

Antrag des Regierungsrates vom 3. November 2021

KR-Nr. 87/2020

**5774**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Einzelinitiative KR-Nr. 87/2020  
betreffend «Nur-ein-Flughafen-Initiative»**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 3. November 2021,

*beschliesst:*

I. Die Einzelinitiative KR-Nr. 87/2020 von Peter Wolfgang von Matt, Zürich, betreffend «Nur-ein-Flughafen-Initiative» wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und Peter Wolfgang von Matt, Zürich.

---

Der Kantonsrat hat am 18. Mai 2020 folgende von Peter Wolfgang von Matt, Zürich, am 1. März 2020 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Kantonale Einzelinitiative zum Schutz von Mensch und Umwelt vor Mehrbelastung durch Verkehr von Düsenflugzeugen («Nur-ein-Flughafen-Initiative») mit dem Begehren (ausgearbeiteter Entwurf), die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 sei wie folgt zu ergänzen: Art. 102 Abs. 4 (neu): Kanton und Gemeinden wirken darauf hin, dass im Kantonsgebiet nur ein Flughafen für den gewerbsmässigen Verkehr von Düsenflugzeugen betrieben wird.

Begründung:

Die Anbindung des Kantons an den gewerbsmässigen Verkehr von Düsenflugzeugen ist mit dem bestehenden Grossflughafen gewährleistet. Mensch und Umwelt haben einen vorrangigen Anspruch auf Schutz

vor schädlichen und lästigen Einwirkungen, die von einem zusätzlichen Flughafen ausgehen.

Die Initiative strebt nach dem Schutz von Mensch, Umwelt und Klima vor vermehrter Belastung durch Lärm, Schadstoffe, Treibhausgase und vor Eingriffen in den sozialen Frieden durch Enteignungen. Der Initiant hält aufgrund der Tragweite eine Ergänzung der Kantonsverfassung für das einzig angemessene und wirksame Mittel, um dieser drohenden Belastung kompromisslos entgegenzutreten. Mit der Initiative wird es der Mündigkeit der Stimmberechtigten anheimgestellt, gleichzeitig darüber zu entscheiden, ob diese Schutzklausel bejaht und im kantonalen Grundgesetz festgeschrieben wird.

Die vorliegende Einzelinitiative ist ein Hilferuf an die kantonale Volksvertretung. Gemäss Veröffentlichung im Amtsblatt vom 31. Januar 2020 befindet sich eine Volksinitiative mit gleichlautendem Inhalt im Sammelstadium. Aufgrund der seither eingetretenen epidemiologischen Situation erweist sich eine konkrete Sammeltätigkeit in den nächsten Wochen und Monaten für die Unterschriftensammelnden wie auch für Unterzeichnende wegen einer ernstzunehmenden Gesundheitsgefährdung als unzumutbar (gemäss BAG überleben die unterschiedlichen Keime auch einige Stunden in winzigen Tröpfchen auf Händen oder Oberflächen von Gebrauchsgegenständen).

Ich stelle eine hohe bis maximale Übereinstimmung des Initiativziels mit den Wahlprogrammen sämtlicher im Kantonsrat vertretenen Parteien fest. Ich appelliere an die Mitglieder des Kantonsrates, in dieser ausserordentlichen Situation gegenüber dem Stimmvolk eine Brücke zu bauen und ersuche darum, dieser Einzelinitiative mit einer möglichst deutlichen Mehrheit die vorläufige Unterstützung sowie eine allfällige Zustimmung zu erteilen, um das Begehren einem Volksentscheid zuzuführen.

---

*Bericht des Regierungsrates:*

## **A. Ausgangslage**

Die Einzelinitiative verlangt, dass Kanton und Gemeinden darauf hinwirken, dass im Kantonsgebiet nur ein Flughafen für den gewerbmässigen Verkehr von Düsenflugzeugen betrieben wird. Zur Begründung wird ausgeführt, Mensch und Umwelt hätten einen vorrangigen

Anspruch auf Schutz vor schädlichen und lästigen Einwirkungen, die von einem zusätzlichen Flughafen ausgehen. Zudem strebe die Initiative nach dem Schutz von Mensch, Umwelt und Klima vor vermehrter Belastung durch Lärm, Schadstoffe, Treibhausgase und vor Eingriffen in den sozialen Frieden durch Enteignungen.

Die Einzelinitiative verlangt somit, dass der Kanton und die Gemeinden gestützt auf die Kantonsverfassung darauf hinzuwirken haben, dass im Kanton Zürich neben dem Flughafen Zürich keine weitere Infrastruktur der Luftfahrt besteht, die kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt:

1. Die Infrastruktur liegt im Kantonsgebiet.
2. Diese gilt als Flughafen mit gewerbsmässigem Flugbetrieb.
3. Der Flugbetrieb erfolgt durch Düsenflugzeuge.

Zurzeit gibt es im Kanton Zürich neben dem Flughafen Zürich keine Luftfahrtinfrastruktur, die den in der Einzelinitiative erwähnten Kriterien entspricht. Die Einzelinitiative zielt damit allein auf die Verhinderung von entsprechenden neuen Anlagen.

## **B. Formelles**

Vom Kantonsrat gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; LS 161) vorläufig unterstützte Einzelinitiativen werden dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen. Gestützt auf § 139a Abs. 1 GPR erstattet der Regierungsrat Bericht und Antrag über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative. Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV; LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV).

Art. 87 der Bundesverfassung (BV; SR 101) weist die Gesetzgebung über die Luftfahrt umfassend dem Bund zu. Gestützt auf diese Kompetenz hat der Bund die Infrastrukturen der Zivilluftfahrt gesetzlich durch das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) sowie die Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) bzw. raumplanerisch mit dem Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL), abschliessend geregelt. Demzufolge erfordert der Betrieb eines Flughafens eine Betriebskonzession, ein Betriebsreglement sowie eine Plangenehmigung für die erforderlichen Infrastrukturanlagen. Diese werden alle vom Bund erteilt oder genehmigt, wobei zusätzlich eine Grundlage im SIL bestehen muss, der ebenfalls vom Bundesrat festzulegen ist. Die be-

troffenen Kantone werden in diesen Verfahren jeweils angehört (vgl. insbesondere Art. 36d Abs. 1 und Art. 37d Abs. 1 LFG). Im SIL-Verfahren werden auch die betroffenen Gemeinden angehört, während diese in den übrigen luftfahrtrechtlichen Verfahren ihre Interessen mittels Einsprache zu wahren haben (vgl. Art. 36d Abs. 5 und Art. 37f Abs. 3 LFG). Schlussendlich liegen die Entscheidungskompetenzen jedoch ausschliesslich beim Bund. Die Einflussmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden auf die Gestaltung der Infrastrukturen der Luftfahrt sind infolge des übergeordneten Rechts somit stark eingeschränkt. Folgerichtig ist im Initiativtext ausschliesslich die Rede von einem «Hinwirken» des Kantons und der Gemeinden. Damit wird einerseits klargestellt, dass sich die Umsetzung der Einzelinitiative ausschliesslich darauf beschränkt, den Kantonen und Gemeinden vorzugeben, sich im Rahmen der entsprechenden raumplanerischen und luftfahrtrechtlichen Verfahren des Bundes in Ausübung ihrer Mitwirkungsrechte gegen eine neue gemäss Initiativtext bestimmte Infrastruktur der Zivilluftfahrt auszusprechen, selbst wenn das Vorhaben grundsätzlich den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Dennoch ist das von der Einzelinitiative verlangte Hinwirken mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar. Da die Einzelinitiative auch die Einheit der Materie wahrt und nicht offensichtlich undurchführbar ist, ist sie gültig (Art. 28 Abs. 1 KV).

### **C. Beurteilung der Einzelinitiative**

Die Einzelinitiative verlangt, dass Kanton und Gemeinden darauf hinwirken, dass im Kantonsgebiet nur ein Flughafen für den gewerbsmässigen Verkehr von Düsenflugzeugen betrieben wird. Im Umkehrschluss zulässig sind somit Anlagen, die kein Flughafen sind oder die keinen gewerbsmässigen Verkehr von Düsenflugzeugen aufweisen. Wie die nachstehenden Erwägungen zeigen, knüpft die Einzelinitiative damit an Kriterien an, die sich nicht in das System des Luftfahrtrechts der Schweiz einordnen lassen.

Das Luftfahrtgesetz unterscheidet zwischen zwei Kategorien von Flugplätzen: Flughäfen, die dem öffentlichen Verkehr dienen und verpflichtet sind, Flugzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zuzulassen (Zulassungszwang), sowie Flugfelder, die nur dem privaten Verkehr zur Verfügung stehen und für die kein Zulassungszwang besteht (vgl. Art. 36a und 36b LFG). Die Einzelinitiative erwähnt nur Flughäfen und erfasst damit keine Flugfelder. Gemäss Luftfahrtgesetz ist für die Unterscheidung von Flughäfen und Flugfeldern nicht massgebend, ob der Flugbetrieb gewerbsmässig erfolgt, sondern ob er dem

öffentlichen Verkehr dient. Gewerbsmässiger Verkehr mit Düsenflugzeugen kann mit anderen Worten auf beiden Anlagearten stattfinden.

Das Ziel der Einzelinitiative ist der Schutz von Mensch, Umwelt und Klima vor vermehrter Belastung durch Lärm, Schadstoffe, Treibhausgase und vor Eingriffen in den sozialen Frieden durch Enteignungen. An anderem Ort ist die Rede vom Schutz vor schädlichen und lästigen Einwirkungen, die von einem zusätzlichen Flughafen ausgehen. Die Erreichung dieser Ziele hat jedoch nichts mit der in der Einzelinitiative getroffenen Umschreibung der zu verbietenden Anlagen zu tun. Bereits das geltende Recht stellt sicher, dass die Auswirkungen von Flugplätzen nicht übermässig sein dürfen. Art. 3a Abs. 2 VIL schreibt vor, dass sich der SIL bezüglich sämtlicher Infrastrukturen der Zivilluftfahrt über deren jeweilige Auswirkungen auf Raum und Umwelt auszusprechen hat. Zudem darf ein Betriebsreglement bzw. eine Plan genehmigung nur genehmigt bzw. erteilt werden, wenn die erforderlichen Anforderungen der Raumplanung und des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes erfüllt sind (Art. 25 Abs. 1 Bst. c und 27e Abs. 1 Bst. b VIL). Die Einhaltung der entsprechenden umweltschutzrechtlichen Vorschriften erfordert regelmässig die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Neue Anlagen – worum es hier einzig geht – dürfen nicht zu erheblich störenden Immissionen führen. Auch in anderen Bereichen des Umweltschutzes müssen die geltenden Grenzwerte eingehalten werden. Für den Bau und Betrieb einer Infrastruktur der Zivilluftfahrt ist der Schutz von Mensch und Umwelt vor deren Auswirkungen deshalb bereits heute sichergestellt. Sodann hat der Antrieb der Flugzeuge nur bedingt Einfluss auf die Umweltauswirkungen. Auch anders angetriebene Maschinen können vergleichbare oder sogar grössere Auswirkungen haben. Ein Zusammenhang zwischen dem Ausschluss von Düsenflugzeugen und dem angestrebten Ziel der Einzelinitiative, nämlich der Verringerung der Umweltauswirkungen, ist somit nicht erkennbar. Schliesslich kann gewerbsmässiger Verkehr mit Düsenflugzeugen (Business- oder Ambulanzjets) auch auf Flugfeldern stattfinden. Dies wäre gemäss Wortlaut der Einzelinitiative zulässig.

Diese Erwägungen zeigen, dass die beantragte Formulierung der Verfassungsbestimmung nicht geeignet ist, die Ziele der Einzelinitiative zu erreichen. Hinzu kommt, dass dem Kanton Zürich und den Gemeinden die Anweisung erteilt würde, in sämtlichen luftfahrtrechtlichen Verfahren des Bundes betreffend einen weiteren Flughafen auf Kantonsgebiet mit Düsenflugzeugen grundsätzlich eine ablehnende Haltung einzunehmen. Eine einzelfallgerechte Würdigung eines konkreten Projekts sowie eine Berücksichtigung und Abwägung weiterer schutzwürdiger Interessen würde dadurch ausgeschlossen. Der Initiant schreibt in seiner Begründung von einem «kompromisslosen» Entgegenreten. Eine umfassende Interessenabwägung, die auch die Berücksichtigung

von Interessen betreffend Verkehr, Volkswirtschaft, Entwicklung und Forschung erlauben würde, wäre nicht mehr möglich. Eine Vorschrift zu einer derart einseitigen Haltung erweist sich jedoch weder als sachgerecht noch als verhältnismässig. Der Kanton Zürich und die betroffenen Gemeinden müssen ein konkretes Projekt zum gegebenen Zeitpunkt gestützt auf dannzumal bekannte Grundlagen zu einem bestimmten Vorhaben sowie unter Wahrung sämtlicher berechtigter Interessen beurteilen können, um ein verhältnismässiges Handeln sicherstellen zu können. Eine solche Interessenabwägung hat im Rahmen der entsprechenden raumplanerischen und luftfahrtrechtlichen Verfahren zu erfolgen. Der Synthesebericht Gebietsentwicklung Flugplatz Dübendorf zeigt, dass mit einer solchen Gesamtbetrachtung volkswirtschaftlich, raumplanerisch und umweltrechtlich sachgerechte Lösungen erreicht werden können. Der Bericht zeigt auf, wie die Transformation des Flugplatzareals in Dübendorf auch mit einer zukünftigen moderaten zivilaviatischen Nutzung zum Vorteil des ganzen Kantons und unter Wahrung der Interessen der Bevölkerung vorangetrieben werden kann. Deshalb hat der Regierungsrat dem Synthesebericht und dem darin aufgezeigten Umsetzungsplan zugestimmt (vgl. RRB Nr. 915/2021).

#### **D. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 87/2020 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr	Kathrin Arioli