

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Zivilluftfahrt
3003 Bern

24. Oktober 2018

Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL) – Revision Konzeptteil; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Konzeptteil des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) ist in die Jahre gekommen. Der Regierungsrat begrüsst, dass dieses wichtige Instrument der Raumentwicklung aktualisiert wird. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir.

1. Grundsätzliches

Der Regierungsrat bewertet den vorgelegten Entwurf für den SIL-Konzeptteil hinsichtlich zweier Aspekte als kritisch: Einerseits soll die für eine erfolgreiche Infrastrukturplanung sachlich erforderliche und rechtlich vorgeschriebene Zusammenarbeit des Bundes mit den betroffenen Kantonen auf ein Diktat des Bundes reduziert werden. Andererseits steht eine aktualisierte Prognose der Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen, insbesondere nach der Anzahl der auf den Landesflughäfen nachgefragten Flugbewegungen noch aus; für die Grundausrichtung des Konzeptteil-Entwurfs (Priorität des Kapazitätsausbaus der Landesflughäfen) fehlt die Grundlage. Der Regierungsrat beantragt deshalb, den Entwurf für den Konzeptteil SIL auf der Grundlage einer verlässlichen neuen Prognose über den Verkehrsumfang vollständig zu überarbeiten.

2. Zusammenarbeit Bund – Kantone

Gemäss Art. 75 der Bundesverfassung (BV) obliegt die Raumplanung den Kantonen. Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen (Art. 75 Abs. 2 BV). Als besondere raumplanerische Massnahme des Bundes verpflichtet das Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) den Bund, Sachpläne zu erstellen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können. Dabei arbeitet er mit den Kantonen zusammen (Art. 13 Abs. 2 RPG).

Der vorliegende Entwurf für den Konzeptteil des SIL entspricht der verfassungsmässigen Vorstellung einer abgestimmten und vom Bund mit den Kantonen partnerschaftlich und im Gegenstromprinzip erarbeiteten Sachplanung nicht. Die Sachplanbehörden sollen einseitig auf die Interessen einer leistungsfähigen, an der Nachfrage orientierten Luftverkehrsinfrastruktur verpflichtet werden (Kapitel 3.1, Grundsätze 1 und 5 des Entwurfs). Die Kantone haben das Diktat der Bundesbehörden in ihren Richtplänen nachzuvollziehen (Kapitel 3.3, Grundsatz 2). Nach Auffassung des Regierungsrats liesse sich eine solche Haltung mit der Bundesverfassung nicht vereinbaren.

Der Entwurf ist im Hinblick auf die raumplanerischen Grundsätze gemäss RPG und der Raumplanungsverordnung (RPV) vollständig zu überarbeiten. Insbesondere ist der Grundsatz 1 im Kapitel 3.1 zu ergänzen: *"Die Planungs- und Bewilligungsbehörden ... für eine sichere, umweltverträgliche und raumplanerisch abgestimmte Luftfahrtinfrastruktur, die [...]."*

3. Verfahren und Wirkung (Kapitel 1.6 und 5 des Entwurfs)

Im Koordinationsprozess sind alle betroffenen Kantone, auch die Nachbarkantone einzubeziehen. Bereits bei der Erarbeitung der Sachpläne und der Anpassungen sind die Richtpläne der Kantone zu berücksichtigen (Art. 17 Abs. 1 RPV). Das in Kapitel 1.6 des Entwurfs erwähnte Gutachten der EspaceSuisse (VLP) beschreibt das Verhältnis der Sachpläne des Bundes zu den kantonalen Richtplänen treffend mit dem Begriff "Gegenstromprinzip". Vom Bundesrat genehmigte Sachpläne sind als Grundlage für die kantonale Richtplanung verbindlich (Art. 6 Abs. 4 RPG). Umgekehrt sind genehmigte Richtpläne für die Bundesbehörden verbindlich (Art. 11 Abs. 2 RPG). Differenzen sind partnerschaftlich und nicht durch Diktat zu lösen. Im Grundsatz 2 des Kapitels 5.2 ist der erste Satz am Schluss zu ergänzen mit *"[...] umgebenden Nutzungsansprüchen und Schutzziele sowie mit den Richtplänen der betroffenen Kantone."*. Zudem soll der Grundsatz 3 des Kapitels 5.2 gestrichen werden; selbst wenn kein raumplanerischer Handlungsspielraum besteht und die Konflikte als bekannt vorausgesetzt werden können, ist die Sachplanung mit der Richtplanung der betroffenen Kantone abzustimmen.

Unpassend erscheint in diesem Zusammenhang auch die Umschreibung der raumplanerischen Interessenabwägung als "Optimierungsvorgang zum Umgang mit gegensätzlichen Interessen" (Kapitel 3.1, Erläuterung zu Grundsatz 5). Die Interessenabwägung ist in Art. 3 RPV präzise umschrieben; sie kann durchaus auch dazu führen, dass ein konkretes Vorhaben nicht mit der (vom Kanton) anzustrebenden räumlichen Entwicklung vereinbar ist und im Sachplan deshalb nicht festgesetzt werden kann (Art. 15 Abs. 3 RPV).

4. Steuerung der Luftfahrtinfrastruktur (Kapitel 2.9.2 des Entwurfs)

In diesem Abschnitt zeigt sich die problematische Doppelrolle des Bundesamts für Zivilluftfahrt als Steuerungs- und Planungsbehörde einerseits und als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde andererseits. Es sind besondere organisatorische Massnahmen erforderlich, um die Unabhängigkeit sicherzustellen; die Unabhängigkeit der Organe, die die Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen sowie der einschlägigen umwelt- und raumplanerischen Gesetzesbestimmungen durchsetzen von jenen Organen, die *"zur langfristigen Sicherung des Angebots im öffentlichen Luftverkehr [...] auf die Infrastruktur [...] und den Betrieb der Landesflughäfen"* einwirken.

Richtig ist, dass die Formulierung von Leistungs- und Kapazitätszielen in Zusammenarbeit mit den Standortkantonen zu entwickeln ist; zu ergänzen ist, dass dabei auch die Nachbarkantone entsprechend ihrer Betroffenheit einzubeziehen sind (vgl. identische Formulierung im Luftfahrtpolitischen Bericht (LUPO), Kapitel 5.2.1, Schlussfolgerung 5. Spiegelstrich, S. 1914).

5. Kapazitätsengpässe auf Landesflughäfen (Kapitel 2.10.1 des Entwurfs)

Ein Hauptgrund für die Überarbeitung des SIL-Konzeptteils sind offenbar die drohenden Kapazitätsengpässe auf den Landesflughäfen. Dieses Argument ist – zumindest für den Flughafen Zürich – schwierig nachvollziehbar. Seit 2002 ist die Anzahl der jährlichen Flugbewegungen in Zürich konstant geblieben (2008: 275'000/2017: 270'400). Gemäss genehmigtem SIL-Objektblatt können mit der gewählten Flugbetriebsvariante (4-LVP) bis 2030 insgesamt 346'000 Starts und Landungen bewältigt werden. Damit ist ein Wachstum von fast 30 % möglich. Zudem wird mit Fortschritten insbesondere in der Navigationstechnologie gerechnet, die eine zusätzliche Erhöhung der Kapazität bewirken.

Als Grundlage für die Kapazitätsvorgaben dient die Nachfrageprognose Intraplan vom Februar 2014. Die Prognose rechnete mit einem Wachstum der Anzahl Flugbewegungen von 2,1 % ab 2012; effektiv blieb die Anzahl Flugbewegungen jedoch konstant. Hinsichtlich der Anzahl Flugbewegungen in Zürich liegt die Prognose deshalb heute bereits rund 20'000 Flugbewegungen höher als der IST-Wert. Gemäss Erläuterungsbericht zum Konzeptteil-Entwurf ist eine Aktualisierung und Erweiterung der Luftverkehrsprognose vorgesehen; die Resultate sollen Ende 2020 vorliegen. Der Regierungsrat beantragt deshalb, mit der Überarbeitung des Konzeptteils zuzuwarten, bis eine verlässliche neue Prognose vorliegt.

Zusammenfassend beantragt der Regierungsrat, den Entwurf für den Konzeptteil SIL auf der Grundlage einer verlässlichen neuen Prognose über den Verkehrsumfang vollständig zu überarbeiten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin