

Antrag des Regierungsrates vom 29. August 2012

KR-Nr. 204/2011

4926

**Beschluss des Kantonsrates
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 204/2011 betreffend
Keine Kleinfliegerei auf dem Flugplatz Dübendorf**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. August 2012,

beschliesst:

I. Das dringliche Postulat KR-Nr. 204/2011 betreffend Keine Kleinfliegerei auf dem Flugplatz Dübendorf wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 24. Oktober 2011 folgendes von den Kantonsräten Thomas Hardegger, Rümlang, Thomas Maier, Dübendorf, und Markus Schaaf, Zell, am 11. Juli 2011 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht aufzuzeigen, wie der Kanton Zürich dafür sorgen kann, dass die Flughafen Zürich AG keine Auslagerung von Flügen nach Dübendorf vornimmt.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Festlegungen auf Bundesebene**

Für den Betrieb von Flugplätzen, die dem öffentlichen Verkehr dienen (Flughäfen), ist eine Betriebskonzession des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erforderlich. Mit der Konzession wird das Recht verliehen, einen Flughafen gewerbsmässig zu betreiben und hierfür Gebühren zu erheben. Demgegenüber ist der Konzessionär unter anderem verpflichtet, den Flughafen unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Beschränkungen allen im nationalen und internationalen Verkehr zugelassenen Luftfahrzeugen zur Verfügung zu stellen (Art. 36a Abs. 1 und 2 Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948, LFG, SR 748.0). Dieser Zulassungszwang wird in verschiedenen, aus dem LFG abgeleiteten Erlassen und Verfügungen wiederholt, so z. B. in Art. 2 Bst. b und c der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.131.1). Der Zulassungszwang wurde auch in die Betriebskonzession übergeführt, die das UVEK der Flughafen Zürich AG (FZAG) mit Verfügung vom 31. Mai 2001 erteilt hat (III, Ziffer. 3.1). Ebenso ist der Zulassungszwang im vorläufigen Betriebsreglement (vBR) für den Flughafen Zürich vom 30. Juni 2011 verankert (Art. 1 Anhang 1 vBR). Die Betriebskonzession und das Betriebsreglement können eingesehen werden unter www.flughafen-zuerich.ch, Rubrik Flugbetrieb/Grundlagen. Die FZAG ist also grundsätzlich verpflichtet, den Flugplatz auch der «Kleinfliegerei» (zur Definition Ziff. 3.1 nachfolgend) zur Verfügung zu stellen.

2. Festlegungen im Betriebsreglement des Flughafens Zürich

Der Zulassungszwang kann, wie ausgeführt, eingeschränkt werden durch entsprechende Festlegungen im Betriebsreglement eines Flughafens. Der Flughafen Zürich hat solche Einschränkungen im vBR verankert. In Art. 2 Anhang 1 vBR ist die Reihenfolge des Benützervorrangs geregelt. Nach dieser Bestimmung haben die Flüge des Linienverkehrs Priorität vor allen übrigen Verkehrsarten. An zweiter Stelle folgen die Charterkettenflüge des Nichtlinienverkehrs, d. h. jene Charterflüge, die regelmässig während einer oder mehrerer Saisons durchgeführt werden. Die nicht gewerbsmässigen Flüge im Instrumentenflugverkehr stehen in der Reihenfolge des Benützervorrangs an zweitletzter, die nicht gewerbsmässigen Flüge im Sichtflugverkehr an

letzter Stelle. Wenn also in Zukunft aus Kapazitätsgründen nicht mehr alle Flüge im Flughafen Zürich abgewickelt werden können, so werden diese Verkehrssegmente nach einer neuen fliegerischen Basis suchen müssen.

3. Klärung der Begriffe

3.1 «Kleinaviatik/Kleinfliegerei» und/oder «Privatfliegerei»

Der im vorliegenden dringlichen Postulat verwendete Begriff «Kleinaviatik» bzw. «Kleinfliegerei» ist nicht klar definiert. Er wird, jedenfalls sprachlich, in der Begründung abgegrenzt von der «Privatfliegerei» (siehe Absatz 1: «Geplant ist offenbar in erster Linie, die Kleinaviatik und die Privatfliegerei aus Kloten nach Dübendorf zu verlagern.»). Der damit verbundene Begriff «Kleinflugzeug» umfasst Flugzeuge mit einem maximalen Abfluggewicht von höchstens 8618 kg (entsprechend 19 000 Pfund; vgl. Ziff. 1 Abs. 4 Anhang 5 Lärmschutzverordnung, LSV, SR 814.41). Weniger eindeutig ist der Begriff «Privatfliegerei». Diese Sparte umfasst, vereinfacht ausgedrückt, im Wesentlichen die Flüge der nicht gewerbsmässigen Luftfahrt (ausgenommen Taxiflüge und Rundflüge, die der gewerbsmässigen Luftfahrt zuzurechnen sind). Nicht von Bedeutung ist hingegen, mit welchem Fluggerät solche Flüge durchgeführt werden. Privatflüge werden zwar grösstenteils mit Maschinen durchgeführt, die häufig unter die Kategorie der «Kleinflugzeuge» fallen, möglich sind solche Operationen jedoch auch mit grösseren und schwereren Maschinen. Im Folgenden wird, dem Titel des vorliegenden Postulats folgend, einzig der Begriff «Kleinfliegerei» verwendet, worunter die tendenziell mit eher kleinerem, leichtem (≤ 8618 kg maximalem Abfluggewicht) Fluggerät durchgeführten Sport- und Hobbyflüge sowie die Geschäftsflüge fallen. 2011 wurden am Flughafen Zürich rund 23 000 Flugbewegungen verzeichnet, die der so definierten Kleinfliegerei zuzurechnen sind.

Auch die Fluggeräte für Ambulanz- und Rettungsflüge fallen in aller Regel in die oben umschriebene Kategorie der Kleinfliegerei. Für sie gelten jedoch besondere flugbetriebliche Regeln. Der Regierungsrat geht davon aus, dass diese Kategorie vom Postulat nicht erfasst wird. Die nachstehenden Ausführungen gelten denn auch nicht für diese besonderen Kategorien. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die REGA bereits heute eine Helikopterbasis auf dem Flugplatz Dübendorf betreibt.

3.2 «Auslagerung»

Unter dem Begriff «Auslagerung» (der Kleinfliegerei) wird im Folgenden eine eigentliche Umsiedlung, d. h. die mehr oder weniger in einem Schritt erfolgende Verlegung dieser Verkehrssparten von Zürich-Kloten nach Dübendorf verstanden. Diese Präzisierung ist deshalb von Bedeutung, weil die so verstandene Auslagerung angesichts des Zulassungszwangs, dem die FZAG unterliegt, ein entsprechendes Gesuch des Verwaltungsrates (VR) an den Bund voraussetzt, das dem Veto der Staatsvertretung im VR der FZAG unterliegt (siehe nachstehend Ziff. 4.5). Wenn unter «Auslagerung» hingegen nicht die eigentliche Umsiedlung im eben erwähnten Sinn verstanden wird, sondern eine sich schrittweise und über längere Zeit abzeichnende Verlagerung, so ist die Rechtslage eine andere. Eine so verstandene Verlagerung setzt kein entsprechendes Gesuch des VR der FZAG an den Bund voraus, sodass das Veto des Regierungsrates in diesem Fall nicht zum Tragen kommen würde.

4. Möglichkeiten zur Verhinderung der Auslagerung der Kleinfliegerei von Zürich-Kloten nach Dübendorf

4.1 Stellungnahme der FZAG

Das vorliegende Postulat verlangt Auskunft darüber, wie der Kanton Zürich eine Auslagerung von Flügen von Zürich-Kloten nach Dübendorf durch die FZAG verhindern könnte. Nachfolgend werden diese Möglichkeiten aufgezeigt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Flughafenhalterin in keiner Weise beabsichtigt, eine Auslagerung der Kleinfliegerei oder andere Verkehrssparten nach Dübendorf oder anderswohin in die Wege zu leiten. Hierzu besteht, worauf die FZAG in ihrer Stellungnahme vom 17. Februar 2012 zum vorliegenden Postulat hinweist, nicht zuletzt auch wegen der erwähnten (Ziff. 2), im vBR klar geregelten Reihenfolge des Benützervorrangs keine Notwendigkeit.

Im Einzelnen würden dem Kanton die im Folgenden aufgelisteten Möglichkeiten zur Verfügung stehen, eine Auslagerung der Kleinfliegerei von Zürich-Kloten nach Dübendorf durch die FZAG zu verhindern bzw. zu verhindern zu versuchen.

4.2 Dialog mit dem Bund

Die im vorliegenden Postulat aufgeworfene Frage stellt sich nur dann, wenn der Militärflugplatz Dübendorf für die Kleinfliegerei oder eine andere Verkehrssparte zur Verfügung stünde. Die Antwort auf diese Frage hängt wiederum in erster Linie vom neuen Stationierungskonzept für die Armee ab, das darüber entscheiden wird, ob die Luftwaffe den Militärflugplatz Dübendorf nach 2014 weiter nutzen oder aber – wie ursprünglich geplant – endgültig aufgeben wird. Daneben haben das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und das UVEK eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Möglichkeiten einer zivilaviatischen Mitbenutzung des Militärflugplatzes Dübendorf zum Gegenstand hat (siehe dazu die Stellungnahme des Regierungsrates vom 21. September 2011 zum vorliegenden dringlichen Postulat RRB Nr. 1152/2012).

Die Haltung des Regierungsrates zur Frage der zivilaviatischen Nutzung des Flugplatzes Dübendorf ist dem Bund bekannt. Dem VBS wurden einerseits die Ergebnisse der Testplanung Dübendorf und die gestützt darauf formulierte grundsätzliche Haltung des Regierungsrates im Wortlaut zugestellt (RRB Nr. 751/2010 vom 19. Mai 2010). Erneuert wurde diese Haltung mit RRB Nr. 1490/2011, der die Koordination des Flugbetriebes in Zürich-Kloten mit dem Betrieb der Luftwaffe in Dübendorf im Rahmen der Erarbeitung des Objektblatts Flughafen Zürich des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) zum Gegenstand hatte. Die ablehnende Haltung des Regierungsrates zur zivilaviatischen Nutzung des Flugplatzes Dübendorf, darin eingeschlossen selbstverständlich auch die Auslagerung der Kleinfliegerei, ist dem Bund mithin bekannt.

4.3 Dialog mit der FZAG

Die Haltung des Regierungsrates zur zivilaviatischen Nutzung des Flugplatzes Dübendorf ist auch der FZAG bekannt. Sollte die FZAG eine Auslagerung der Flüge der Kleinfliegerei nach Dübendorf anstreben, würde der Regierungsrat vorab das Gespräch mit der Flughafenhalterin suchen. Es hat sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass die Flughafenhalterin ein offenes Ohr hat für Anliegen ihres mit Abstand grössten und wichtigsten Aktionärs, unabhängig davon, ob sie unter den Veto-Tatbestand von § 19 des Flughafengesetzes (LS 748.1) fallen. Die neue, siebenstündige Nachtruhe, die in das vBR Eingang gefunden hat, ist nur ein Beispiel dafür. Wie erwähnt, bekundet die FZAG jedoch überhaupt kein Interesse, die Kleinfliegerei nach Dübendorf auszulagern. Sollte es sich jedoch wider aller Erwartung

zeigen, dass die FZAG trotzdem beabsichtigt, eine Auslagerung der Kleinfliegerei oder anderer Verkehrssparten nach Dübendorf in die Wege zu leiten, so stünden dem Kanton auch noch folgende Möglichkeiten zur Verfügung, dies zu verhindern bzw. dies zu verhindern zu versuchen.

4.4 Rechtliche Möglichkeiten auf Bundesebene

Falls die Kleinaviatik in dem hier angenommenen Umfang (rund 23 000 pro Jahr, siehe Ziff. 3.1) nach Dübendorf ausgelagert werden sollte, würde dies in einem ersten Schritt zwingend einen zivilaviatischen Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt für den Flugplatz Dübendorf bzw. ein entsprechendes Objektblatt voraussetzen (Art. 13 Raumplanungsgesetz, SR 700, Art. 14 Raumplanungsverordnung, SR 700.1, Art. 3a VIL). Der Regierungsrat geht davon aus, dass diese Arbeiten, gleich wie jene zum SIL-Objektblatt Flughafen Zürich, unter der Federführung des Bundes erfolgen würden, wobei der Kanton Zürich ebenfalls mit einbezogen würde und auch die öffentliche Mitwirkung (vor allem Stellungnahme zu einem Entwurf des SIL-Objektblattes Flugplatz Dübendorf) gewährleistet wäre. Der Regierungsrat könnte seine Haltung zur Frage der Auslagerung der Kleinfliegerei von Zürich-Kloten nach Dübendorf im Rahmen dieser Arbeiten bzw. Verfahrensschritte erneut einbringen.

Sollte der Militärflugplatz Dübendorf für die Kleinaviatik oder andere zivile Verkehrssparten zugänglich gemacht werden, müsste ein Betreiber für den zivilaviatischen Flugbetrieb verantwortlich zeichnen (Flugplatzhalter). Dieser müsste Träger einer ihm vom Bund zu erteilenden Betriebskonzession bzw. Betriebsbewilligung sein, je nachdem, ob ihn ein Zulassungszwang treffen würde oder nicht (Art. 36a und 36b LFG sowie Art. 10 ff. und 17 ff. VIL). Darüber hinaus müsste der Betreiber dem Bund ein Betriebsreglement zur Genehmigung unterbreiten (Art. 23 ff. und Art. 30 VIL). Im Rahmen dieser Verfahren hätte der Kanton Zürich – wie im Übrigen auch alle betroffenen Gemeinden, Organisationen und Private – die Möglichkeit, Anträge zu stellen und die entsprechenden Beschlüsse des Bundes auf dem Beschwerdeweg an das Bundesverwaltungsgericht und an das Bundesgericht weiterzuziehen.

4.5 Rechtliche Möglichkeit auf Kantonsebene

Wie ausgeführt, umfasst der Zulassungszwang, dem der Flughafen Zürich unterliegt, grundsätzlich auch die Kleinfliegerei. Einer eigentlichen Auslagerung dieser Flugbetriebssparte müsste deshalb eine entsprechende Änderung des vBR vorangehen, mit der die Kleinfliegerei am Flughafen Zürich inskünftig vom Zulassungszwang ausgenommen wäre. Eine solche Betriebsreglementsänderung würde unter § 19 Abs. 1 des Flughafengesetzes fallen. Gemäss dieser Bestimmung unterliegen Beschlüsse des VR, die Gesuche an den Bund um Änderungen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung betreffen, dem Veto der Staatsvertretung im VR der FZAG. Die Auslagerung der Kleinfliegerei von Zürich-Kloten nach Dübendorf würde eine solche fluglärmrelevante Änderung des Betriebsreglements darstellen, da die Städte und Gemeinden rund um den Flugplatz Dübendorf zweifellos neu oder vermehrt mit Fluglärm belastet würden. Aussagen darüber, um welche Gemeinden es sich dabei handeln und wie hoch die Fluglärmbelastung ausfallen würde, wären erst möglich, wenn die entsprechenden Betriebskonzepte vorlägen. Angesichts der klaren Haltung des Regierungsrates zur zivilaviatischen (Mit-)Benützung des Militärflugplatzes Dübendorf (siehe Ziff. 4.1) liegt es auf der Hand, dass der Kanton gegen ein solches Gesuch der FZAG an den Bund das Veto einlegen würde. Nach dem Veto der Staatsvertretung wäre es der Flughafenhalterin verwehrt, beim Bund ein Gesuch um Änderung des vBR (Aufhebung des Zulassungszwangs für die Kleinfliegerei) einzureichen. Damit wäre eine Auslagerung der Kleinfliegerei nach Dübendorf (im Sinne einer eigentlichen Umsiedlung dieser Verkehrssparte) nicht möglich.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass der Kanton über verschiedene rechtliche und tatsächliche Möglichkeiten verfügt, um dafür zu sorgen, dass die FZAG die Kleinfliegerei oder eine andere Verkehrssparte nicht nach Dübendorf auszulagern versucht. Wie erwähnt, beabsichtigt die Flughafenhalterin jedoch nicht, eine solche Auslagerung in die Wege zu leiten.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 204/2011 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Kägi	Husi