
NATIONALE INFRASTRUKTUR IM FÖDERALEN GEFLECHT

DER DAUERKONFLIKT UM DEN FLUGHAFEN ZÜRICH

RÉSUMÉ DER GLEICHNAMIGEN STUDIE

AUGUST 2009

Nationale Infrastruktur im föderalen Geflecht

Der Dauerkonflikt um den Flughafen Zürich

Der Flughafen Zürich ist der mit Abstand grösste Flughafen des Landes und das Drehkreuz des Home Carriers Swiss. 58 Prozent des Passagieraufkommens und 80 Prozent des Frachtvolumens in der Schweizer Luftfahrt werden hier abgewickelt. Das Einzugsgebiet umfasst das gesamte Land, und über 60 Prozent der inländischen Fluggäste stammen aus anderen Kantonen. Somit ist der Flughafen auch ein Wachstums- und Beschäftigungsmotor von nationaler Bedeutung. Er schafft schätzungsweise 112 000 Arbeitsplätze und eine jährliche Wertschöpfung von 19,5 Milliarden Franken. Für die Ansiedlung internationaler Unternehmenszentralen, den Tourismus in den Bergkantonen und für die globale Anbindung des Standorts Schweiz ist der Flughafen Zürich von elementarer Bedeutung. All dies verleiht ihm den Status einer nationalen Infrastruktur. Seine zukünftige Entwicklung ist folglich auch eine Frage von nationalem Interesse.

Obwohl es sich bei allen drei Landesflughäfen um Infrastrukturen von nationaler Bedeutung handelt, nimmt der Flughafen Zürich in dieser Gruppe eine Sonderstellung ein. Einerseits steigen hier 95 Prozent aller Schweizer Transferpassagiere um, und er ist damit der einzige wirkliche Hubflughafen. Damit ist auch das Schicksal der «nationalen» Fluggesellschaft Swiss eng mit jenem des Flughafens verknüpft. Andererseits gibt es bei den anderen beiden Landesflughäfen keine Konflikte innerhalb des föderalen Geflechts, die von ihrer Brisanz und Komplexität her vergleichbar wären. Darüber hinaus handelt es sich beim EuroAirport Basel um einen bi-nationalen Flughafen und auch der unmittelbar an der französischen Grenze liegende Flughafen Genf ist auf politischer Ebene stärker in bi-nationale Strukturen eingebunden. Aus diesen Gründen beziehen sich die in dieser Studie präsentierte Analyse des föderalen Geflechts und die aufgezeigten Lösungsansätze primär auf den Landesflughafen Zürich.

Ein Konflikt in der Endlosschleife

Die zukünftige Entwicklung des Flughafens ist durch einen seit Jahren andauernden Konflikt gefährdet. Obwohl dessen Anfänge in die 1990er Jahre zurückreichen, ist die Auseinandersetzung durch die ab 2001 von Deutschland erlassenen Überflugbeschränkungen eskaliert, durch Umverteilung von Fluglärm auf dicht besiedeltes schweizerisches Gebiet wurde sie nach innen gelenkt. Dieser «exogene

Schock» offenbarte die Schwächen der föderalen Konfliktlösungsmechanismen. Seitdem streiten sich im Kanton Zürich die Exponenten unterschiedlicher Himmelsrichtungen: im Rahmen des SIL-Prozesses Vertreter von Bund und Kantonen, mit Hilfe kantonaler Initiativen Bürgervereinigungen und Interessensgemeinschaften und vor Gericht der Flughafen mit seinen Anwohnern. Unterdessen werden in den Umlandgemeinden durch einen ungesteuerten Bauboom die Entwicklungsspielräume des Flughafens sprichwörtlich «verbaut».

Die Auseinandersetzung um den Flughafen Zürich befindet sich in einer Art Endlosschleife. Sobald auf einem der Konfliktfelder eine Entscheidung gefällt wird, wird diese von den unterlegenen Parteien wieder infrage gestellt bzw. der Konflikt auf einen anderen Schauplatz verlagert. Die tiefer liegende Ursache hierfür ist die Verschachtelung zwischen den betroffenen Politikfeldern (Raumplanung, Umwelt-, Verkehrs- und Aussenpolitik) und die breite Streuung von Kompetenzen über die drei Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden). Dadurch entsteht ein «föderales Geflecht», in dem sich der Flughafen verfangen hat. Dies eröffnet Partikularinteressen zahlreiche Möglichkeiten, Entscheidungen zu blockieren, zu verzögern oder durch das Schaffen vollendeter Tatsachen zu beeinflussen. Es gibt keine übergeordnete Instanz, die einen allgemeinen Interessenausgleich herbeiführen kann.

Starke Bundeskompetenzen in der Aviatik vs. kantonale Vetorechte beim Landesflughafen

Die Kompetenzen des Bundes in der Aviatik sind ausgesprochen weitreichend: Gemäss Bundesverfassung (Art. 87) hat er die gesetzgeberischen Kompetenzen, und er ist zudem für die Regulierung der Branche zuständig. Er vergibt die Betriebskonzessionen für Flughäfen und kontrolliert als Eigentümer der Flugsicherung Skyguide die «luftseitige» Infrastruktur – im Gegensatz zur «landseitigen» Infrastruktur, also den Flughäfen. Er handelt internationale Luftverkehrsabkommen aus, vertritt die Schweiz in globalen Aviatik-Organisationen, und er hat die Schweizer Luftfahrt über die bilateralen Verträge in den EU-Binnenmarkt eingebunden. Angesichts dieser weitreichenden Bundeskompetenzen in der Aviatik stellt die Kontrolle der Standortkantone über die Landesflughäfen eine historisch gewachsene Besonderheit dar.

Beim Flughafen Zürich sichert sich der Kanton seinen «quasi-regulatorischen» Einfluss mit einer Kombination aus Eigentumsrechten an der Flughafengesellschaft

und den Bestimmungen des kantonalen Flughafengesetzes. Dieses untersagt der Kantonsregierung, ihren Anteil an der Flughafen AG unter 33 Prozent zu senken, und es verpflichtet die Flughafen AG, mindestens ein Drittel des Verwaltungsrats vom Kanton besetzen zu lassen. Die Kantonsregierung darf im Verwaltungsrat Änderungen des Pistensystems und Betriebsreglements nur in Form eines referendumsfähigen Beschlusses zustimmen. Zudem schreiben die Statuten der Flughafen AG fest, dass kein anderer Eigentümer Stimmrechte von mehr als fünf Prozent ausüben kann. Auch diese Einschränkung privater Eigentumsrechte sichert die politische Kontrolle des Kantons.

Die starke Rolle des Standortkantons trägt der gewandelten Bedeutung des Flughafens Zürich nicht hinreichend Rechnung. Seit seinem Bau vor 60 Jahren hat sich dieser von einem Rollfeld mit geringem Verkehrsaufkommen zu einem internationalen Hub entwickelt, dessen wirtschaftliche Effekte weit über die Kantonsgrenzen hin ausstrahlen. Diese Strukturverschiebung wurde bei der föderalen Aufgabenteilung bisher noch nicht nachvollzogen. Im luftfahrtpolitischen Bericht des Bundesrats von 2004 wurde die schwache Bundeskompetenz bei den Landesflughäfen daher auch thematisiert, insbesondere im Hinblick auf den Konflikt um den Flughafen Zürich. Die demnächst geplante Teilrevision des Luftfahrtgesetzes, in der auch die Trägerschaft der Landesflughäfen zur Debatte steht, bietet Gelegenheit zur Neuordnung der Kompetenzen.

Der SIL-Prozess und kantonale Initiativen als Hauptkonfliktfelder

Die beiden zentralen Konfliktfelder in der Auseinandersetzung um den Flughafen Zürich sind kantonale Initiativen auf der einen und der Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) auf der anderen Seite. Zusätzliche Schauplätze der Streitigkeiten sind gerichtliche Klagen auf Lärmentschädigung, Einsprachen bei Genehmigungsprozessen, technische Debatten um die Messung von Fluglärm sowie diplomatische Vorstösse gegenüber Deutschland.

Auf kantonomer Ebene gab es in den letzten Jahren eine regelrechte Serie von Volks- und Behördeninitiativen. Im November 2007 kam die «Plafonierungsinitiative» vors Volk. Sie sah eine Verkehrsbegrenzung auf 250'000 Flugbewegungen jährlich sowie eine Ausdehnung der Nachtruhe auf neun Stunden vor. Dies hätte nicht nur künftiges Wachstum verhindert, sondern auch den vorhandenen Verkehr auf dem grössten Schweizer Flughafen deutlich eingeschränkt. Die Initia-

tive wurde jedoch mit 63 Prozent Neinstimmen verworfen und der Gegenvorschlag (Zürcher Fluglärminde: «ZFI-plus») mit gleicher Mehrheit angenommen. Dieser Gegenvorschlag verpflichtet die Kantonsregierung, ab einer Schwelle von 47'000 stark lärmbeeinträchtigten Anwohnern oder 320'000 Flugbewegungen Gegenmassnahmen zu ergreifen.

Mit diesem klaren Entscheid des Zürcher Souveräns wurde der Konflikt jedoch keineswegs beendet, sondern er ging nur in eine neue Runde. Inzwischen wurden bereits zwei weitere kantonale Initiativen lanciert, von denen die eine («Fairflug») im September 2009 und die zweite (Pistenveränderungsverbot) im Sommer 2010 zur Abstimmung kommt. Zudem wurde bereits 2007 der ZFI-Richtwert von 47'000 Lärmbetroffenen fast erreicht und die Kantonsregierung somit unerwartet rasch unter neuen Zugzwang gesetzt. Eine weitere Behördeninitiative, die einen Plafond von 320'000 Bewegung forderte, fand im Kantonsrat keine Mehrheit.

Der zweite zentrale Schauplatz der Auseinandersetzung ist der Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL). Ziel dieses raumplanerischen Koordinationsprozesses zwischen dem Bund und den betroffenen Kantonen ist die Erstellung eines neuen Betriebsreglements für den Flughafen, das allen Beteiligten langfristige Planungssicherheit geben soll. Die Vorbereitungen für den SIL begannen 1996 mit der Ausarbeitung der Grundlagen auf Bundesebene. Im Jahr 2001 kam es zu einem ersten SIL-Koordinationsprozess für den Flughafen Zürich, der jedoch erfolglos abgebrochen wurde. Auch ein Mediationsverfahren scheiterte, und 2004 wurde ein zweiter Koordinationsprozess lanciert. Dieser wird frühestens 2011 abgeschlossen – volle 15 Jahre nachdem man auf eidgenössischer Ebene mit der Schaffung der hierfür notwendigen Grundlagen begann.

Sowohl beim SIL-Prozess wie auch bei den kantonalen Initiativen werden von den Lärmgegnern Betriebsvarianten mit Pistenverlängerung oder Parallelpistensystem oft besonders vehement bekämpft, obwohl sie ein deutlich günstigeres Verhältnis zwischen Lärmbelastung und Verkehrsvolumen zulassen als das bestehende Pistensystem. Der Grund hierfür liegt darin, dass die politischen und rechtlichen Einspruchsmöglichkeiten bei baulichen Veränderungen erheblich grösser sind als bei einer Ausweitung des Verkehrsvolumens innerhalb des bestehenden Pistensystems. Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, wie Blockademöglichkeiten innerhalb des föderalen Systems eine konstruktive Konfliktlösung erschweren.

Zurückgehende Lärmbelastung steht wachsender Anwohnerzahl gegenüber

Das Verhältnis zwischen einem Lärm erzeugenden Flughafen und den lärm betroffenen Anwohnern ist kein einseitiges zwischen «Verursacher» und «Opfer», sondern durchaus ein wechselseitiges. Während nämlich die objektiv messbare Lärmbelastung deutlich zurückging, nahm die Zahl der Anwohner dramatisch zu. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung schrumpfte die stark von Lärm betroffene Fläche um den Flughafen – d.h. das Gebiet innerhalb der Immissionsgrenzwertkurve – von 1987 bis 2007 um etwa zwei Drittel (siehe Karte 1). Dies geschah trotz einer Steigerung der Passagierzahl um 98% und der Flugbewegungen um 47%. Der Rückgang der Lärmimmissionen ist Folge des technischen Fortschritts und der Anreizwirkung lärmabhängiger Flughafengebühren, die der Flughafen bereits in den 1980er Jahren einführte.

Während ein wichtiger Teil der Lärmbelastung in der besagten 20-Jahresperiode zurückging, nahm die Bevölkerung vieler Umlandgemeinden infolge eines Bau-booms zwischen 20 und 85 Prozent zu – und damit deutlich schneller als der kantonale Durchschnitt von 15 Prozent. Dies führte nicht nur zu einer starken Zunahme von Lärmbetroffenen und potenziellen Flughafengegnern, sondern die «Umbauung» schränkt auch den Entwicklungsspielraum des Flughafens zusehends ein. Die Planungsautonomie der Gemeinden und ihr Eigeninteresse an Wachstum verhinderten eine effektive Steuerung der Siedlungsentwicklung. Die raumplanerischen Instrumente und der politische Wille von Bund und Kanton zur Begrenzung der Bauaktivität waren zu schwach, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

Die mit den Lärmgrenzwertkurven verbundenen Baubeschränkungen sind ausgesprochen schwach und liessen zudem lange auf sich warten: Obwohl die Lärmschutzverordnung bereits 1986 Eingang ins eidgenössische Umweltrecht fand, trat der für die Festlegung der Lärmgrenzwertkurven im kantonalen Richtplan entscheidende Anhang mit den Belastungsgrenzwerten für Zivilflugplätze erst 2001 in Kraft. Kurz darauf warfen die deutschen Überflugbeschränkungen das bestehende Betriebsreglement des Flughafens und damit auch die davon abgeleiteten Lärmgrenzwertkurven über den Haufen. Der fehlende politische Wille zur Begrenzung der Siedlungsentwicklung ist aber auch dadurch bedingt, dass weder Bund, Kanton noch Gemeinden für die hohen Entschädigungen aufkommen wollen, die sich aus weiteren Baurestriktionen ergäben.

Der freiwillige Zuzug in das vom Lärm betroffene Gebiet ist auch einer der Hauptgründe, warum der ZFI-Richtwert von 47'000 Personen bereits 2007 fast erreicht wurde. Unglücklicherweise unterscheidet der ZFI nämlich nicht zwischen Alteingesessenen und Neuhinzugezogenen. Zudem bietet dieser vom Kanton entwickelte Index keine rechtliche Grundlage zur Beschränkung der Bautätigkeit. Hierfür sind vielmehr die vom Bund festgelegten Grenzwerte der Lärmschutzverordnung entscheidend, die jedoch mit einer anderen Methode berechnet werden. Somit wohnen etwa zwei Drittel der laut ZFI stark lärmbelästigten Anwohner in Gebieten ausserhalb der Immissionsgrenzwertkurve. Das kantonale Instrument zur Begrenzung der Lärmbetroffenen und das eidgenössische Instrumentarium zur Steuerung der Siedlungsentwicklung (durch die sich die Zahl der Lärmbetroffenen erhöht) sind nicht miteinander verzahnt.

Die NIMBY-Problematik und die gescheiterte Suche nach dem Konsens

Während die gesamte Schweiz vom Interkontinentalflughafen Zürich profitiert, werden die Lasten in Form von Fluglärm von einer kleinen Gruppe von Anwohnern getragen, die jedoch innerhalb des föderalen Geflechts als «Vetoplayer» auftreten. Ökonomisch gesehen ist dies ein typisches Beispiel für die «NIMBY»-Problematik («not in my backyard»). Angesichts des positiven Gesamtnutzens geniessen viele Infrastrukturen – von Mobilfunkantennen bis zu Mülldeponien – eine breite Zustimmung in der Bevölkerung, aber niemand möchte sie in seiner Nähe haben. Mögliche Ansätze für eine Lösung solcher NIMBY-Problematiken sind eine Stärkung der Bundeskompetenzen (um eine übergeordnete Kosten-Nutzen-Abwägung zu ermöglichen) und Kompensationsmechanismen (für eine gleichmässige Verteilung von Kosten und Nutzen).

Bereits heute gibt es einige Instrumente, um den Konflikt zwischen Anwohnern und Flughafen zu entschärfen. So hat Zürich eine der strengsten Nachtflugbeschränkungen unter europäischen Interkontinentalflughäfen, und die Nachtflugsperre wird demnächst um eine weitere Stunde verlängert. Zudem erhebt der Flughafen lärmabhängige Gebühren (z.B. Passagiertaxen, Nachtrandzuschläge) in Höhe von jährlich etwa 50 Millionen Franken. Diese fliessen in einen Lärmfonds, aus dem Schalldämmmassnahmen und Lärmentschädigungen für Liegenschaftsbesitzer gezahlt werden. Solche Kompensationsmechanismen kommen auch bei anderen nationalen Infrastrukturen zum Einsatz. So werden etwa gemäss den Vorgaben der seit Lärmschutzverordnung in der Schweiz derzeit 2300 km Strasse und 1000 km

des Schienennetzes lärmsaniert, was Kosten in Höhe von mehreren Milliarden Franken verursacht.

Ein weiteres Charakteristikum von NIMBY-Auseinandersetzungen ist die kompromisslose Haltung der Konfliktparteien, da sich unangenehme Dinge wie Fluglärm nicht zur Zufriedenheit aller Beteiligten verteilen lassen. So scheiterten auch im Flughafenkonflikt mit dem Mediationsverfahren und dem runden Tisch zwei auf konsensuale Lösungsfindung ausgelegte Instrumente. Grund hierfür waren die Gegensätzlichkeit der Interessen und die fehlende Bereitschaft, auf einen Kompromiss hinzuarbeiten. Der nationale Nutzen des Flughafens Zürich ist unabdingbar mit regionalen Lärmkosten verknüpft, und die Entscheidung, wie diese verteilt werden, kann nicht im allgemeinen Konsens gelöst werden – vor allem nicht, wenn der Konflikt erst einmal so weit eskaliert ist, wie dies hier der Fall ist.

Wie in anderen NIMBY-Konflikten kann es beim Flughafen Zürich angesichts der Unvereinbarkeit der unterschiedlichen Partikularinteressen keine allseits befriedigende Lösung geben. Daher wäre eine politische Entscheidung sinnvoll, die wenigstens das Verhältnis zwischen Gewinnern und Verlierern optimiert und die Verlierer so weit wie möglich kompensiert. Eine derartige Lösung kann jedoch nicht zwischen den betroffenen Konfliktparteien selber ausgehandelt werden, sondern sie bedarf eines zentralen Entscheiders, der eine Interessenabwägung im Sinne der Allgemeinheit vornehmen kann. Und dieser kann legitimerweise nur der Bund sein.

Anwohner und Bürgervereinigungen als vierte Akteursebene im föderalen Geflecht

Neben Bund, Kantonen und Gemeinden spielen auch die Anwohner (individuell) und ihre Bürgervereinigungen (kollektiv) im Flughafenkonflikt eine aktive Rolle. Sie treten als zusätzliche Akteure ins föderale Gefüge ein und erhöhen die Komplexität der politischen Prozesse. Eine sich daraus ergebende zusätzliche Konfliktlinie im Streit um den Flughafen Zürich sind Einsprachen bei Genehmigungsprozessen und juristische Klagen der Anwohner.

So wurden allein 19'000 Klagen auf Lärmentschädigung eingereicht, und auf Basis der ersten Präzedenzfälle kann mit einer Gesamtentschädigungssumme von bis zu einer Milliarde Franken gerechnet werden. Sollte jedoch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Mai 2009 letztinstanzlich bestätigt werden oder sollte eine

noch hängige parlamentarische Initiative von Nationalrat Hegetschweiler zu Verfahrensgarantien bei Fluglärmklagen erfolgreich sein, könnten die Kosten für die Flughafengesellschaft und möglicherweise auch für den Kanton deutlich höher werden. Neben diesen Lärmklagen werden vor Gericht auch die meisten Genehmigungsprozesse im Zusammenhang mit dem Flughafen durch Einsprachen angefochten. Da dabei häufig der gesamte Instanzenzug genutzt wird, sind langjährige Verzögerungen die Norm.

Zusätzlich zu den von Anwohnern geführten Klagen beeinflussen auch die Bürgervereinigungen und Interessengemeinschaften die Dynamik der Auseinandersetzung. Sie bedienen sich diverser Instrumente im föderalen Geflecht, um ihren Partikularinteressen Nachachtung zu verschaffen (Einsprachen, politische Vorstösse, Medienkampagnen usw.). Dabei nutzen sie verschiedene Hebel, die es bestimmten Konfliktparteien ermöglichen, ihrem Standpunkt stärker Gehör zu verschaffen als anderen. Dies erzeugt eine Diskrepanz zwischen Einfluss und politischer Legitimation. In der Schweiz sind 1,2 Millionen Personen tagsüber einer Strassenlärmbelastung oberhalb der Grenzwerte ausgesetzt sind, während von übermässigem Fluglärm nur 63'000 Personen betroffen sind. Trotzdem werden die politischen Konflikte beim Fluglärm mit weitaus grösserer Vehemenz ausgefochten.

Im Flughafenkonflikt beteiligen sich etwa zwanzig Bürgervereinigungen, die überwiegend nach Himmelsrichtungen organisiert sind und sich für die Interessen spezifischer Flugschneisen einsetzen. Damit leisten sie im Flughafenkonflikt dem St. Florian-Prinzip Vorschub und machen die kantonale Politik zum Spielball lokaler Partikularinteressen. Folglich steht auch die Frage des Betriebsreglements im Zentrum des Konfliktes. Dies definiert das An- und Abflugregime und damit die Lärmverteilung. Anders als bei Strassen- und Eisenbahnlärm ist nämlich die Lärmverteilung beim Flughafen nicht durch die physische Infrastruktur vorgegeben, sondern wird auch vom Regulator bestimmt. Dies gibt den Anwohnern der unterschiedlichen Flugschneisen einen starken Anreiz, politisch für ihre Interessen zu kämpfen. Einer Umfrage zufolge haben nur 20 Prozent der vom Fluglärm gestörten Anwohner einmal überlegt wegzuziehen.

*Kompetenzverteilung bei anderen nationalen Infrastrukturen:
Landesflughäfen als Sonderfall*

Der Schweizer Föderalismus wurde in den letzten 150 Jahren immer wieder an neue Erfordernisse und Gegebenheiten angepasst. So kam es bei fast allen nationalen Infrastrukturen seit Gründung des Bundesstaates zu einer Kompetenzverschiebung von der kantonalen auf die nationale Ebene. Das Postwesen wurde 1848 aus Effizienzgründen auf den Bund übertragen. Die Kompetenzverschiebung bei der Eisenbahn erfolgte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, als die in eine Krise geratenen Privatbahnen nationalisiert und fusioniert wurden. Der Investitionsbedarf und die landesweite Bedeutung brachten dem Bund neue Befugnisse beim Bau des Nationalstrassennetzes (1960) und der NEAT (in den 1990er Jahren). Mit dem Neuen Finanzausgleich gelang nach der Jahrtausendwende eine weitere umfassende Neuordnung föderaler Zuständigkeiten.

Unter den nationalen Infrastrukturen stellen die Landesflughäfen aufgrund der starken Einflussmöglichkeiten der Standortkantone somit eine Ausnahme dar. Insbesondere die «quasi-regulatorischen» Befugnisse des Kantons Zürich – durch die Verbindung zwischen Eigentumsrechten an der Flughafen AG und die im kantonalen Flughafengesetz festgeschriebene politische Instrumentalisierung des Verwaltungsrats – eröffnen lokalen Partikularinteressen weitreichende Blockademöglichkeiten. Vergleichbare Vetomechanismen gibt es bei anderen nationalen Infrastrukturen nicht. Aber auch angesichts der sonst umfassenden Kompetenzen des Bundes in der Zivilluftfahrt wirkt die kantonale Ebene bei den Landesflughäfen als schwach legitimiert.

Die Logik der Aufgabenteilung innerhalb des föderalen Systems orientiert sich am Subsidiaritätsprinzip und verlangt, dass Zuständigkeiten jener Staatsebene zugeordnet werden, die sie am besten erfüllen kann – wobei im Zweifelsfall das untergeordnete Glied die Aufgaben übernehmen sollte. Für die Infrastruktursektoren bedeutet dies grundsätzlich, dass nationale Infrastruktur vom Bund, regionale Infrastruktur von den Kantonen und lokale Infrastruktur von den Gemeinden finanziert und reguliert werden sollte. Beim Flughafen Zürich sind es vor allem vier Aspekte, die eine stärkere Rolle des Bundes rechtfertigen: die nationale Verkehrsfunktion, die landesweite wirtschaftliche Bedeutung, die sonst umfassenden Kompetenzen des Bundes in der Zivilluftfahrt und die starke aussenpolitische Dimension des Sektors.

Die Kompetenzverschiebungen bei anderen nationalen Infrastrukturen wurden ausgelöst durch technologischen Wandel, starken Investitionsbedarf, sektorale Krisen, oder sie waren die Folge von Effizienzerwägungen. Beim Flughafen Zürich ergibt sich der Reformdruck innerhalb des föderalen Gefüges durch seine nationale Bedeutung und die verfahrenre Konfliktsituation, die seine zukünftige Entwicklung gefährdet. Historisch gesehen wurden alle wichtigen Kompetenzverschiebungen bei nationalen Infrastrukturen durch eidgenössische Volksabstimmungen legitimiert. Im Hinblick auf den Flughafenkonflikt könnte insbesondere die Kleeblatt-Initiative einen Präzedenzfall darstellen: 1990 wurden regionale Blockaden beim Bau des Nationalstrassennetzes durch eine nationale Abstimmung überwunden.

Flughafenkonflikte und Lösungsmechanismen in anderen Ländern

Mehrere internationale Fallstudien zeigen, dass es auch in anderen Ländern ähnlich gelagerte Flughafenkonflikte gibt. Allerdings unterscheiden sich die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen zur Konfliktlösung von jenen in der Schweiz. In Deutschland und Österreich gibt es keine vergleichbare Kleinteiligkeit der föderalen Strukturen. Deutsche Bundesländer wie Bayern oder Baden-Württemberg sind grösser als die Schweiz, und Österreich mit seiner vergleichbaren Grösse hat lediglich neun Bundesländer. Staaten wie Holland oder Dänemark hingegen sind zentralstaatlich organisiert. Zudem sind in den Vergleichsländern die Gemeinden grösser und ihre Autonomie ist schwächer ausgeprägt als in der Schweiz.

Zudem geniessen in den meisten Ländern die zentralen Hubflughäfen wegen ihrer nationalen wirtschaftlichen und verkehrstechnischen Bedeutung eine hohe Priorität, wie sie beispielsweise durch die «Mainport-Strategie» der niederländischen Regierung zum Ausdruck kommt. Entscheidungen zu ihrer langfristigen Entwicklung werden daher meist von der Zentralregierung getroffen beziehungsweise von Gliedstaaten mit einer ähnlichen Grösse wie der Schweiz. Dadurch gibt es auch kein vergleichbares föderales Geflecht. Die Möglichkeiten der Umlandregionen und -gemeinden, die Flughafenentwicklung zu blockieren, sind folglich begrenzt und beschränken sich meist auf den Rechtsweg im Rahmen der Planungsverfahren.

Ein weiterer wichtiger Unterschied ist das fehlende direktdemokratische Element. Dadurch wird über politische Themen nur einmal pro Legislaturperiode und dann im Bündel abgestimmt. Das heisst, der Wähler kann sich zwar für eine Partei entscheiden, aber nicht über ein spezifisches Thema abstimmen. Dadurch gibt es we-

niger Vetopunkte, und es fällt kleinen, räumlich konzentrierten Interessengruppen deutlich schwerer, ihre Partikularinteressen gegenüber den Interessen einer grösseren, aber räumlich stärker verteilten Gruppe durchzusetzen. Eine wichtige Rolle zur Vorbeugung von Konflikten zwischen Anwohnern und Flughäfen spielen Instrumente zur räumlichen Vorsorge und zur Einschränkung der Siedlungsentwicklung in den An- und Abflugschneisen. In einigen Fällen spielen auch Kompensationsmechanismen, Mediationsprozesse und Instrumente zur Verbesserung der Lebensqualität im Flughafenumfeld eine Rolle bei der Beilegung von Konflikten.

Lärmabhängige Flughafengebühren und Kompetenzverschiebung als Lösungsansätze

Im Abschlusskapitel der Studie werden zwei Lösungsansätze diskutiert, die bisher in der Flughafendebatte kaum Beachtung fanden: Einerseits die Weiterentwicklung des Systems lärmabhängiger Flughafengebühren als ökonomischer Lösungsansatz und andererseits eine politische Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes als institutioneller Lösungsansatz.

Bereits heute gibt es am Flughafen Zürich während der täglichen Spitzenzeiten bzw. der Hubwellen Kapazitätsengpässe. Die Kapazitätsgrenze des derzeitigen Pistensystems liegt bei etwa 350'000 Bewegungen im Jahr und wird gemäss Nachfrageprognose des BAZL wohl in den nächsten 10 bis 15 Jahren erreicht werden. Durch kantonale Initiativen oder Gegenmassnahmen der Kantonsregierung bei Erreichen der ZFI-Richtwerte könnte es bereits früher zu einer politischen Plafonierung des Verkehrs kommen. Angesichts der derzeitigen Dynamik des Konfliktes droht also auf absehbare Zeit ein deutlicher Nachfrageüberhang. Dies wirft die Frage auf, nach welchen Prinzipien die knappe Ressource Flughafenkapazität zugeteilt werden sollte.

Aus ökonomischer Sicht erscheint ein weiterentwickeltes System lärmabhängiger Flughafengebühren sinnvoller als regulative Vorgaben, wie etwa eine Bewegungsplafonierung oder Pistenausbauverbote. Ein solches Gebührensystem könnte verschiedenartige Steuerungs- und Ausgleichswirkungen entfalten. Eine stärkere Ausdifferenzierung der lärmabhängigen Gebühren würde zusätzliche Anreize zur Lärmreduktion bieten. Höhere Flughafengebühren würden zudem die Verlagerung von Verkehrsströmen auf die Schiene (bei Kurz- und Mittelstrecken) oder auf den nahegelegenen Flughafen Basel (mit seinen erheblichen Kapazitätsreserven) be-

günstigen. Zusätzliche Einnahmen könnten auch zur Abgeltung der lokalen Lärmkosten verwendet werden oder für Entschädigungen, die mit zusätzlichen Baurestriktionen verbunden wären.

Nicht alle diese Ziele liessen sich gleichzeitig erreichen, und daher müsste vor einer Neujustierung des Gebührensystems zunächst ein Zielsystem definiert werden. Zudem müsste gewährleistet werden, dass nicht einfach über die Hintertür eine neue Steuer eingeführt wird, sondern dass Gebühreneinnahmen streng zweckgebunden zur Lösung des Flughafenkonfliktes verwendet werden. Da der Flughafen Zürich im europäischen Vergleich bereits heute relativ hohe Gebühren hat und da der Home Carrier Swiss gerade beim Hubverkehr im internationalen Wettbewerb steht, wären einer Gebührenerhöhung auch gewisse Grenzen gesetzt. Ausserdem gäbe es bei Einführung einer derartigen Lenkungsabgabe einige juristische Hürden.

Ein institutioneller Lösungsansatz für den Flughafenkonflikt besteht in einer Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes. Diesbezüglich sind grundsätzlich drei Szenarien denkbar. In einem Szenario «Status quo» würden sich die Konfliktparteien im Geiste des kooperativen Föderalismus mit den vorhandenen Instrumenten um einen «systemimmanenten» Ausbruch aus der Endlosschleife gescheiterter Lösungsversuche bemühen. Durch den Abschluss des SIL-Prozesses würde man sich auf ein neues Betriebsreglement einigen und dabei versuchen, Deutschland doch noch zu Zugeständnissen bei den Überflugrechten zu bewegen. Eine solche konsensuale Lösung setzt jedoch einen Grad an politischen Willen und Kompromissbereitschaft voraus, den man angesichts der Konflikthistorie kaum erwarten kann.

In einem Szenario «einvernehmliche Kompetenzverschiebung» würde der Kanton Zürich im Gegenzug zu Konzessionen des Bundes («Kompetenzkauf») auf Veto-rechte bezüglich der zukünftigen Flughafenentwicklung verzichten, und auch die Gemeinden würden raumplanerische Beschränkungen bei der Siedlungsentwicklung hinnehmen. Dies müsste durch eine kantonale Volksabstimmung politisch legitimiert werden. Kanton und Stadt Zürich könnten dann auch ihre Anteile an der Flughafen AG an den Bund verkaufen oder im Rahmen einer Vollprivatisierung veräussern. Der Verkaufserlös wäre erheblich und könnte zur Schuldentilgung oder für sonstige Zwecke eingesetzt werden. Eine derartige Kompetenzverschiebung ist nicht gegen den Kanton gerichtet, sondern kann vielmehr auch für diesen einen Befreiungsschlag darstellen. Der Flughafenkonflikt hat in den letzten Jahren erhebliche administrative und politische Kapazitäten gebunden, die man in

anderen Bereichen produktiver einsetzen könnte. Der emotional geführte Dauerstreit ist eine schwelende Wunde in der kantonalen Politik.

Sollte der Konflikt weiter eskalieren, wäre in einem Szenario «nationale Volksabstimmung» eine Grundsatzentscheidung des Souveräns die Ultima Ratio. Dies könnte etwa in Form eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses geschehen. Da es sich beim Flughafen Zürich um eine nationale Infrastruktur handelt, wäre die adäquate Ebene hierfür die eidgenössische. Ein Präzedenzfall ist die Kleeblattinitiative. Möglicher Inhalt einer solchen Abstimmung wären aktive Mitspracherechte des Bundes bei der Ausgestaltung des Betriebsreglements oder ein gesetzlicher Leistungsauftrag für den Interkontinentalflughafen Zürich. Auch Voraussetzung für lärmabhängige Flughafengebühren oder raumplanerische Einschränkungen der Siedlungsentwicklung könnten Bestandteile der Abstimmungsvorlage sein.

Ziel einer möglichen Kompetenzverschiebung ist nicht etwa die Verstaatlichung eines privatwirtschaftlichen Betriebs, sondern eine klarere Regelung der Zuständigkeiten für eine nationale Infrastruktur, deren Entwicklung nicht länger von partikulären Interessen dominiert werden darf. Das föderale Geflecht, in dem man bisher operierte, hat sich als dysfunktional erwiesen und scheint denkbar ungeeignet, den Flughafenkonflikt dauerhaft zu lösen.

Publikation: Daniel Müller-Jentsch, «Nationale Infrastruktur im föderalen Geflecht: Der Dauerkonflikt um den Flughafen Zürich», Avenir Suisse 2009. Die Studie kann auf www.avenir-suisse.ch unter «Publikationen» heruntergeladen werden.

Weitere Auskünfte: Dr. Daniel Müller-Jentsch, Tel. 044 445 90 14, email: daniel.mueller-jentsch@avenir-suisse.ch;