weiteren SIL-Prozess auch Pistenverlängerungen als raumplanerische Option weiterverfolgt werden. Diese Zusage steht jedoch unter dem klaren Vorbehalt, dass eine allfällige künftige Einlösung dieser Option die Zusage des Kantonsrates und des Volkes im Sinne von § 19 des Flughafengesetzes benötigt. Ausserdem besteht für die Weiterverfolgung dieser Option der ebenso klare Vorbehalt, dass mit Deutschland eine langfristig tragfähige, auch für die Zürcher Bevölkerung befriedigende Regelung sowohl auf dem bestehenden Pistensystem als auch bei allfälligen Weiterentwicklungen verbindlich vereinbart wird.

Die vorsorgliche Raumsicherung für ein Parallelpistensystem wird mit Blick auf die Unvereinbarkeit eines solchen Bauwerks mit dem Moorschutz und die noch offenen raumplanerischen Massnahmen in den unmittelbar betroffenen Flughafengemeinden nicht unterstützt. Es ist davon auszugehen, dass die räumliche Vorsorge erhebliche Eingriffe in die Siedlungsentwicklung der betroffenen Gemeinden erfordern würde. Es ist nicht absehbar, ob die Parallelpiste dereinst gebaut werden kann. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die raumplanerische Sicherung einer Parallelpiste ab.

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

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli