

4504

**Beschluss des Kantonsrates
über die Behördeninitiative von 69 Gemeinden des
Kantons Zürich betreffend Änderung des Gesetzes
über den Flughafen Zürich (Beschränkung
der Flugbewegungen bei 320 000 pro Jahr
und mindestens acht Stunden Nachtsperrezeit)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. Mai 2008,

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 195/2006 von 69 Gemeinden des Kantons Zürich betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich (Beschränkung der Flugbewegungen bei 320 000 pro Jahr und mindestens acht Stunden Nachtsperrezeit) wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat am 6. November 2006 folgende Behördeninitiative von 69 Gemeinden des Kantons Zürich vom 3. Juli 2006 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

«Das Gesetz über den Flughafen Zürich sei wie folgt zu ergänzen:

§ 1. Abs. 2 Flughafengesetz (neu)

Unter Vorbehalt zwingender Bestimmungen des Bundesrechts setzt sich der Staat – auch im Rahmen seiner Stellung als Aktionär und als Verwaltungsratsmitglied – für eine Regelung ein, wonach die jährliche Zahl der Flugbewegungen auf dem Flughafen Zürich 320 000 nicht überschreitet und die Nachtflugsperre mindestens acht Stunden beträgt.

Begründung:

1. Der Kantonsrat hat mit klarer Mehrheit eine Begrenzung auf 320 000 Bewegungen gefordert.
2. Der seinerzeitige Runde Tisch hat mit grosser Mehrheit die Begrenzung der Anzahl jährlichen Flugbewegungen auf jährlich 320 000 Bewegungen im Jahr 2000 dem Regierungsrat empfohlen.
3. Die Initiative ist eine Alternative zur Volksinitiative, die eine Plafonierung von 250 000 Bewegungen und neun Stunden Nachtruhe verlangt.
4. Nach dem Stand der Informationen kann die Absicht der Regierung zur Formulierung eines Gegenvorschlags zur Volksinitiative mit u. a. einer Begrenzung der Anzahl der stark gestörten Personen (AsgP) noch nicht abschliessend beurteilt werden und ist damit nach unserer Meinung heute noch keine taugliche Alternative zur Begrenzung der Anzahl Flugbewegungen.

Wir sehen in der Behördeninitiative eine Basis, die dem Flughafen ein nachhaltiges Wachstum erlaubt und damit dazu beiträgt, Arbeitsplätze am Flughafen zu sichern und auszubauen. Das Vertrauen der Bevölkerung in den Flughafen und seine Weiterentwicklung kann mit der Plafonierung auf 320 000 Bewegungen und die acht Stunden Nachtruhe wieder gewonnen werden. Der Flughafen erhält damit sichere Planungsgrundlagen.»

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

A. Ziele der Initiative

Die Initiative verfolgt zweierlei: Zum einen möchte sie, dass die Zahl der Flugbewegungen in Zürich bei 320 000 pro Jahr plafoniert wird, zum andern soll die Nachtflugsperre auf mindestens acht Stunden ausgedehnt werden. Da die Gesetzgebung über die Luftfahrt Sache des Bundes ist (Art. 87 Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV, SR 101), könnte dies nur der Bund verfügen. Deshalb will die Initiative den Kanton verpflichten, sich für diese Ziele zuständigenorts einzusetzen, unter anderem auch im Rahmen seiner Stellung als Aktionär und als Verwaltungsratsmitglied der Flughafen Zürich AG (FZAG). Damit zielt die Behördeninitiative grundsätzlich in dieselbe Richtung wie die Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik». Diese verlangte, dass sich der Staat für eine Plafonierung des Flugbetriebs in

Zürich bei 250 000 Bewegungen pro Jahr und eine mindestens neunstündige Nachtflugsperrordnung einsetzt. Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich lehnten die Volksinitiative am 25. November 2007 zu Gunsten eines Gegenvorschlags des Kantonsrates ab.

B. Formelles

Vom Kantonsrat gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) vorläufig unterstützte Behördeninitiativen werden zur weiteren Behandlung nach den Vorschriften über die Volksinitiative dem Regierungsrat oder einer Kommission überwiesen. Dabei sind § 127 Abs. 1, 4 und 5, § 128 Abs. 3 und 4, § 129 Abs. 1, § 130, § 132 Abs. 1 und § 133 Abs. 1 GPR anwendbar (§ 67 Abs. 2 Verordnung über die politischen Rechte, LS 161.1). Gestützt auf § 128 Abs. 3 und 4 GPR hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 18. April 2007 festgestellt, dass die Initiative nicht offensichtlich unrechtmässig ist. Gleichzeitig hat er die Volkswirtschaftsdirektion beauftragt, dem Regierungsrat Bericht und Antrag über die Rechtmässigkeit und den Inhalt der Initiative zu unterbreiten.

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 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV).

Die Behördeninitiative verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht, insbesondere nicht gegen Art. 87 BV, wonach die Gesetzgebung über die Luftfahrt Sache des Bundes ist. Der Kanton Zürich soll lediglich verpflichtet werden, sich zuständigenerorts für eine Begrenzung der Flugbewegungen bei 320 000 pro Jahr und für eine Nachtflugsperrung von mindestens acht Stunden einzusetzen. Beide Begehren beziehen sich auf die Rahmenbedingungen des Flugbetriebes am Flughafen Zürich und haben letztlich den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm zum Ziel; die Einheit der Materie ist damit gewahrt. Schliesslich sind beide Begehren ohne Weiteres durchführbar. Die vorliegende Behördeninitiative zielt in dieselbe Richtung wie seinerzeit die Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik», deren Rechtmässigkeit der Regierungsrat mit Beschluss vom 15. September 2004 bejaht hat (Vorlage 4203). Die Behördeninitiative erweist sich somit als rechtmässig.

C. Materielles

1. Grundsätzliches

Wie eben ausgeführt, zielt die Behördeninitiative in dieselbe Richtung wie die Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» (Vorlage 4203, im Folgenden Volksinitiative). Auch diese verlangte eine Begrenzung der jährlichen Flugbewegungen (250 000) und eine Ausdehnung der Nachtflugsperreordnung (mindestens neun Stunden). Am 26. März 2007 lehnte der Kantonsrat die Volksinitiative ab und stimmte einem Gegenvorschlag zu. In der Volksabstimmung vom 25. November 2007 wurde die Volksinitiative auch von den Stimmberechtigten des Kantons Zürich mit einem Neinstimmenanteil von rund 63% verworfen; gleichzeitig wurde der Gegenvorschlag des Kantonsrates zur Volksinitiative ebenso deutlich angenommen. Dieser besteht aus folgenden drei Elementen:

- Der Kanton setzt sich für eine sieben Stunden dauernde Nachtflugsperre ein.
- Bei Erreichen von 320 000 Flugbewegungen pro Jahr wird eine neue Lagebeurteilung vorgenommen; dabei entscheidet der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates bzw. aufgrund eines fakultativen Referendums die Stimmberechtigten, ob der Kanton beim Bund auf eine Bewegungsbeschränkung hinwirken soll.
- Neu eingeführt wird der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI), ein Mass zur Beurteilung und Überwachung der Anzahl vom Fluglärm stark belastigter Personen.

Die Arbeiten zur Umsetzung des Gegenvorschlags sind schon weit gediehen: Das vorläufige Betriebsreglement (vBR) mit der neuen siebenstündigen Nachtflugsperreordnung hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) bereits genehmigt. Das vBR ist jedoch noch nicht rechtskräftig, weil von verschiedenen Seiten eine ganze Reihe anderer Festlegungen beim Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz angefochten wurde. Sodann erscheint der erste Bericht zum ZFI – er bildet das Jahr 2006 ab und vergleicht dieses mit 2005 – im Mai 2008.

Sowohl der Kantonsrat als auch die Bevölkerung des Kantons Zürich haben sich im Zusammenhang mit der Abstimmung über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag klar für eine massvolle Entwicklung des Flughafens und eine wirksame Überwachung der Fluglärmbelastigung ausgesprochen. Die nun zu behandelnde Behördeninitiative stellt diesen eben erst gefällten Volksentscheid bereits wieder grundlegend in Frage. Sie widerspricht nämlich dem von den Stimmberechtigten angenommenen Gegenvorschlag des Kantonsrates zur Volksinitiative in allen Teilen. Klar ersichtlich ist dieser Widerspruch

in Bezug auf die Dauer der angestrebten Nachtsperreordnung (Gegenvorschlag: sieben Stunden; Behördeninitiative: acht Stunden) sowie auf das Vorgehen bei Erreichen von 320 000 Flugbewegungen pro Jahr (Gegenvorschlag: Marschhalt und neue Lagebeurteilung, dann erst allenfalls Antrag an den Bund zur Einschränkung der Flugbewegungen; Behördeninitiative: direkte Plafonierung). Die Behördeninitiative berührt aber auch das dritte und wichtigste Element des Gegenvorschlages zur Volksinitiative, den ZFI. Dies aus folgendem Grund: Der Richtwert des ZFI beruht auf fünf Eckwerten, die ein Gesamtsystem darstellen. Einer dieser Eckwerte ist die siebenstündige Nachtsperreordnung. Wenn nun, wie die Behördeninitiative dies verlangt, dieser Eckwert verändert wird, müsste der ZFI fallen gelassen oder zumindest grundlegend neu konzipiert werden.

Die Annahme und Umsetzung der Behördeninitiative hätte somit zur Folge, dass der von den Stimmberechtigten am 25. November 2007 deutlich gutgeheissene Gegenvorschlag des Kantonsrates zur Volksinitiative bereits wieder umgestossen würde.

Im Folgenden wird dargelegt, dass die Forderungen der Behördeninitiative darüber hinaus auch aus sachlichen Gründen abzulehnen sind.

2. Ziele der Initiative entsprechen der Flughafenpolitik des Kantons – der ZFI hilft, diese einzuhalten

Das mit der Initiative angestrebte Ziel, die Wohnbevölkerung vor dem Lärm des Flughafens Zürich zu schützen, ist unterstützenswert. Verkehrsträger, besonders Flughäfen, verursachen Lärmimmissionen. Die Aufgabe des Staates, die Bevölkerung vor negativen (Lärm-)Immissionen zu schützen, ergibt sich aus dem Bundesrecht, der Zürcher Kantonsverfassung und ausdrücklich auch aus dem Flughafengesetz. Gemäss § 1 des Flughafengesetzes (LS 748.1) fördert der Staat den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen. Dabei hat er den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flugbetriebes zu berücksichtigen. Eine grenzenlose Entwicklung des Flughafens Zürich ist also allein schon aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass die Kapazitätsgrenze des bestehenden Pistensystems je nach Betriebssystem in einer Grössenordnung von 350 000 Flugbewegungen liegt. Mit dem von den Stimmberechtigten am 25. November 2007 gutgeheissenen Gegenvorschlag zur Volksinitiative und der Annahme des ZFI wurde im Rahmen des rechtlich Möglichen ein Instrument geschaffen, das die Anzahl der vom Fluglärm stark belästigten Personen begrenzt. Darüber hinaus ist der ZFI sowohl vereinbar mit der Gesetz-

gebung und der Luftfahrtpolitik der Schweiz als auch mit der für unser Land verbindlichen Gesetzgebung der Europäischen Union (EU, siehe nachfolgend Ziff. 3 und 4).

3. Fehlende rechtliche Durchsetzbarkeit der Initiative

Der Handlungsspielraum für eine direkte Einflussnahme des Kantons auf die Ausgestaltung des Flughafens ist sehr beschränkt, da die Gesetzgebung über die Luftfahrt Sache des Bundes ist (Art. 87 BV). Der schweizerische Luftverkehr ist indessen Teil des weltweiten und insbesondere des weitgehend liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarktes. Deshalb sind Luftfahrtpolitik und Luftfahrtgesetzgebung der Schweiz nicht nur von den Festlegungen der ICAO (International Civil Aviation Organization, Internationale Zivilluftfahrt-Organisation) geprägt, sondern kraft des bilateralen Luftverkehrsabkommens besonders auch von jenen der Europäischen Union (EU). Eine unabhängige nationale Luftfahrtpolitik und eigenständige nationale Regelungen kommen deshalb nur dort zum Tragen, wo den einzelnen Staaten entsprechende Regelungsbereiche und Ermessensspielräume überlassen sind.

Der Kanton kann die Ziele der Initiative nicht eigenständig durchsetzen, was den Initianten bewusst ist. Zwar steht der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG in genau bezeichneten Fällen ein Vetorecht zu (bei Änderungen der Lage und Länge der Pisten und bei Änderungen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung, § 10 Flughafengesetz). Hingegen hat sie kein eigenständiges Recht, Änderungen des Flugbetriebes durchzusetzen. Die Möglichkeiten des Kantons zur Durchsetzung der Initiative würden sich deshalb darauf beschränken, der FZAG und dem Bund entsprechende Gesuche zu unterbreiten. Dabei würde der Bund mit Blick auf die Bewegungsbegrenzung, vor allem aber bezüglich der Verlängerung der Nachtsperreordnung, in einen Zielkonflikt geraten mit dem von ihm erlassenen «Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 (LUPO)» vom 10. Dezember 2004 (BBl Nr. 9 vom 8. März 2005, S. 1781–1888). In diesem Bericht hat sich der Bundesrat ausdrücklich für einen wettbewerbsfähigen Flughafen Zürich mit Drehkreuzfunktion ausgesprochen, wenn er festhält: «Der Flughafen Zürich ist eine Schlüsselinfrastruktur und sein reibungsloses Funktionieren ist für die Schweiz deshalb von grösster Bedeutung. Er soll den Flugesellschaften weiterhin die geeignete Infrastruktur bereitstellen, um ab Zürich möglichst gute Direktverbindungen nach Europa und den wichtigsten weltweiten Zentren zu unterhalten und damit die Bedürfnisse des Marktes zu befriedigen. Erwartet wird auch die Ermöglichung eines

Drehkreuzbetriebes für eine Fluggesellschaft. Der Flughafen Zürich muss Rahmenbedingungen bieten, unter denen die Fluggesellschaften im Wettbewerb mit ihrer Konkurrenz auf anderen Flughäfen bestehen können. (...) Die zu treffenden Massnahmen zur Verminderung der Lärmbelastung müssen für den Flughafen Zürich wirtschaftlich tragbar sein. Das gilt insbesondere für die Fixierung betrieblicher Grenzen. Einschränkungen bei den Betriebszeiten müssen in vernünftigem Verhältnis zu den Bedingungen aus konkurrenzierenden Flughäfen im Ausland sein» (a. a. O., S. 1846 f.). In seiner Antwort vom 8. Dezember 2006 auf eine Interpellation des Zürcher Ständerates Hans Hofmann (06.3425, Haltung des Bundes im Zusammenhang mit der Zürcher Fluglärmdiskussion) hat der Bundesrat vor dem Hintergrund der damals hängigen Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» u. a. festgehalten, dass sich der Bund in LUPO zu einer nachfrageorientierten Entwicklung der Landesflughäfen bekenne, auch wenn im Rahmen von Nachhaltigkeitsüberlegungen Ausnahmen davon grundsätzlich denkbar seien. Der Bundesrat wies darauf hin, dass für ihn dabei nicht Bewegungsplafonierungen im Vordergrund stehen. Unter Hinweis auf die einschlägige, auch für die Schweiz verbindliche EU-Gesetzgebung erinnert er daran, dass Massnahmen im Zusammenhang mit einer Plafonierung auf ihre Verhältnismässigkeit hin zu überprüfen seien.

Der Kanton Zürich würde im Falle einer Annahme der Behördeninitiative in die Rolle eines Bittstellers versetzt. Dabei kann, wie eben unter Hinweis auf LUPO dargelegt und im Folgenden weiter aufzuzeigen sein wird, weitgehend ausgeschlossen werden, dass die Ansinnen der Initiative vom Bund umgesetzt würden bzw. umgesetzt werden könnten. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die verlangte Nachtsperrordnung von (mindestens) acht Stunden. Die Behördeninitiative ist ein schwaches Instrument, das falsche Erwartungen weckt, ohne dass die Bevölkerung vor Fluglärm tatsächlich besser geschützt wird. Letzteres vermag der ZFI in weit höherem Masse.

4. Beschränkung der jährlichen Flugbewegungen bei 320 000 verletzt auch EU-Recht

Die FZAG ist im Besitz einer Betriebskonzession des Bundes und betreibt den Flughafen Zürich auf dieser Grundlage. Dabei ist sie grundsätzlich, d. h. unter Vorbehalt der im Betriebsreglement festgelegten Einschränkungen, verpflichtet, den Flughafen für alle Luftfahrzeuge im nationalen und im internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen (sogenannter Zulassungszwang, Art. 36 a Abs. 2 Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948, LFG, SR 748.0). Änderungen dieser und anderer Rahmenbedingungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. In diesem Zusammenhang verweist der Bundesrat in seiner oben erwähnten Antwort vom 8. Dezember 2006 auf die Interpellation Hans Hofmann ausdrücklich auch auf die EG-Richtlinie 2002/30¹, die auch für die Schweiz verbindlich ist².

Die Richtlinie geht vom sogenannten «ausgewogenen Ansatz» aus («balanced approach»). Darunter ist ein vierstufiges Vorgehen, eine Art Massnahmen-Kaskade in dem Sinne zu verstehen, dass die nächstfolgende «schärfere» Massnahme nur dann ergriffen werden darf, wenn mit der vorangehenden «milderer» Massnahme das jeweilige Schutzziel nicht erreicht werden kann. Konkret umfasst diese Massnahmen-Kaskade folgende vier Stufen:

- An erster Stelle steht die Verminderung des Fluglärms an der Quelle, d. h. an den Triebwerken; bringen diese Massnahmen nichts oder sind sie ausgereizt, so folgt als zweite Stufe die
- Verminderung des Fluglärms durch die raumplanerische Vorsorgeplanung und durch raumplanerische Massnahmen; wenn das Lärmschutzziel auch damit nicht erreicht werden kann, folgt als dritte Stufe die
- Verminderung des Fluglärms durch lärmmindernde Betriebsverfahren, d. h. durch lärmoptimierte An- und Abflugrouten und -verfahren; erst wenn auch diese Massnahmen nichts fruchten, dürfen als letzte Möglichkeit
- Betriebsbeschränkungen ins Auge gefasst werden.

¹ Richtlinie 2002/30/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. März 2002 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft.

² Beschluss des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz Nr. 3/2004 vom 22. April 2004, SR 0.748.127.192.68, Änderungen/Aufhebungen.

Der «ausgewogene Ansatz» ist letztlich ein Ausfluss aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip: Die ins Auge gefasste Massnahme muss zur Erreichung des angestrebten Umweltschutzziels unumgänglich und Erfolg versprechend sein.

Die von der Initiative angestrebte Plafonierung der Flugbewegungen bei 320 000 pro Jahr vermag diesen Anforderungen nicht zu genügen. Als Betriebsbeschränkung zielt sie direkt auf die schärfste Massnahme der erwähnten EU-Massnahmen-Kaskade ab, ohne dass vorher weniger weit gehende Massnahmen geprüft worden wären und/oder sich als untauglich erwiesen hätten. Hinzu kommt, dass selbst die den «ausgewogenen Ansatz» berücksichtigenden Massnahmen gemäss der für die Schweiz ebenfalls verbindlichen sogenannten Marktzugangsverordnung der EG³ eine begrenzte Gültigkeitsdauer von längstens drei Jahren haben und nach deren Ablauf überprüft werden müssen.

Anders als die Behördeninitiative ist der von den Stimmberechtigten am 25. November 2007 gutgeheissene Gegenvorschlag des Kantonsrates mit der Richtlinie 2002/30 der EG vereinbar. Gemäss diesem entscheidet der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates bzw. es entscheiden, falls das fakultative Referendum ergriffen würde, die Stimmberechtigten, ob der Kanton beim Bund auf eine Bewegungsbeschränkung hinwirken soll, wenn am Flughafen Zürich 320 000 Flugbewegungen pro Jahr erreicht sind. Wann dies der Fall sein wird, hängt vom Bewegungswachstum der kommenden Jahre ab. 2007 verzeichnete der Flughafen Zürich rund 268 500 Flugbewegungen, was gegenüber 2006 einer Zunahme um 2,9% entspricht. Geht man von einem mittleren Bewegungswachstum von 2,5% pro Jahr aus, so würden besagte 320 000 Flugbewegungen etwa 2015 erreicht werden. Dieser Zeithorizont ist, vor allem in einer derart volatilen Branche wie der Luftfahrt, sehr lang. In den nächsten rund sieben Jahren kann sich vieles ändern. Auch deshalb ist von einer (direkten) Plafonierung der Flugbewegungen bei 320 000 abzusehen. Es ist sehr viel sinnvoller abzuwarten, wie sich die Zivilluftfahrt im Allgemeinen und der Verkehr am Flughafen Zürich im Besonderen in den kommenden Jahren entwickeln wird. Der von den Stimmberechtigten gutgeheissene Gegenvorschlag des Kantonsrates lässt, anders als die Behördeninitiative, diesbezüglich alle Möglichkeiten offen.

³ Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs, Art. 9 Abs. 2.

5. Verlängerung der Nachtsperreordnung auf acht Stunden beeinträchtigt den Hub-Betrieb und gefährdet die Swiss als Netzwerkgesellschaft

Mit der Nachtsperreordnung von sieben Stunden gemäss vBR geht der Flughafen Zürich an die Grenze des Verantwortbaren. Jede weitere Verkürzung der Betriebszeiten würde der Hubfunktion des Flughafens und der hier beheimateten Netzwerkgesellschaft Swiss gravierende wirtschaftliche Schäden zufügen. Aus diesem Grunde hält der Bund in LUPO denn auch fest: «Einschränkungen bei den Betriebszeiten müssen in vernünftigem Verhältnis zu den Bedingungen auf konkurrenzierenden Flughäfen im Ausland stehen» (a. a. O., S. 1864).

Die mit der Behördeninitiative geforderte Verlängerung der Nachtflugsperre auf (mindestens) acht Stunden hätte zur Folge, dass diese (spätestens) um 22.00 Uhr beginnen würde. Die von den Initianten geforderte zusätzliche flugbetriebsfreie Nachtstunde kann nicht an die erste Tagesstunde (06.00 bis 07.00 Uhr) anschliessen, da die Nacht rechtlich definiert ist und von 22.00 bis 06.00 Uhr dauert (Art. 39 Abs. 1 und 2 Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994, VIL, SR 748.131.1). Die Konsequenzen dieser von der Behördeninitiative angestrebten Verlängerung der Nachtflugsperreordnung um (mindestens) eine (weitere) Stunde werden deutlich, wenn Funktionsweise und Bedeutung des Hubs Zürich für die Netzwerkgesellschaft Swiss näher betrachtet werden (siehe dazu auch Vorlage 4203 a lit. B. Ziff. 1.5).

Als Netzwerkgesellschaft im Verbund mit der Star Alliance hat die Swiss auf dem Flughafen Zürich ihre Heimatbasis. Hier betreibt sie ein Streckennetz mit Kurz-, Mittel- und Langstreckenflügen. Diese Flüge werden nicht unabhängig voneinander geplant. Es werden vielmehr die Ankunfts- und Abflugzeiten aller Flüge sorgfältig aufeinander abgestimmt, sodass zwischen den Flügen sinnvolle, von der Kundschaft gewünschte (und von den die Swiss konkurrenzierenden Fluggesellschaften auf deren Hubs ebenfalls angebotene) Umsteigeverbindungen entstehen, insbesondere von Übersee- auf Europdestinationen und umgekehrt. Damit möglichst viele solcher Umsteigeverbindungen entstehen, werden die Flüge zeitlich in Ankunfts- und Abflugwellen gebündelt.

Damit der Flugplan einer Netzwerkgesellschaft im harten Wettbewerb zu bestehen vermag, muss er zahlreichen Anforderungen genügen: Er darf sich nicht auf optimale Bedingungen für die Umsteigepassagiere (Transferpassagiere) beschränken, er muss vor allem auch für den Lokalverkehr attraktiv sein. Dies gilt insbesondere für den Europaverkehr, wo die Flugzeiten und die Dichte der Verbindungen eine

wesentlich höhere Bedeutung haben als im Interkontinentalverkehr. Im Europaverkehr erfordern die Kundenbedürfnisse – insbesondere die Bedürfnisse der in diesem Segment dominierenden Geschäftsreisenden, die möglichst den ganzen Tag für ihre geschäftlichen Tätigkeiten nutzen wollen –, dass die erste Europa-Abflugwelle Zürich zwischen 07.00 und 08.00 Uhr verlässt und die letzte Europa-Ankunftswelle zwischen 21.00 und 22.00 Uhr in Zürich eintrifft. Vor der ersten Europa-Abflugwelle am Morgen erfolgt deshalb eine interkontinentale Ankunftswelle (06.00 bis 07.00 Uhr) und nach der letzten Europa-Ankunftswelle am späten Abend bzw. in der ersten Nachtstunde eine interkontinentale Abflugwelle (22.00 bis 23.00 Uhr). Am Flughafen Zürich betrug der Anteil der Umsteigepassagiere im vergangenen Jahr rund 33% (2006: 31%) am gesamten Passagieraufkommen. Umsteigepassagiere sind für die Netzwerkgesellschaft Swiss (wie für alle anderen Netzwerkgesellschaften wie Lufthansa, Air France-KLM) von existenzieller Bedeutung. Erst sie ermöglichen es ihr, die vom Markt gewünschten direkten Langstreckenflüge in grösserer Zahl anzubieten. Wäre die Swiss allein vom schweizerischen Heimmarkt abhängig, könnte sie höchstens eine Handvoll direkter Interkontinentalflüge wirtschaftlich betreiben. Eine Verlängerung der Nachtsperre um mindestens eine Stunde würde den Hub Zürich insgesamt gefährden, da Starts und Landungen diesfalls bereits ab 22.00 Uhr nicht mehr möglich wären. Die Swiss könnte bei einem solchen Szenario z. B. Destinationen in Südamerika (São Paulo, Santiago de Chile) und Südafrika (Johannesburg) nicht mehr so bedienen, wie die Kundenschaft dies verlangt.

6. Einscheidende negative volkswirtschaftliche Auswirkungen der Initiative

Die Annahme und Umsetzung der Behördeninitiative hätte negative volkswirtschaftliche Auswirkungen, die das Büro INFRAS, Zürich, im Zuge mit der seinerzeitigen Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» untersucht hat⁴. Dabei wurden allerdings nur die Folgen einer Plafonierung der Flugbewegungen bei 320 000 pro Jahr untersucht und nicht auch jene einer (mindestens) achtstündigen Nachtsperre⁵.

⁴ Volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich – Auswirkungen verschiedener Entwicklungsszenarien, Mai 2005.

⁵ Hauptgegenstand der INFRAS-Studie waren die volkswirtschaftlichen Folgekosten einer Plafonierung der Flugbewegungen bei 250 000 pro Jahr und einer neunstündigen Nachtflugsperrre, wie die seinerzeitige Volksinitiative dies forderte.

Mit Blick auf die von der Behördeninitiative geforderte Plafonierung der Flugbewegungen kommt die Studie zu folgenden Ergebnissen: Gegenüber dem so genannten Basisszenario – dieses geht von einer ungehinderten, d. h. weder von einem Bewegungsplafond noch vom Verlust des Hub-Status betroffenen Entwicklung des Flughafens aus – würde allein schon die Beschränkung der Flugbewegungen bei 320 000 pro Jahr die gesamte, sich über alle Effekte erstreckende volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich bis zum Jahr 2020 (Horizont der INFRAS-Studie) um 11% verringern. Diese Differenz gegenüber dem Basisszenario entspricht etwa 2,3 Mrd. Franken oder rund 17 000 Beschäftigten. Allerdings würde dieser Effekt erst dann eintreten, wenn der Plafond von 320 000 Bewegungen pro Jahr erreicht wird, also etwa ab 2015. Nicht berücksichtigt sind dabei, wie erwähnt, die zusätzlichen negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen der achtstündigen Nachtsperreordnung.

7. Zusammenfassung

Das Ziel der Behördeninitiative, die Bevölkerung vor Fluglärm zu schützen, ist grundsätzlich zu unterstützen und deckt sich mit der Flughafenpolitik des Regierungsrates. Die Forderungen der Initiative können vom Kanton Zürich jedoch nicht selbstständig umgesetzt werden, da ihm die hierzu notwendigen Kompetenzen und Handlungsspielräume fehlen. Es ist davon auszugehen, dass der Bund die Initiative im Falle ihrer Annahme aus übergeordneten Interessen ablehnen wird. Dies gilt vor allem für die verlangte Ausdehnung der Nachtflugsperrre auf (mindestens) acht Stunden. Das Bundesrecht, die Luftfahrtpolitik des Bundesrates und das einschlägige, für die Schweiz verbindliche Recht der EU stehen einer Umsetzung der Initiative entgegen. Würde die Initiative angenommen und umgesetzt, würde der deutliche Volksentscheid vom 25. November 2007 bereits wieder umgestossen. So würde der von den Stimmberechtigten angenommene Gegenvorschlag des Kantonsrates zur Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» in allen Teilen bereits wieder hinfällig. Damit wäre auch der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) in Frage gestellt.

D. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Behördeninitiative von 69 Gemeinden des Kantons Zürich betreffend Änderung des Gesetzes über den Flughafen Zürich (Beschränkung der Flugbewegungen bei 320 000 pro Jahr und mindestens acht Stunden Nachtsperrezeit) abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Notter

Der Staatsschreiber:

Husi