

# Grundsätze des Regierungsrates zur Flughafenpolitik nach vollzogener Verselbstständigung des Flughafens

## Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. August 2000

### 1313. Grundsätze des Regierungsrates zur Flughafenpolitik nach vollzogener Verselbstständigung des Flughafens

#### A. Grundsätze

##### 1. Der Mensch im Zentrum

Im Zentrum der Politik und damit auch der Flughafenpolitik steht der Mensch. Aufgabe des Staates ist die Existenzsicherung und Gewährleistung und Mehrung der – materiellen, geistigen und ideellen – Wohlfahrt, was heute auch mit Lebensqualität umschrieben wird. Neben den existenziellen Dingen wie Ernährung, Wohnen und Arbeiten gehören dazu persönliche Entfaltung, Bildung und Kultur, Ruhe und Erholung, eine intakte Umwelt aber auch Faktoren wie die Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse usw. Viele dieser Bedürfnisse werden stark von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft beeinflusst. Dies macht deutlich, dass sich die Bedürfnisse der Menschen im Wirtschafts- und Lebensraum Zürich nicht einfach auf die Formel «mehr Lebensqualität und weniger Wachstum» reduzieren lassen. Ein Ausdruck dieses Wachstums sind die steigenden Mobilitätsbedürfnisse der Menschen. Neben dem Strassen- und Schienenverkehr nimmt dabei der Luftverkehr für das Binnen- und Exportland Schweiz eine Schlüsselrolle ein. Die damit verbundenen negativen Auswirkungen der Luftfahrt sind möglichst gering zu halten. Die Funktion des Flughafens Zürich als einzige interkontinentale Drehscheibe und damit Schlüsselinfrastruktur des öffentlichen Verkehrs der Schweiz ist aufrechtzuerhalten. Die politische Aufgabe besteht darin, einen Ausgleich zwischen den teilweise konkurrierenden Interessen zu finden.

Der Flughafen Zürich liegt in der am dichtesten besiedelten Agglomeration der Schweiz. Es bedarf deshalb besonderer Anstrengungen des Regierungsrates, die berechtigten Schutzbedürfnisse der Bevölkerung zu wahren. Aus gesundheitlichen Überlegungen steht der Schutz vor übermässigen Immissionen im Vordergrund.

## **2. Schutz der Bevölkerung vor übermässigem Fluglärm als wesentliches Element der Lebensqualität**

Der Regierungsrat hat sich in den Legislatorschwerpunkten 2000–2003 zum Ziel gesetzt, «einen Ausgleich zwischen den Anforderungen des wirtschaftlichen Standortwettbewerbs, der dafür erforderlichen Mobilität und der Sicherung der Lebensqualität zu finden». Er misst dem Schutz der Bevölkerung vor den Belastungen aus dem Flugbetrieb eine sehr hohe Bedeutung zu und will mit aller Kraft dazu beitragen, dass die Belastungen so gering wie möglich ausfallen. Erste Priorität hat der Schutz der Nachtruhe der Bevölkerung. Ziel ist es, zu Gunsten der Flughafenanwohnerinnen und -anwohner eine möglichst ungestörte Nachtruhe festzulegen. Die heute geltende Nachtflugordnung für den Flughafen Zürich sowie die gemäss Auflagen des UVEK in der Baukonzession zum Dock Mitte spätestens im Jahr 2001 zu ergänzende Regelung sehen im Wesentlichen wie folgt aus:

Heute geltende Nachtsperreordnung Nachtsperreordnung 2001  
(inkl. Auflagen Baukonzession Dock Mitte)<sup>1</sup>

generell: generell:

00.00 Uhr bis 05.00 Uhr: 00.00 Uhr bis 05.30 Uhr:

5 Stunden 5<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Stunden

bei Verspätungen: bei Verspätungen:

00.30 bis 05.00 Uhr: 00.30 bis 05.30 Uhr:

4<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Stunden 5 Stunden

in «Härtefällen»: in «Härtefällen»:

01.00 Uhr bis 05.00 Uhr: 01.00 Uhr bis 05.30 Uhr:

4 Stunden 4<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Stunden

<sup>1</sup> Gemäss Auflage des UVEK in der Baukonzession Dock Mitte sind Starts von geplanten Charterflügen ab 22.00 Uhr verboten; diese Auflage ist jedoch in den hängigen Verfahren vor Bundesgericht gegen die erteilten Baukonzessionen angefochten.

Die heute geltende bzw. infolge Auflagen des UVEK in der Baukonzession zum Dock Mitte zu ergänzende Nachtflugsperrezeit dauert damit höchstens fünf bzw. fünfeinhalb Stunden und trägt bei der heutigen und künftigen Anzahl Flugbewegungen im Tagesablauf (06.00 bis 22.00 Uhr) dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung zu wenig Rechnung. Ziel ist es deshalb, die Sperrzeit (vorbehältlich Notlandungen, Such- und Rettungsflüge, Polizeiflüge usw.) auf sieben Stunden auszudehnen. Inskünftig sollen zwischen 23.00 und 06.00 Uhr keine geplanten Starts und Landungen mehr stattfinden. Dies bedingt, dass die (publizierten) Flugpläne so festgelegt werden, dass sie auch tatsächlich ausserhalb der Nachtsperrezeiten abgewickelt werden können.

Ziel einer künftigen generellen Nachtsperreordnung

generell:

23.00 Uhr bis 06.00 Uhr:

7 Stunden

bei Verspätungen:

23.30 bis 06.00 Uhr:

6<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Stunden

Geplante Starts zwischen 22.00 und 23.00 Uhr sind nur noch dann zugelassen, wenn der Nachweise erbracht ist, dass sie nicht vor 22.00 Uhr durchgeführt werden können und sie zur Aufrechterhaltung der Hub-Funktion des Flughafens unabdingbar sind. Sie müssen besonders und nachvollziehbar, betrieblich, betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich begründet sein. Die entsprechenden Beurteilungskriterien sind mit den Flughafenpartnern festzulegen.

Anzustreben ist eine ausgewogenere Verteilung des Fluglärms unter den betroffenen Flughafenregionen. Darunter sind die Pistenbenützung, die An- und Abflugzeiten sowie die zeitliche Verteilung der An- und Abflüge auch im Tages- und Wochenrhythmus zu verstehen. Mit einem wirkungsvollen Fluglärmmanagement und dem damit verbundenen Ausgleich des Fluglärms werden in Zukunft auch Regionen überflogen, die bisher wenig oder gar keinen Fluglärm kannten. Eine ausgewogenere Verteilung des Lärms bedeutet aber nicht, dass nach dem Giesskannenprinzip das ganze Kantonsgebiet gleichmässig mit Lärm beschallt werden soll.

In einem für die Menschen überblickbaren Zeitraum müssen auch Grenzen des Wachstums des Luftverkehrs berücksichtigt werden. Technische und wirtschaftliche Fortschritte und Veränderungen müssen im Interesse der Menschen wenn immer möglich im Gleichschritt mit politischen und gesellschaftlichen Veränderungen gehen. Es macht daher wenig Sinn, ein Betriebsreglement für den Flughafen auf unbestimmte Zeit anzulegen, vielmehr muss zu einem klar definierten Zeitpunkt ein «Marschhalt» angesetzt werden. Eine Neubeurteilung ist vorzunehmen, sobald die Schadstoffbelastung durch den Luftverkehr die Grenze von 2400 Tonnen NO<sub>x</sub> pro Jahr erreicht (analog der Auflagen des UVEK zur 5. Ausbaustufe) oder 420000 Flugbewegungen/Jahr (Linien- und Charterverkehr sowie Geschäftsfliegerei) erreicht werden.

### **3. Die Verkehrserschliessung als existenzsichernder Faktor der Volkswirtschaft im globalen Wettbewerb der Standorte**

Die Mobilität hat in den letzten Jahren sehr stark zugenommen. Es ist heute technisch sehr einfach und zudem verhältnismässig billig, Menschen, Güter, Kapital und Informationen in kürzester Zeit an beinahe jeden beliebigen Ort der Welt zu transportieren. Die Konsumentinnen und Konsumenten profitieren davon durch billigere Produkte und grössere Freiheitsgrade ihrer Mobilität. Für die Unternehmungen führt die hohe Mobilität dazu, dass sie weniger standortgebunden sind. Es ist heute grundsätzlich möglich, beinahe jede unternehmerische Aktivität irgendwo auf der Welt zu realisieren. Arbeitsplätze können sehr rasch an aus Unternehmensoptik attraktivere Standorte verschoben werden. Die Folge ist ein globaler Wettbewerb der Standorte, der zunehmend härter wird.

Der Regierungsrat hat sich in seinen Legislatorschwerpunkten zum Ziel gesetzt, «die Attraktivität des Wirtschaftsraumes Zürich weiter zu stärken, damit im verschärften globalen Wettbewerb immer wieder neue Arbeitsplätze geschaffen werden». Unter den strategischen Schwerpunkten ist festgehalten, dass Zürich «auch im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit der ganzen Schweiz seine Bedeutung als Wirtschaftsraum in Europa ausbauen» soll.

Nach verschiedenen Benchmarking-Studien ist Zürich heute unter den 10 attraktivsten Wirtschaftsstandorten Europas (Ränge zwischen 6 und 10). Angesichts der Tatsache, dass alle Standorte gewaltige Anstrengungen für die Verbesserung der Standortgunst unternehmen, braucht es nur schon grosse Vorkehrungen, um den heutigen Platz zu halten. Dies wird noch bedeutungsvoller, wenn es darum geht, sich zu verbessern mit dem Ziel, auch für die nächsten Generationen den erworbenen Wohlstand zu erhalten.

Neben anderen Faktoren wie Steuerbelastung, Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, modernste und leistungsfähige Telekommunikation, internationale Schulen für Kinder fremdsprachiger Führungskräfte und Experten usw. ist eine leistungsfähige Verkehrserschliessung von grosser Bedeutung.

## B. Einzelaspekte

### 1. Gesundheit und Umweltschutz

#### *Übergeordnetes Recht*

Das Umweltschutzrecht des Bundes bezweckt, Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu schützen. Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können, sind deshalb auf ihre Umweltverträglichkeit zu prüfen. Mitte April dieses Jahres hat der Bundesrat die Belastungsgrenzwerte für den Lärm der Landesflughäfen als Anhang 5 zur Lärmschutzverordnung (LSV) festgelegt. Diese Immissionsgrenzwerte sind grundsätzlich so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Können, wie beim anstehenden Ausbau des Flughafens Zürich (5. Bauetappe), die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden, schreibt das Bundesrecht vor, dass für davon betroffene Eigentümerinnen und Eigentümer von Liegenschaften auf Kosten des Kantons als Flughafenhalter bauliche Schallschutzmassnahmen (Schallschutzfenster) getroffen werden müssen.

#### *Lärm und Gesundheit*

Die Ergebnisse zahlreicher wissenschaftlicher Studien zeigen eine Beziehung zwischen den subjektiv empfundenen Störungen und den Fluglärmbelastungen. Im Hinblick auf eine Begrenzung der Fluglärmwirkungen auf den Menschen muss zwischen Wach- und Schlafzustand unterschieden werden. Tagsüber sind Belästigungen wie zum Beispiel Beeinträchtigung von Erholung und Entspannung, Behinderungen der Kommunikation bei Gesprächen, beim Radiohören und beim Fernsehen unerwünscht. In der Nacht werden die Beeinträchtigungen der Qualität des Schlafes (Aufwachreaktionen) als besonders störend empfunden. Schlafstörungen können zu chronischen Ermüdungszuständen – gekennzeichnet durch Nervosität und erhöhte Reizbarkeit – sowie zu verminderter Leistungsfähigkeit führen. Treten die genannten Beeinträchtigungen wiederholt auf, so können diese Auswirkungen auf die Gesundheit im Sinne von Risikofaktoren haben. Die Erkenntnisse aus der Wissenschaft sind einerseits in die neue Nachtflugregelung des Bundes eingeflossen und ergeben andererseits wichtige Eckwerte für ein neues Betriebsreglement.

### *Ausgleich der Fluglärmbelastung*

Angesichts der täglich zu bewältigenden Zahl von Starts und Landungen auf dem Flughafen und als Folge davon der Intensität sowie der täglichen Dauer der Lärmbelastung drängt sich ein gezieltes Lärmmanagement auf. Im neuen Betriebsreglement ist eine ausgewogenere Verteilung des Fluglärms unter den Flughafen-Teilregionen nach einem ausgewogenen System anzustreben. Dieses Vorgehen bedeutet allerdings nicht, dass das ganze Kantonsgebiet flächendeckend (nach dem Giesskannenprinzip) mit Lärm beschallt werden soll. Dem Erholungs- und Ruhebedürfnis der Bevölkerung wird auch im Kanton Zürich stets genügend Raum zu geben sein. Abzulehnen ist dagegen die politische Forderung, den Fluglärm auf wenige Gebiete zu konzentrieren («Lärmkorridore», «Lärmschneisen»). Angesichts der bestehenden dichten Besiedelung der Flughafenregion ist eine solche Lösung undurchführbar. Immerhin führt diese Forderung dazu, dass in der Erarbeitung des Betriebsreglementes das bisherige starre Pistenbenützungskonzept unvoreingenommen überdacht werden muss und dass auch technisch aufwendigere An- und Abflugverfahren sorgfältig zu prüfen sind. Jeder Bevölkerungsteil – auch wenn es sich um eine Minderheit handelt – hat Anspruch darauf, wenn immer möglich von den stärksten Belastungen, die in Zukunft noch zunehmen, entlastet zu werden. Dazu ist die Solidarität der übrigen Bevölkerung notwendig.

### *Raumordnung und Entschädigung*

Die durch den Flugverkehr, aber auch den übrigen Verkehr erzeugten Lärmbelastungen der Umwelt haben unmittelbare Auswirkungen auf die Raumordnung. Die Lärmimmissionen sind gemäss den Vorschriften der LSV in einem Lärmkataster festzuhalten, der durch die zuständigen Behörden im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung und im Baubewilligungsverfahren direkt anzuwenden ist. Die LSV ordnet den Bauzonen Empfindlichkeitsstufen zu, die festlegen, welche Lärmimmissionen auf diese Zonen höchstens einwirken dürfen. Die Grenzwerte werden je Empfindlichkeitsstufe in Planungswerten (PW), Immissionsgrenzwerten (IGW) und Alarmwerten (AW) angegeben. Werden die PW überschritten, führt dies zu einem Verbot von Neueinzonungen bzw. einem Verbot der Neuerschliessung bestehender Bauzonen. Bei der Überschreitung der IGW werden Neubauten nur noch als Ausnahmen bewilligt, und die Überschreitung der AW hat grundsätzlich ein Bauverbot zur Folge. Für die vom Flugverkehr am stärksten betroffenen Städte und Gemeinden hat dies einschneidende Konsequenzen. Allerdings darf der Flughafen Zürich als Schlüsselinfrastruktur des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz die Belastungsgrenzwerte nur unter gewissen Voraussetzungen überschreiten. Das berechtigte Bedürfnis der Bevölkerung nach Schutz gegen übermässige Lärmbelastungen und die verständlichen Ansprüche an eine entwicklungsfähige Raumordnung stehen hier in einem Spannungsfeld von besonderer Intensität.

Auch den stark lärmbelasteten Gemeinden muss ein gewisses Entwicklungspotenzial verbleiben.

Die Überschreitung der IGW hat für den Flughafenhalter finanzielle Folgen, indem den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern auf Grund der übermässigen Lärmeinwirkung eine Entschädigungsforderung gegen den Flughafenhalter zusteht, die grundsätzlich in Geld zu leisten ist. Dieses Vorgehen stellt eine formelle Enteignung dar, d.h., die Abwehransprüche des Nachbarn wegen übermässigen Fluglärms werden enteignet und dafür ist eine Entschädigung auszurichten. Zusätzlich schreibt das Umweltschutzrecht des Bundes im Falle des Nichteinhaltens der IGW bauliche Schallschutzmassnahmen vor. In der Regel sind in solchen Fällen auf Kosten des Flughafenhalters bei den betroffenen Liegenschaften Schallschutzfenster einzubauen.

### *Sicherheit*

Luftverkehr ist stets auch mit dem Risiko von Flugzeugabstürzen verbunden. Bereits im Zuge des Umweltverträglichkeitsberichtes (UVB) für die Rahmenkonzession zur 5. Bauetappe musste dem Bund deshalb ein Fachbericht «Störfälle» eingereicht werden, der sich auch mit den Risiken von Flugzeugabstürzen auseinandersetzte. Auch das neue Betriebsreglement, welches die An- und Abflüge ausgewogener verteilen soll (Fluglärmmanagement), macht einen UVB einschliesslich Fachbericht «Störfälle» notwendig. Der Aspekt «Sicherheit» ist zeitgleich mit den anderen bedeutsamen Parametern (vor allem mit der Fluglärmbelastung) anlässlich der Diskussion und Prüfung der verschiedenen möglichen An- und Abflugscenarien abzuklären. Ihm ist hohe Priorität beizumessen

## **2. Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich als Verkehrsdrehscheibe (Hub)**

Der interkontinentale Flughafen Zürich ist nicht nur für die Region Zürich, sondern für weite Teile der Schweiz von herausragender volks- und verkehrswirtschaftlicher Bedeutung. 124 Linien- und Chartergesellschaften verbinden Zürich mit 197 Städten in 82 Ländern auf fünf Kontinenten (Zahlen 1999). Am Flughafen verdienen rund 19000 voll- und teilzeitbeschäftigte Personen ihren Lebensunterhalt. Aus Arbeit und Aufträgen wird im Kanton Zürich alljährlich ein Volkseinkommen von 3,3 Mia. Franken und in der ganzen Schweiz ein solches von rund 5,2 Mia. Franken erzielt (Zahlen 1995). Von den wichtigsten Unternehmen in der Schweiz sind deren 30 in einem Umkreis von 30 km um den Flughafen angesiedelt, deren 60 innerhalb eines Radius von 50 km und deren 85 innerhalb eines solchen von 100 km.

Befragungen bei Unternehmen zeigen immer wieder, dass die Nähe zu einem Interkontinentalflughafen ein wichtiger Standortfaktor ist. Gemäss einer Studie des Instituts für Tourismus und Verkehrswirtschaft an der Hochschule St. Gallen über «Die Volkswirtschaftliche und Verkehrswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich» ist der nahe Flughafen für rund 75% der befragten Unternehmen sehr oder ziemlich wichtig. Von 11 verschiedenen Standortfaktoren belegte der Flughafen Zürich den dritten Rang. Attraktiv für Unternehmen ist aber nicht irgendein Flughafen, sondern nur ein qualitativ hoch stehender, d.h. ein Flughafen mit einem hohen Bedienungswert. Dieser setzt sich im Wesentlichen aus folgenden Elementen zusammen: angebotenes Streckennetz, Anzahl der Nonstop-Verbindungen zu den wichtigen Destinationen in Übersee und Angebot an Anschlussflügen (mit möglichst kurzen Umsteigezeiten), Effizienz und Qualität (z.B. geringe Verspätungen). Es ist vor allem die Zahl der angebotenen Nonstop-Verbindungen zu den bedeutenden Destinationen in Übersee, welche den von der Wirtschaft verlangten hohen Bedienungswert eines Flughafens ausmacht (vorab für Geschäftsreisen, aber auch für Frachtgüter). Länder mit einem grossen Heimmarkt wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich oder Grossbritannien können allein schon kraft ihres grossen Bevölkerungspotenzials eine Vielzahl von Nonstop-Verbindungen nach Übersee anbieten. Die Schweiz hingegen mit ihrem kleinen Heimmarkt kann dies nicht. Allein mit Passagieren aus der Schweiz wäre z.B. die Swissair kaum in der Lage, mehr als eine Handvoll Nonstop-Verbindungen nach Übersee anzubieten (z.B. New York, Los Angeles, diese oder jene Destination im Fernen Osten und in Afrika). Alle anderen von ihr angebotenen direkten Langstreckenflüge müsste sie mangels genügenden Passagieraufkommens aus ihrem Streckennetz streichen. Damit wäre die für die Schweiz wichtige Hub-Funktion in Frage gestellt. Wenn der Wirtschaftsraum Zürich aber aus Gründen der Standortattraktivität für Unternehmen zwingend nach einer Vielzahl von Nonstop-Flugverbindungen ruft und wenn der schweizerische Heimmarkt solche nur in einem sehr bescheidenen Mass gewährleisten kann, dann müssen zusätzlich zu den «einheimischen» Passagieren auch Passagiere aus dem Ausland nach Zürich geflogen werden. Nur dieser so genannte Umsteigeverkehr garantiert eine wirtschaftliche tragbare Auslastung und eine möglichst grosse Zahl von direkten Langstreckenflügen. Dies tut die Swissair, die in Zürich ihre Heimatbasis hat, seit Jahren: Sie fliegt Passagiere aus dem Ausland nach Zürich, wo diese auf die Langstreckenkurse umsteigen, und sie fliegt aus Übersee ankommende Passagiere wieder zurück ins Ausland (so genannte Zu- bzw. Wegbringerflüge). Die Komponenten «Anzahl Nonstop-Verbindungen zu den wichtigen Destinationen in Übersee» und «Angebot an Anschlussflügen» bilden daher ein Paar. Ein Flughafen, der nach diesem Muster funktioniert, ist eine Verkehrsdrehscheibe oder ein Hub.

Würde der Flughafen Zürich seiner Drehscheibenfunktion beraubt, könnten ab Zürich also nur noch diejenigen direkten Langstreckenflüge angeboten werden, die der Schweizer Heimmarkt aufzubringen vermag, hätte dies vorab zweierlei Konsequenzen: Der Wirtschaftsraum Zürich würde erstens einer seiner wichtigsten Standortfaktoren beraubt; Folge davon wäre, dass (zumindest mittelfristig) international tätige Unternehmen abwandern und sich wohl kaum mehr neue hier ansiedeln würden. Zweitens müsste die Swissair sich, falls sie nicht primär als reine «Zubringer-Airline» nach Amsterdam, Frankfurt oder London funktionieren will, anderswo nach einer Heimatbasis umsehen, wo sie den Ansprüchen ihrer Kundschaft gerecht werden kann.

Der Anteil des Umsteigeverkehrs am Gesamtverkehr beträgt heute in Zürich gut 40%. Andere Interkontinentalflughäfen weisen trotz meist deutlich grösserem Heimmarkt zum Teil einen höheren Anteil an Umsteigepassagieren auf (Frankfurt rund 50%).

Der Flughafenausbau (5. Bauetappe) beruht auf eben diesem volkswirtschaftlich notwendigen Hub-Konzept. Falls der Flughafen Zürich in Zukunft die Funktion nicht mehr innehaben würde, wäre die mit der 5. Bauetappe geplante Infrastruktur betrieblich nicht optimal nutzbar.

### **3. Luftverkehr als Teil der Gesamtverkehrskonzeption**

Die Gesamtverkehrskonzeption, die gegenwärtig im Auftrag des Regierungsrates ausgearbeitet wird, ist für die Flughafenpolitik in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Einerseits besteht das Ziel, den Kurzstreckenluftverkehr zu den benachbarten europäischen Zentren durch stark beschleunigte Bahnangebote zu substituieren. Andererseits soll der Anteil des öffentlichen Verkehrs bei der landseitigen Erschliessung des Flughafens markant erhöht werden.

Das Ziel, den Luftverkehr durch verbesserte Bahnangebote zu konkurrenzieren, steht im Einklang mit der Strategie der SBB im internationalen Personenverkehr. Diese verfolgt das Ziel, im Tagesverkehr zwischen grossen Zentren von/nach der Schweiz die Bahn im Distanzbereich 400–600 km zum schnellsten Verkehrsmittel mit dem besten Preis-/Leistungs-Verhältnis und Preis-/Qualitäts-Verhältnis zu machen. Allianzen mit den betreffenden ausländischen Bahnunternehmen sind geschlossen. Konkurrenzfähige Reisezeiten der Bahn sind absehbar: Nach Mailand dank dem neuen Gotthard-Basistunnel, nach Paris dank neuen TGV-Verbindungen, nach Deutschland auf der Rheintalachse dank Streckenausbauten, nach Stuttgart und München vor allem dank Rollmaterial mit Neigetechnik. Diese neuen Bahnangebote und damit die Möglichkeit für einen konkurrenzfähigen teilweisen Ersatz von Kurzstreckenluftverkehr stehen aber zu Hauptsache erst in einem Zeitraum von 2010 bis 2020 zur Verfügung.

Die Stärkung des öffentlichen Verkehrs im Erschliessungskonzept des Flughafens wurde mit der Rahmenkonzession für die 5. Ausbaustufe zur Auflage gemacht. Das Ziel, den Anteil des öffentlichen Verkehrs auf 42% zu erhöhen, wird im Rahmen eines Controllings überwacht. Mit der ersten Etappe von Bahn 2000 und nachfolgenden Angebotsverbesserungen im Rahmen des Projekts «Bahnperspektiven für den Wirtschaftsraum Zürich» werden die SBB die Attraktivität ihres Dienstleistungsangebots weiter steigern. Mit kapazitätssteigernden Massnahmen wird es auch möglich werden, die Erschliessung des Flughafens durch die S-Bahn zu verbessern. Im engsten Einzugsbereich des Flughafens wird schliesslich die Stadtbahn Glattal ab 2005 Wirkung zeitigen. Die Festsetzung der Flugpreise ist – zu Recht – Sache der Fluggesellschaften. Eine direkte Beeinflussung durch den Staat ist abzulehnen, eine indirekte Beeinflussung auf der Grundlage des Verursacherprinzips hingegen zu prüfen. Durch lärm- und schadstoffabhängige Landegebühren ist bereits ein Finanzierungsinstrument mit Lenkungswirkung eingeführt. Der Regierungsrat hat sich in einer kürzlich erfolgten Stellungnahme an den Bund grundsätzlich für die Einführung des Prinzips der Kostenwahrheit im Verkehr – unter Berücksichtigung externer Kosten – ausgesprochen, hat dabei aber die Forderung aufgestellt, dass sich ein solches Prinzip in eine ganzheitliche Verkehrspolitik eingliedern sollte. Eine verstärkte Belastung der Fluggesellschaften oder der Passagiere, etwa durch Abgaben auf Flugtreibstoffen, kann nicht isoliert für den Flughafen Zürich vorgenommen werden, sondern müsste international abgestimmt werden.

#### **4. Erneuerung der Betriebskonzession und neues Betriebsreglement**

##### Erneuerung der Betriebskonzession

Der Regierungsrat beantragt dem Bund gestützt auf das Flughafengesetz, die Betriebskonzession für den Flughafen Zürich per 1. Juni 2001 der Flughafen Zürich AG (unique zurich airport) zu erteilen. Die neue Konzession wird der Flughafen Zürich AG (unique zurich airport) vom Bund somit per 1. Juni 2001 erteilt. Vom Zeitpunkt an, da die Flughafen Zürich AG Inhaberin der Betriebskonzession und damit Flughafenhalterin ist, wird sich der Kanton auf die ihm gemäss Flughafengesetz obliegenden Aufgaben beschränken (vor allem Aufsicht über die Einhaltung der An- und Abflugrouten und der Nachtflugordnung, §3 des Flughafengesetzes, und die Leitung der Konsultativen Konferenz [«Runder Tisch»], §4 des Flughafengesetzes).

### *Erarbeitung des neuen Betriebsreglements*

Die massgeblichen Festlegungen bezüglich des Flugbetriebes werden nicht in der Betriebskonzession, sondern vielmehr im Betriebsreglement festgelegt (vor allem An- und Abflugwege und -verfahren, örtliche und zeitliche Pistenbenützung). Aus zeitlichen Gründen kann das neue Betriebsreglement jedoch nicht auch auf den 1. Juni 2001 (Erteilung der Betriebskonzession an die Flughafen Zürich AG) ausgearbeitet werden. Da nach dem 1. Juni 2001 jedoch grundsätzlich die Flughafen Zürich AG für die Neufassung des Betriebsreglements zuständig ist (vorbehältlich der Sperrminorität der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG gemäss §10 des Flughafengesetzes), hat der Kanton zusammen mit der Flughafen Zürich AG die Arbeiten am neuen Betriebsreglement bereits aufgenommen. So ist sichergestellt, dass die neuen An- und Abflugverfahren, die Fragen der (zeitlichen und örtlichen) Pistenbenützung und die Regelung der Flüge zur Nachtzeit auch unter politischen Aspekten beurteilt und festgelegt werden. Technische und wirtschaftliche Veränderungen müssen wenn immer und so weit wie möglich im Gleichschritt mit gesellschaftlichen und politischen Veränderungen erfolgen. Das neue Betriebsreglement sollte deshalb nicht auf unbestimmte Zeit angelegt werden. Es ist vielmehr so zu gestalten, dass die im Umweltverträglichkeitsbericht prognostizierten 420000 Bewegungen abgewickelt werden können. Dannzumal muss die Überprüfung des Betriebsreglements auf die dann herrschenden Verhältnisse (Entwicklung in Gesellschaft, Wirtschaft, Technik usw.) vorgenommen werden. Wenn der Verkehrszuwachs inskünftig aber zu Gunsten einer ausgedehnteren Nachtruhe schwer gewichtig tagsüber abgewickelt werden soll, muss vom heute geltenden starren Pistenbenützungskonzept abgewichen werden zu Gunsten einer flexibleren Ordnung im Sinne eines ausgewogenen Fluglärmmanagements.

### *Flughafen- und Flugbetrieb*

Für den Betrieb des Flughafens Zürich, der dem öffentlichen Luftverkehr dient, ist eine Betriebskonzession des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erforderlich. In der Betriebskonzession ist (gemäss neuem Luftfahrtrecht des Bundes) im Wesentlichen bloss die Verpflichtung des Konzessionärs niedergeschrieben, den Flughafen grundsätzlich für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen (so genannter Zulassungszwang), einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und für die erforderliche Infrastruktur zu sorgen. Die heute gültige Betriebskonzession des Flughafens Zürich ist bis zum 31. Mai 2001 befristet. Die neue Konzession soll der Flughafen Zürich AG (unique zurich airport) vom UVEK per 1. Juni 2001 erteilt werden. Ab diesem Datum ist die Flughafen Zürich AG Inhaberin der Betriebskonzession und damit Flughafenhalterin. Der Kanton wird sich dann vor allem auf die ihm gemäss Flughafengesetz obliegenden Aufgaben beschränken.

Der Flughafen Zürich bleibt auch nach der Verselbstständigung eine öffentliche Verkehrsinfrastruktur und damit sowohl hinsichtlich seiner positiven (wirtschaftlichen) als auch bezüglich seiner negativen (ökologischen) Auswirkungen ein «Volksflughafen». Dieser Tatsache muss anlässlich der Erarbeitung des neuen Betriebsreglements Rechnung getragen werden. Es gilt die vorhandenen Handlungsspielräume, die vor allem das Luftfahrtgesetz und die (Bundes-)Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) bieten, so weit wie immer möglich zu Gunsten der Bevölkerung auszunutzen, ohne dass die volks- und die verkehrswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens und der Swissair als nationale Luftverkehrsgesellschaft in unzulässiger Weise beeinträchtigt werden.

## **5. Die Konsultative Konferenz («Runder Tisch»)**

Der Kanton Zürich ist gemäss §4 des Flughafengesetzes verpflichtet, bei der Ausarbeitung des Betriebsreglements die betroffenen Kreise im Rahmen der Konsultativen Konferenz in die Verfahren mit einzubeziehen. Die Konsultative Konferenz umfasst heute im Wesentlichen die traditionellen, d.h. schon bisher vom Fluglärm betroffenen Kreise, die Vertretungen der Nachbarkantone und des Landkreises Waldshut und des Flughafen-Schutzverbandes. Neben der Vollversammlung und einem Steuerungsausschuss für die Geschäfts- und Sitzungsvorbereitung werden Ad hoc-Arbeitsausschüsse für die Beratung einzelner Fragen eingesetzt. Gegenwärtig wird der Einbezug weiterer Körperschaften geprüft.

## **6. Staatsvertragsverhandlungen**

Die Federführung in den Staatsvertragsverhandlungen liegt beim Bund und im Konkreten beim BAZL. Der materielle Verhandlungsgegenstand – das An- und Abflugverfahren über deutsches Gebiet – ist gleichzeitig Teil des künftigen Betriebsreglements. Antragsteller und damit verantwortlich für die materielle Ausarbeitung eines Vorschlags sind der gegenwärtige und der künftige Konzessionsinhaber. Da der Kanton Zürich auch nach der Konzessionsübertragung als Aktionär gemäss §10 des Flughafengesetzes im Verwaltungsrat der unique zurich airport eine Sperrminorität gerade für lärmrelevante Fragen behält, wird der Staat Zürich neben unique zurich airport die Mitverantwortung bei der Erarbeitung neuer An- und Abflugverfahren behalten. Im Falle des Betriebsreglements ist dann der Bund Genehmigungsbehörde.

## **7. Kommunikation**

Die Kommunikation über Flughafen und Flugbetrieb orientiert sich an den Grundsätzen der Offenheit und der Transparenz. Es muss das Ziel sein, einerseits auf Grund einer umfassenden, zeitgerechten, verlässlichen und breit zugänglichen Information ein Klima des Vertrauens zu schaffen, auch wenn wirtschaftliche und politische Interessenkonflikte nicht ausgeräumt werden können. Auf Kritik und Ängste in der Öffentlichkeit soll eingegangen werden. Andererseits aber soll auch vertieft ein Beitrag zur weiteren Versachlichung der öffentlichen Diskussion und der politischen Entscheidungsprozesse geleistet werden.

## **8. Verantwortlichkeiten**

Wohl kaum eine andere Verkehrsinfrastrukturanlage in der Schweiz weist derart komplexe Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auf wie der Flughafen Zürich. Die verschiedenen Akteure sind im Wesentlichen:

- die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO)
- die Europäische Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC)
- die Europäische Union (EU)
- der Bund
- der Kanton Zürich
- die Flughafen Zürich AG (unique zurich airport)
- die Swisscontrol (Flugsicherung)
- die SAirGroup mit der Swissair als Hauptbenützerin sowie die übrigen Luftverkehrsgesellschaften

Die ICAO setzt weltweit einheitliche Standards vor allem im Bereich der Flugoperationen, die von den Mitgliedstaaten, also auch von der Schweiz, zu übernehmen und in das nationale Recht überzuführen sind.

Die ECAC setzt europaweit verbindliche Standards im Bereich Flugsicherung.

Die Europäische Union (EU) hat im Bereich Luftfahrt sehr breit legiferiert, dies vor allem im Hinblick auf einen möglichst grossen Nutzen für die Konsumenten. Mit der Annahme der bilateralen Verträge Schweiz/EU durch Volk und Stände wird das Luftverkehrsabkommen auch für die Schweiz verbindlich. Darin enthalten sind:

- die luftverkehrsrechtliche Niederlassungs- und Investitionsfreiheit (Recht von EU-Bürgern und -gesellschaften, eine Luftverkehrsgesellschaft mit Sitz in der Schweiz zu gründen, bzw. Recht, sich an schweizerischen Luftfahrtunternehmen [auch mehrheitlich] zu beteiligen)
- die Verkehrsrechte (die acht so genannten «Freiheiten der Luft»)

– ein einheitliches Luftverkehrsrecht mit Bezug auf Flughäfen (vor allem Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen [Slots] und Regeln über den Zugang zu den Bodenabfertigungsdiensten).

Dem Bund kommt im Bereich Zivilluftfahrt landesweit die wichtigste Rolle zu, ist doch gemäss Art. 87 der Bundesverfassung die Gesetzgebung über die Luftfahrt Sache des Bundes. Auf Stufe Bund sind die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, je nach Bedeutung des jeweiligen Geschäfts, unterschiedlich angesiedelt:

- der (Gesamt-)Bundesrat hat (grundsätzlich) die Aufsicht über die Luftfahrt in der Schweiz; er übt sie durch das UVEK aus. Der Bundesrat bereitet die den Luftverkehr betreffende Gesetzgebung zuhanden der eidgenössischen Räte vor (vor allem Luftfahrt- und Umweltschutzgesetz). Er erlässt und ändert in eigener Kompetenz luftfahrtspezifische Verordnungen (z.B. Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt, VIL, mit der Nachtflugregelung; Lärmschutzverordnung, LSV, mit den Belastungsgrenzwerten für den Lärm der Landesflughäfen) und ist für die grundlegenden so genannten Festsetzungen des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt, SIL, zuständig.
- das UVEK hat die (mittelbare) Aufsicht über die Luftfahrt in der Schweiz und erlässt ebenfalls Verordnungen. Es erteilt vor allem die Bau- und Betriebskonzessionen für die Flughäfen.
- dem BAZL obliegt die unmittelbare Aufsicht über die Zivilluftfahrt und damit auch die Aufsicht über den Flughafen Zürich. Als Aufsichtsbehörde genehmigt das Amt z.B. das vom Flughafenhalter zu beschliessende neue Betriebsreglement mit den darin getroffenen Festlegungen (siehe oben, lit. B Ziffer 4).

Die Flughafen Zürich AG (unique zurich airport) wird vom 1. Juni 2001 an Flughafenhalterin und Trägerin von Bau- und Betriebskonzession sein. Von diesem Zeitpunkt an ist sie Betreiberin des Flughafens Zürich und damit verantwortlich für einen ordnungsgemässen, sicheren Flughafenbetrieb (Sicherheit am Boden) wie auch dafür, dass die hierfür notwendige Infrastruktur zur Verfügung steht. Die Flughafen Zürich AG erarbeitet aus Gründen des öffentlichen Interesses zusammen mit dem Kanton das neue Betriebsreglement. Der Kanton Zürich, heute noch Flughafenhalter, wird sich nach dem 1. Juni 2001 auf die ihm gemäss Flughafengesetz obliegenden Aufgaben zu beschränken haben (vor allem Aufsicht über die Einhaltung der An- und Abflugrouten und der Nachtflugordnung, §3 des Flughafengesetzes, und die Leitung der Konsultativen Konferenz [«Runder Tisch»], §4 des Flughafengesetzes). Da die Flughafen Zürich AG eine gemischtwirtschaftliche AG im Sinne von Art. 762 OR ist, kommt dem Kanton Zürich eine besondere Stellung zu. Eine äusserst wichtige Rolle spielt dabei die Staatsvertretung im Verwaltungsrat (VR) der neuen Gesellschaft.

Die Staatsvertretung verfügt gemäss Flughafengesetz über eine Sperrminorität bei Beschlüssen über (beabsichtigte) Änderungen der Lage und Länge der Pisten und bei Betriebsreglementsänderungen mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung. In beiden Fällen erteilt der (Gesamt-)Regierungsrat der Staatsvertretung entsprechende Abstimmungsweisungen, wobei die Weisungen des Regierungsrates über allfällige Änderungen von Länge und Lage der Pisten vom Kantonsrat genehmigt werden müssen. Die Staatsvertretung im VR ist also nicht nur für das wirtschaftliche Wohlergehen der neuen Gesellschaft (mit) verantwortlich, sie hat ebenso die Pflicht, die umliegende Bevölkerung vor zu starken Belastungen durch den Flugbetrieb zu schützen. Art. 2 Abs. 2 der Statuten verpflichtet auch die Flughafen Zürich AG beim Betrieb des Flughafens zur «Wahrung der gesetzlichen Nachtflugordnung» und zur «Berücksichtigung der Anliegen der Bevölkerung». Damit wird der Nachbarschaftsschutz ausdrücklich auch zum Gesellschaftszweck.

Die SAirGroup als Dachgesellschaft umfasst verschiedene rechtlich selbstständige Gesellschaften (unter anderem in den Bereichen Technik/Unterhalt, Bordverpflegung, Fracht, EDV-Dienstleistungen). Von Interesse ist vorliegend vor allem die SAirGroup-Tochter Swissair, die nationale Luftverkehrsgesellschaft der Schweiz, die in Zürich ihre Heimatbasis hat und mit ihrem Flugplan die HUB-Funktion ausübt. Als vom Bund konzessionierte Liniengesellschaft hat sie eine Transportverpflichtung, d.h., ist sie nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, die konzessionierten Strecken regelmässig zu befliegen. Die betrieblichen Festlegungen des Flughafenhalters haben direkte Auswirkungen auf die Swissair: Je nachdem, wie weit oder wie eng diese Festlegungen gefasst sind, hat dies unmittelbare (wirtschaftliche) Auswirkungen auf die Swissair z.B. mit Bezug auf die Abwicklung ihres Verkehrsvolumens, auf die Pünktlichkeit usw. Verantwortlichkeiten treffen die SAirGroup bzw. die Swissair selbstverständlich auch als grösste Arbeitgeberin am Flughafen (11000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; weltweit ein Mehrfaches) und als grösste Anbieterin von Lufttransportleistungen (rund 170 angeflogene Destinationen). Die Swisscontrol (Flugsicherung) ist verantwortlich für eine sichere und speditive Verkehrsabwicklung und damit, nebst den Piloten, für die Sicherheit des Flugbetriebes in der Luft. Die vom Flughafenhalter im Nahbereich des Flughafens festgelegten An- und Abflugwege und -verfahren sind für die Swisscontrol verbindlich, im ferneren Bereich (eigentliche Luftstrassen) richtet sie sich nach den entsprechenden, vom BAZL bzw. der ECAC getroffenen Festlegungen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Grundsätze zur Flughafenpolitik nach vollzogener Verselbstständigung des Flughafens werden im Sinne der Erwägungen festgelegt.