

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 12. Juni 2013

690. SIL-Prozess: Anhörung zur ersten Fassung des SIL-Objektblatts Flughafen Zürich; Stellungnahme

Mit Schreiben vom 23. Mai 2013 haben das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) den Regierungsrat eingeladen, zur Frage Stellung zu nehmen, ob der Entwurf des SIL-Objektblatts Flughafen Zürich Widersprüche zur kantonalen Richtplanung aufweise. Das SIL-Objektblatt soll in Kürze durch den Bundesrat verabschiedet werden. Die vorliegende Anhörung stützt sich auf Art. 20 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1). Das dort vorgesehene Verfahren dient dazu, Widersprüche zur kantonalen Richtplanung festzustellen und nach Möglichkeit kurzfristig zu bereinigen (Art. 7 Abs. 2 und Art. 12 Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700; Art. 13 RPV).

Die vorliegende Fassung des SIL-Objektblatts beschränkt sich auf Festlegungen, die unabhängig und damit schon vor der Ratifizierung des am 4. September 2012 unterzeichneten Staatsvertrags Schweiz – Deutschland «über die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland» getroffen werden können. Vorbehalten bleiben künftige Anpassungen des SIL-Objektblatts, die für die Umsetzung des Staatsvertrags notwendig werden können. Sie werden in einer nächsten Etappe vorgenommen. Der Bund behält sich auch Anpassungen vor für den Fall, dass die laufenden Sicherheitsabklärungen zum Flughafen Zürich solche erfordern würden.

Gemäss dem Schreiben des BAZL und des ARE sieht sich der Bund zu diesem schrittweisen Vorgehen veranlasst, weil sich der Ratifikationsprozess zum Staatsvertrag in die Länge zieht. Angesichts der bisherigen langen Verfahrensdauer will der Bund mit der Verabschiedung des SIL-Objektblatts in den zahlreichen Fragen Rechtssicherheit schaffen, die entscheidungsreif sind.

Der Bundesrat wird die Öffentlichkeit nach seiner Entscheidung, nach derzeitiger Planung am 26. Juni 2013, mit einer Medienmitteilung informieren. Der Bund bittet die angehörten Kantone, mit der Kommunikation ebenfalls bis zu diesem Zeitpunkt zuzuwarten. Dieser Beschluss ist deshalb bis zum Entscheid des Bundesrates über das SIL-Objektblatt nicht öffentlich.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), 3003 Bern:

Mit Schreiben vom 23. Mai 2013 haben Sie, gestützt auf Art. 20 RPV, den Regierungsrat eingeladen, zur Frage Stellung zu nehmen, ob die zur Verabschiedung durch den Bundesrat vorgesehene erste Fassung des SIL-Objektblatts Flughafen Zürich Widersprüche zur kantonalen Richtplanung aufweise.

Eine abschliessende Antwort auf diese Frage ist zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich. Die geltenden Festlegungen im kantonalen Richtplan (Stand vom 31. Januar 1995) können nicht als Massstab gelten. Der 2004 eingeleitete Koordinationsprozess für das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich war von Anfang an darauf angelegt, das Verfahren zeitlich und inhaltlich eng mit einer Teilrevision des kantonalen Richtplans abzustimmen. Der Regierungsrat hat die Vorlage für die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», am 30. März 2011 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet (Vorlage 4788). Die Beratungen in der zuständigen Kommission des Kantonsrates wurden im Dezember 2012 für sechs Monate ausgesetzt, um die weiteren Entwicklungen im SIL-Verfahren abzuwarten. Der Grund lag darin, dass Ihr Departement im Herbst 2012, im Konsultationsverfahren zum Bericht «Anpassung des Objektblatt-Entwurfs aufgrund des Staatsvertrags mit Deutschland», für 2013 zusätzliche Lärmberechnungen und ein Anhörungsverfahren in Aussicht gestellt hatte – Umstände, die auch für die Richtplanung von wesentlicher Bedeutung sind.

Der Regierungsrat wird den Kantonsrat über die neue Ausgangslage informieren und ihm beantragen, die Beratungen zur Richtplanvorlage unter diesen geänderten Umständen fortzusetzen. Als Folge der entstandenen Verzögerungen wird ein Kantonsratsbeschluss zur Teilrevision des kantonalen Richtplans frühestens in der zweiten Hälfte des laufenden Jahres möglich sein. Erst nach dem Beschluss des Kantonsrates wird endgültig geprüft werden können, ob Differenzen zum SIL-Objektblatt bestehen. Unter dem Vorbehalt dieser abschliessenden Prüfung melden wir Ihnen vorliegend diejenigen Differenzen, die nach Massgabe der Vorlage des Regierungsrates festgestellt werden können.

Aufgrund der Verzögerungen im Ratifikationsprozess für den Staatsvertrag haben wir Verständnis dafür und unterstützen es grundsätzlich, dass der Bund die entscheidungsreifen, vom Staatsvertrag unabhängigen Tatbestände im SIL festlegen will. Ein weiteres Zuwarten würde

auch die Revision des kantonalen Richtplans in Mitleidenschaft ziehen. Mit diesem schrittweisen Vorgehen lässt sich die bisher immer angestrebte Planungs- und Rechtssicherheit zumindest teilweise herstellen.

Der vorliegende Objektblatt-Entwurf legt neben zahlreichen Festsetzungen auch noch nicht entscheidungsreife Tatbestände in Form von Vororientierungen und Zwischenergebnissen fest und erteilt Anweisungen zum weiteren Vorgehen. Wir legen sehr grossen Wert darauf, dass diese weiteren Verfahrensschritte nach den Regeln des Raumplanungsrechts, sehr transparent, aufgrund von gut nachvollziehbaren Unterlagen und mit ausreichend langen Fristen erfolgen, zumal sie teilweise umstrittene Fragen betreffen, die einer vertieften politischen Meinungsbildung bedürfen. Wir nehmen deshalb die Gelegenheit wahr, über die enge Fragestellung des Anhörungsverfahrens nach Art. 20 RPV hinaus auch zu Festlegungen im Objektblatt-Entwurf Stellung zu nehmen, die im weiteren Vorgehen sehr grosse Sorgfalt erfordern.

Rahmenbedingungen zum Betrieb und zur Infrastruktur

Der Entwurf zum SIL-Objektblatt legt fest, dass der Flugbetrieb auf dem bestehenden Pistensystem abgewickelt wird. Ausgehend vom geltenden Betriebsreglement, bildet die Betriebsvariante E_{DVO} die Grundlage für die Festlegungen zum Flugbetrieb. Der Entwurf zum SIL-Objektblatt sieht weiter vor, dass im Hinblick auf die Umsetzung der mit Deutschland vereinbarten Bestimmungen zur Nutzung des süddeutschen Luftraums oder für die Umsetzung weitergehender Sicherheitsanforderungen die Rahmenbedingungen zum Betrieb – nach Anhörung der betroffenen Kantone – anzupassen sind. Unter diesen Voraussetzungen kann – so die Vororientierungen im Entwurf zum SIL-Objektblatt – auch ein Betrieb auf einem System mit verlängerten Pisten 28 und 32 vorgesehen werden. Die Erarbeitung der für diesen Entscheid notwendigen Unterlagen sei an die Hand zu nehmen. Unter den gleichen Voraussetzungen könne anstelle der Südanflüge auch ein auf Satellitentechnologie beruhender gekrümmter Nordanflug eingesetzt werden, wenn dieser bezüglich der Sicherheit, der Umweltauswirkungen und der Kapazität gleichwertig sei.

Die für künftige Anpassungen an den Rahmenbedingungen zum Betrieb vorgesehene Anhörung der Kantone ist von sehr grosser Bedeutung für den Kanton Zürich. Wir wiederholen unsere Forderung, die wir bereits in unserer Stellungnahme vom 7. November 2012 zum Bericht «Anpassung des Objektblatt-Entwurfs aufgrund des Staatsvertrags mit Deutschland» (RRB Nr. 1141/2012) erhoben haben: Wenn aufgrund des Staatsvertrags – oder neu auch von zusätzlichen Sicherheitsanforderungen – wesentliche Anpassungen an den Rahmenbedingungen zum Be-

trieb vorgesehen sind, muss zwingend die Möglichkeit zur vertieften politischen Meinungsbildung und Meinungsäusserung eingeräumt werden. Wir legen sehr grossen Wert darauf, dass wir die Meinungen der Gemeinden, der Bürgerorganisationen und der Interessenverbände in unsere Stellungnahme einfliessen lassen können. Dafür müssen ausreichend lange Fristen eingeräumt werden.

Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid vom 22. Dezember 2010 zum vorläufigen Betriebsreglement (BGE 137 II 58, E. 3.3) auf die wichtige Funktion des SIL hingewiesen. Mit ihm soll sichergestellt werden, dass wichtige Ermessensentscheide von der Sachplanbehörde getroffen werden, die über die erforderliche Distanz verfügt und befähigt ist, auf übergeordneter Stufe in einer Gesamtschau die betroffenen Interessen abzuwägen, ohne die Gefahr der Verengung des Blickwinkels auf bestimmte fachspezifische Interessen. Durch das Erfordernis der Sachplanung, die auf einem umfassenden Koordinationsprozess beruht, wird zugleich sichergestellt, dass die nach Raumplanungsrecht gebotene Abstimmung mit der Richt- und Raumplanung der betroffenen Kantone erfolgt. Soweit die Ausführungen des Bundesgerichts. Wir weisen Sie darauf hin, dass im Verlauf des Koordinationsprozesses bereits umfassende Grundlagen bereitgestellt wurden. Die Betriebsvarianten wurden einem aufwendigen, auf Nachhaltigkeitskriterien aufgebauten Bewertungsverfahren unterzogen. Diese Grundlagen behalten grundsätzlich ihre Bedeutung, auch wenn bei künftigen Anpassungen des SIL-Objektblatts neue Umstände berücksichtigt werden müssen. Es geht auf jeden Fall nicht an, künftig Anpassungen in Festlegungen von grosser politischer Bedeutung vorzunehmen, ohne dass zuvor eine Gesamtschau der betroffenen Interessen erfolgt. Die bei Anpassungen am SIL-Objektblatt nötige Abstimmung mit dem kantonalen Richtplan erfordert es zudem, dass die raumplanungsrechtlichen Verfahrensvorschriften eingehalten werden.

Es ist nichts dagegen einzuwenden, dass die Planungen für künftige Entwicklungsschritte des Flughafens an die Hand genommen werden. Entscheide zu solchen Massnahmen brauchen aufgrund ihrer Tragweite gut fundierte Grundlagen. Es ist jedoch mit aller Deutlichkeit festzuhalten, dass diese Planungsarbeiten künftige Entscheide nicht präjudizieren dürfen. Wir haben im Verlauf des SIL-Prozesses wiederholt darauf hingewiesen, dass gemäss § 19 des Flughafengesetzes für Beschlüsse des Verwaltungsrates der Flughafen Zürich AG, die Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten betreffen, ein Weisungsrecht des Regierungsrates besteht. Solche Weisungen genehmigt der Kantonsrat in der Form des referendumsfähigen Beschlusses. Dieses Verfahren muss zwingend angewendet werden, wenn Verlängerungen

der Pisten 28 und 32 ins Auge gefasst werden. Für einen derartigen Entscheid müssen die lärmässigen Auswirkungen eines Flugbetriebs mit Pistenverlängerungen bekannt sein.

Flugplatz Dübendorf

Der Entwurf des SIL-Objektblatts enthält unter dem Titel «Betriebsreglement» folgende Festlegung: «Solange der militärische Flugbetrieb auf dem Flugplatz Dübendorf aufrecht erhalten bleibt, ist bei der Linienführung der Abflugrouten auf diesen Betrieb Rücksicht zu nehmen.»

Wir sprechen uns aufgrund der Ergebnisse der breit angelegten Testplanung und nach Anhörung aller massgeblichen Interessengruppen nach wie vor entschieden gegen eine weitere aviatische Nutzung des Flugplatzareals Dübendorf durch Flächenflugzeuge aus. Diese Haltung kommt auch in der Vorlage zur Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans zum Ausdruck. Wir halten daran und an den entsprechenden Richtplanänderungen trotz des Vorbehalts im Vorprüfungsbericht des Bundes fest (siehe auch unsere Stellungnahme vom 7. Dezember 2011 betreffend Koordination des SIL-Objektblatts Flughafen Zürich mit dem Betrieb der Luftwaffe in Dübendorf, RRB Nr. 1490/2011). Wir stellen deshalb den Antrag, die zitierte Festlegung zu streichen.

Abstimmung mit der Raumentwicklung

Der Entwurf zum SIL-Objektblatt sieht vor, dass Bund und Kantone eine deckungsgleiche, auf dem Immissionsgrenzwert ES II beruhende Abgrenzungslinie festlegen, jedoch erst dann, wenn die Rahmenbedingungen zum Betrieb an neue Bestimmungen zur Nutzung des süddeutschen Luftraums oder für die Umsetzung weitergehender Sicherheitsanforderungen angepasst werden. Das SIL-Objektblatt definiert die Funktionen der Abgrenzungslinie entsprechend der Diskussion im bisherigen Koordinationsprozess.

Die Abgrenzungslinie ist das zentrale Bindeglied zwischen Sach- und Richtplanung. Die ursprüngliche Absicht bestand darin, dass die Abgrenzungslinie alle Gebiete umfassen soll, die gemäss dem geltenden Betriebsreglement und allen im SIL-Objektblatt berücksichtigten Betriebsvarianten von Immissionsgrenzwert-Überschreitungen betroffen sind. Auf diese Weise soll die für die Raumentwicklung unerlässliche Beständigkeit der Rahmenbedingungen hergestellt werden. Für den kantonalen Richtplan ist die gebietsmässige Bezeichnung des Gebiets, in dem die spezifischen Ziele und Massnahmen des Kapitels 4.7.1 «Flughafen Zürich» greifen sollen, von entscheidender Bedeutung und deshalb von Anfang an vorgesehen. Wir werden dem Kantonsrat empfehlen, die umhüllenden Immissionsgrenzwertkurven ES II des vorläufigen

Betriebsreglements und der Betriebsvariante E_{DVO} als Grundlage für die Definition der Abgrenzungslinie im kantonalen Richtplan zu nehmen, verbunden mit dem Auftrag, diese Linie aufgrund von künftigen Anpassungen im SIL-Objektblatt zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Damit nach über acht Jahren Verfahrensdauer grösstmögliche Planungs- und Rechtssicherheit hergestellt werden kann, stellen wir den *Antrag*, dass die Abgrenzungslinie bereits in der ersten Fassung des SIL-Objektblatts festgelegt wird und dass das SIL-Objektblatt darauf hinweist, dass künftige Anpassungen daran in Koordination mit dem kantonalen Richtplan erfolgen werden.

Flughafenperimeter

Innerhalb des Flughafenperimeters legt der Kanton gemäss dem Entwurf zum SIL-Objektblatt keine Fruchtfolgeflächen fest. Als Begründung wird in den Erläuterungen zum SIL-Objektblatt ausgeführt, das landwirtschaftliche Kulturland innerhalb des Flughafenperimeters werde entweder durch den Ausbau der Flughafenanlagen oder die ökologische Aufwertung beansprucht. Eine intensive ackerbauliche Nutzung werde nicht mehr möglich sein, solange der Flughafen in Betrieb bleibe. In dieser Hinsicht sei der Einbezug dieser Kulturlandflächen ins kantonale Kontingent der Fruchtfolgeflächen nicht zweckmässig. Innerhalb des Flughafenperimeters befänden sich auch Fruchtfolgeflächen, die der Kanton bisher seinem Kontingent zugerechnet habe. Die Modalitäten einer Kompensation dieser Flächen richteten sich nach den allgemeinen Vorgaben des Bundes, die noch zu treffen seien.

Diese Argumentation überzeugt nicht. Mit der gleichen Begründung könnten die Bundessachpläne die Trassen etwa für neue Eisenbahnlinien oder Nationalstrassen von einer Kompensation für die Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen befreien. Um das landwirtschaftliche Produktionspotenzial langfristig zu sichern, sind die Fruchtfolgeflächen in ihrem Gesamtumfang dauernd zu erhalten (vgl. Art. 6 Abs. 2 RPG; Art. 26 RPV). Der Kanton Zürich erfüllt sein im Sachplan Fruchtfolgeflächen vorgegebenes Kontingent nur knapp. Das Kontingent müsste vermindert werden, wenn der Flughafen aus der Kompensationspflicht entlassen werden sollte. Wenn der Bund keine Verkleinerung des Kontingents vornimmt, muss der Kanton Zürich auf eine sachgemässe Kompensation bestehen.

Wir sind der Auffassung, dass zuerst auf Bundesebene die Modalitäten einer Kompensation von Fruchtfolgeflächen durch die nationalen Verkehrsträger zu regeln sind, bevor ein Bereinigungsverfahren zwischen dem SIL und dem kantonalen Richtplan eingeleitet wird. Allen-

falls wird ein solches in der Folge nicht mehr nötig sein. Entsprechend beantragen wir, dass die Festlegung im SIL betreffend die Fruchtfolgeflächen vorderhand lediglich als Vororientierung getroffen wird.

Zusammenfassung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Ihr Departement in Kürze dem Bundesrat die Verabschiedung einer ersten Fassung des SIL-Objektblatts Flughafen Zürich beantragen wird. Aufgrund der Verzögerungen im Ratifikationsprozess für den Staatsvertrag haben wir Verständnis dafür und unterstützen es grundsätzlich, dass der Bund die entscheidungsreifen, vom Staatsvertrag unabhängigen Tatbestände im SIL festlegen will. Mit diesem schrittweisen Vorgehen lässt sich die bisher immer angestrebte Planungs- und Rechtssicherheit zumindest teilweise herstellen.

Wir werden den Kantonsrat über die neue Ausgangslage informieren und ihm beantragen, die Beratungen zur Vorlage zur Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich», unter diesen geänderten Umständen fortzusetzen. Weil die Richtplanrevision noch nicht durch den Kantonsrat abgeschlossen worden ist, kann noch keine abschliessende Prüfung von Differenzen zwischen dem SIL und dem kantonalen Richtplan vorgenommen werden. Wir behalten uns eine solche für den Zeitpunkt vor, in dem der Kantonsrat die Teilrevision beschlossen haben wird.

Wir werden dem Kantonsrat empfehlen, die umhüllenden Immissionsgrenzwertkurven ES II des geltenden Betriebsreglements und der Betriebsvariante E_{DVO} als Grundlage für die Definition der Abgrenzungslinie im kantonalen Richtplan zu nehmen, verbunden mit dem Auftrag, diese Linie aufgrund von künftigen Anpassungen im SIL-Objektblatt zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Damit nach über acht Jahren Verfahrensdauer grösstmögliche Planungs- und Rechtssicherheit hergestellt werden kann, stellen wir den *Antrag*, dass die Abgrenzungslinie bereits in der ersten Fassung des SIL-Objektblatts festgelegt wird und dass das SIL-Objektblatt darauf hinweist, dass künftige Anpassungen daran in Koordination mit dem kantonalen Richtplan erfolgen werden.

Wir legen sehr grossen Wert darauf, dass die weiteren Verfahrensschritte zu den in Form von Vororientierungen und Zwischenergebnissen festgelegten Tatbeständen sehr transparent, aufgrund von gut nachvollziehbaren Unterlagen und mit ausreichend langen Fristen erfolgen, zumal sie teilweise umstrittene Fragen betreffen, die einer vertieften politischen Meinungsbildung bedürfen. Wenn aufgrund des Staatsvertrags oder neu auch von zusätzlichen Sicherheitsanforderungen wesentliche Anpassungen an den Rahmenbedingungen zum Betrieb vorgesehen

sind, muss zwingend die Möglichkeit zur vertieften Meinungsbildung und Meinungsäusserung eingeräumt werden. Wir legen sehr grossen Wert darauf, dass wir die Meinungen der Gemeinden, der Bürgerorganisationen und Interessenverbände in unsere Stellungnahme einfliessen lassen können. Dafür müssen ausreichend lange Fristen eingeräumt werden.

Wir haben im Verlauf des SIL-Prozesses wiederholt darauf hingewiesen, dass gemäss § 19 des Flughafengesetzes für Beschlüsse des Verwaltungsrates der Flughafen Zürich AG, die Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten betreffen, ein Weisungsrecht des Regierungsrates besteht. Solche Weisungen genehmigt der Kantonsrat in der Form des referendumsfähigen Beschlusses. Dieses Verfahren muss zwingend angewendet werden, wenn Verlängerungen der Pisten 28 und 32 ins Auge gefasst werden.

Wir stellen den *Antrag*, die Festlegung betreffend Linienführung der Abflugrouten im Zusammenhang mit dem Flugbetrieb auf dem Flugplatz Dübendorf zu streichen.

Wir *beantragen*, dass die Festlegung betreffend Fruchtfolgeflächen im SIL als Vororientierung festgelegt wird.

II. Dieser Beschluss ist bis zum Entscheid des Bundesrates über das SIL-Objektblatt nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi