

Nationale Infrastruktur im föderalen Geflecht: Der Konflikt um den Flughafen Zürich

In diesem Beitrag wird die These vertreten, dass der seit Jahren schwelende Konflikt um den Flughafen Zürich die Folge einer überholten Kompetenzverteilung zwischen den drei Staatsebenen ist. Beim Flughafen Zürich handelt es sich um eine nationale Infrastruktur, die prinzipiell auch in gesamtstaatlichem Interesse entwickelt werden sollte. Im Gegensatz zu anderen nationalen Infrastrukturen, bei denen es im Zeitverlauf eine Kompetenzverschiebung in Richtung der eidgenössischen Ebene gegeben hat, verfügen Kantone und Gemeinden bei den Landesflughäfen noch immer über umfangreiche Möglichkeiten, Entscheidungen zu blockieren, zu verzögern oder im Sinne von Partikularinteressen zu beeinflussen.



Die Verschachtelung zwischen betroffenen Politikfeldern sowie die eigenwillige Verteilung von Kompetenzen zwischen den drei Staatsebenen erschweren die politische Konsensfindung um den Flughafen Zürich. Da es sich hier um eine nationale Infrastruktur handelt, sollten relevante Entscheidungen auf eidg. Ebene gefällt werden. Bild: Keystone

Der Konflikt um das Verkehrswachstum und die zukünftige Entwicklung des Flughafens Zürich hat sich in den letzten Jahren immer weiter zugespitzt und in einem Geflecht föderaler Zuständigkeiten verfangen. Bemühungen, über Instrumente wie Mediation, den Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL-Prozess, siehe *Kasten 1*) oder den Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) einen Interessensausgleich zu erreichen, waren bisher nicht von Erfolg gekrönt.



Dr. Daniel Müller-Jentsch
Projektleiter,
Avenir Suisse, Zürich

Gegenläufige Interessen der verschiedenen Konfliktparteien

Die Suche nach einer politischen Lösung wird durch die Vielzahl der Konfliktparteien und die Gegensätzlichkeit ihrer Interessen erschwert. So zeigt etwa Deutschland keine Bereitschaft zur Lockerung seiner 2003 erlassenen Verordnung, die die Zahl der Nordanflüge einschränkt. Anwohner und Gemeinden in den südlichen und östlichen Anflugsrouten kämpfen seither für eine Reduktion des Verkehrs über ihren Gebieten. Die Zürcher Kantonsregierung spricht sich gegen einen Pistenausbau aus, obwohl sich dadurch ein günstigeres Verhältnis zwischen Verkehrsvolumen und Anzahl der Lärmbetroffenen erreichen liesse. Die Flughafengesellschaft Unique und Wirtschaftsverbände wehren sich gegen Beschränkungen, die den Verkehr plafonieren und die Entwicklung des Flughafens behindern würden. Im Kanton Aargau hat sich unterdessen Widerstand gegen den als Lösungsansatz propagierten «gekröpften Nordanflug» formiert.

1 So etwa Gemeindepräsident Franz Zemp von Bassersdorf, vgl. «Neue Zürcher Zeitung» (24.12.06).
2 Vgl. Bazl, Statistik 2006.
3 Vgl. Unique 2007, Statistisches Jahrbuch 2006.
4 Vgl. den Artikel von Maibach, Peter, auf S. 4ff. in dieser Ausgabe.
5 Vgl. Infras (2006).
6 Vgl. auch den Artikel von Gade, Suhr, auf S. 12ff. in dieser Ausgabe.

Kompetenzen auf allen drei föderalen Ebenen

Seine besondere Komplexität erhält der Konflikt durch die Verflechtung zwischen betroffenen Politikfeldern sowie die eigenwillige Verteilung von Kompetenzen zwischen den drei föderalen Ebenen. So ist etwa der Bund für die Gesetzgebung in der Zivilluftfahrt, die Verhandlungen mit Deutschland und die Steuerung des SIL-Prozesses zuständig. Der Kanton Zürich kann als Hauptanteilseigner der Flughafengesellschaft Unique und dank seiner umfassenden raumplanerischen Zuständigkeiten massgeblichen Einfluss auf die Flughafenentwicklung nehmen. Die Umlandgemeinden nutzten ihre Autonomie, um über Jahre grossflächige Bauaktivitäten zu fördern. Dadurch kam es rings um den Flughafen zu einem massiven Bauboom, der die Zahl der vom Lärm betroffenen Anwohner (und potenziellen Flughafengegner) signifikant erhöhte. So machen etwa in den Gemeinden Bassersdorf, Buchs und Bachenbülach Wohnungen, die 2002–2005 erbaut wurden, zwischen 15% und 18% des gesamten Bestandes aus. Trotz Bedenken seitens Unique an dieser Entwicklung beharren Vertreter der Gemeinden vehement darauf, dass es den Flughafen «absolut» nichts angehe, was bei ihnen gebaut werden soll und was nicht.¹

Durch das Schaffen vollendeter Tatsachen und die zahlreichen politischen Blockademöglichkeiten wird eine Lösung im wirtschaftlichen Gesamtinteresse verhindert. Nun kulminiert der Konflikt in der für Herbst 2007 geplanten Volksabstimmung im Kanton Zürich über eine Plafonierung der Flugbewegungen und eine mögliche Ausdehnung der Nachtruhezeiten. Aber selbst die politische Relevanz dieser Volksabstimmung wird infrage gestellt. So erklärte etwa Bundesrat Leuenberger im März 2007, dass das Ergebnis der Abstimmung lediglich ein Auftrag an die Kantonsregierung wäre, bestimmte Positionen in Verhandlungen mit dem Bund zu vertreten. Weitere Komplikationen und Verzögerungen auf dem Weg zur Lösung des Konfliktes sind somit vorprogrammiert.

Entwicklung des Flughafens Zürich als nationale Frage

Die nationale Bedeutung des Flughafens Zürich ergibt sich aus seiner Verkehrsfunktion und seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung für die gesamte Schweiz. Das Passagieraufkommen von 19,2 Mio. Personen 2006 ist Ausdruck einer gesellschaftlichen Nachfrage nach Mobilität. Beachtliche 58% des Passagier- und 77% des Frachtaufkommens im Schweizer Luftverkehr werden von Zürich aus

abgewickelt.² Mit dem weitaus grössten Anteil aller Transferpassagiere und als Drehkreuz der Fluglinie Swiss fungiert der Flughafen als zentraler Knotenpunkt im nationalen Luftfahrtsystem. Vom Flughafen Zürich gibt es Direktverbindungen zu 106 Zielen innerhalb und 45 Zielen ausserhalb Europas.³ Gerade bei Langstreckenflügen ist die Dominanz Zürichs besonders ausgeprägt. Das Einzugsgebiet des Flughafens umfasst das gesamte Land; lediglich ein Drittel der Passagiere stammen aus dem Kanton Zürich selber.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Luftfahrt wurde in mehreren Studien analysiert und wird in einem anderen Beitrag dieses Monatsthemas ausführlicher besprochen.⁴ Die 21 000 am Flughafen Zürich beschäftigten Personen generierten eine direkte Wertschöpfung von 3,1 Mrd. Franken. Bei Zulieferbetrieben schafft der Flughafen indirekt 8000 weitere Vollzeitstellen und einen volkswirtschaftlichen Mehrwert von 1,1 Mrd. Franken. Ebenfalls bedeutend, aber deutlich schwerer zu quantifizieren sind die induzierten oder katalytischen Effekte (z.B. durch Touristen oder Standortentscheidungen von Unternehmen). Laut einer vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (Bazl) und von Aerosuisse in Auftrag gegebenen Studie lagen die induzierten und katalytischen Effekte der Luftfahrt in der Schweiz zweieinhalbmal so hoch wie die direkten und indirekten Effekte. Für Zürich ergaben sich demzufolge für 2004 neben den direkten und indirekten Effekten von gut 4 Mrd. Franken induzierte Effekte von 5,7 und katalytische Effekte von 4,1 Mrd. Franken.⁵ Während direkte und indirekte Effekte stark dem Umland zugute kommen, strahlen die induzierten und katalytischen Effekte des Flughafens Zürich auf die gesamte Schweiz aus.

Bund reguliert und setzt politische Rahmenbedingungen

Selbst wenn man über die Details solcher Berechnungen streiten kann, ist die verkehrstechnische und volkswirtschaftliche Bedeutung evident. Beim Flughafen Zürich handelt es sich eindeutig um eine nationale Infrastruktur. Dies wird auch im Luftfahrtpolitischen Bericht des Bundesrates⁶ konstatiert (siehe *Kasten 2*). Eine Plafonierung, die die weitere Entwicklung des Flughafens massiv behindern würde, ist somit eine Frage von nationalem Interesse. Die politische Herausforderung besteht jedoch darin, diesen Konflikt – mit seinen sich gegenseitig blockierenden Partikularinteressen – im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung zu lösen. Eine Lösung im Sinne der Allgemeinheit, also des Landesinteresses, müsste daher eigentlich auf

Kasten 1

Der SIL-Prozess

Der Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) ist das Raumplanungsinstrument des Bundes für die Flughafeninfrastruktur. Im SIL-Koordinationsprozess wird die Abstimmung des Sachplans mit der Raumplanung der jeweiligen Kantone gewährleistet. Als Ausgangspunkt dient der 2004 vom Bundesrat verabschiedete Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz, in dem generelle Ziele und Vorgaben für die Aviatikinfrastruktur formuliert werden. Ein weiterer Baustein für den bisherigen SIL-Prozess war die Erstellung einer Nachfrageprognose für den Luftverkehr, die 2005 vom Bazl veröffentlicht wurde. Ein drittes Element war die Ausarbeitung von 19 möglichen Betriebsvarianten für den Flughafen Zürich, die im Dezember 2006 vorgestellt wurden. Diese Varianten werden derzeit in mehreren Koordinationsgesprächen zwischen den betroffenen Parteien diskutiert. Der Schlussbericht zum Koordinationsprozess soll im zweiten Halbjahr 2007 vorliegen. Auf dessen Basis wird dann das Bazl den Entwurf des SIL-Objektblattes erstellen. Dieses wiederum muss vom Bundesrat genehmigt werden und dient als Grundlage für das Betriebsreglement des Flughafens.

eidgenössischer Ebene angestrebt werden. Dabei geht es nicht um die Frage, wem die Flughafengesellschaft gehört, sondern wer den Flughafen reguliert und die politischen Rahmenbedingungen für den Flughafenbetrieb setzt.

Der Bund ist bereits heute für die gesamte Zivilluftfahrt zuständig. Er vertritt die Schweiz in internationalen Aviatikorganisationen und handelt internationale Flugverkehrsabkommen aus. Er verfügt sowohl über die gesetzgeberischen Kompetenzen für den Sektor (Luftfahrtgesetz) wie auch über die regulativen Zuständigkeiten (Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation sowie Bazl). Mit dem SIL-Prozess verfügt er darüber hinaus über ein wichtiges Instrument, um bei der Flughafenplanung die Berücksichtigung nationaler Interessen zu gewährleisten. Über die Swissair war der Bund auch lange indirekt an den Bodendiensten in Zürich und anderen Flughäfen beteiligt. Noch heute ist der Bund fast alleiniger Eigentümer des nationalen Flugsicherheitsdienstes Skyguide. Angesichts der Dominanz des Bundes in all diesen Bereichen ist die Zuständigkeit der Standortkantone für die Landesflughäfen eine historisch gewachsene Besonderheit. Als diese Zuständigkeiten festgelegt wurden, war die Luftfahrt noch eine unbedeutende Industrie, und die meisten Flughäfen bedienten regionale Märkte. Dies hat sich jedoch in den letzten Jahrzehnten dramatisch verändert. Dieser Strukturverschiebung gilt es denn auch bei der föderalen Aufgabenteilung für Landesflughäfen Rechnung zu tragen.

Föderale Kompetenzverteilung bei nationalen Infrastrukturen

Aus der Logik der Aufgabenteilung innerhalb des föderalen Systems – basierend auf dem Subsidiaritätsprinzip – ergibt sich eine Zuständigkeit der Gemeinden für *lokale* Infrastruktur, der Kantone für *regionale* Infrastruktur und des Bundes für *nationale* Infrastruktur. Auch wenn derartige Abgrenzungen in der Praxis nicht immer eindeutig sind, sollten Kompetenzen für die Planung und Regulierung einer spezifischen Infrastruktur möglichst ein und derselben föderalen Ebene zugeordnet werden. Argumente für Bundeskompetenzen im Infrastrukturbereich sind ein landesweiter Nutzen oder landesweite Risiken (z.B. Kernkraftwerke), landesweite Netzwerkeffekte (z.B. Telekommunikation) oder eine aussenpolitische Dimension (z.B. die Neue Alpentransversale, Neat). Die folgenden Beispiele illustrieren die föderalen Zuständigkeiten in anderen Infrastrukturen.

- *Nationalstrassen*: Ein Präzedenzfall für die graduelle Verschiebung von Kompetenzen bei nationaler Infrastruktur sind die Nationalstrassen. Bis in die Fünfzigerjahre waren ausschliesslich die Kantone für den Strassenbau zuständig. Durch das Gesetz über ein Nationalstrassennetz wurde 1960 die Verantwortung für die Planung und hauptsächliche Finanzierung von Strassen mit gesamtschweizerischer Bedeutung auf den Bund übertragen. Die bislang letzte Stufe der Aufgabenverschiebung erfolgt derzeit im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs. Ab Januar 2008 wird der Bund die alleinige Kostenverantwortung für Nationalstrassen übernehmen, während die bisher verbleibenden Verbundaufgaben entfallen. Im Gegenzug erhalten die Kantone die exklusive Zuständigkeit für Hauptstrassen. Eine Konsequenz dieser föderalen Entflechtung ist die Stärkung des Bundesamtes für Strassen (Astra) und die Aufstockung seines Personals. Darüber hinaus werden 20 000 Nationalstrassen-Parzellen und hunderte von Bauprojekten von den Kantonen auf den Bund übertragen.
- *Eisenbahnen*: Auch beim Schienenverkehr gibt es ein Primat des Bundes bei nationaler Infrastruktur. Sowohl das Schweizerische Eisenbahngesetz wie auch das Bundesamt für Verkehr (BAV) als Aufsichtsbehörde befinden sich in eidgenössischer Zuständigkeit. Das Eisenbahnnetz selber ist in Haupt- und Nebenbahnen unterteilt; fast alle Hauptbahnen befinden sich im Eigentum der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Die SBB wiederum sind seit 1999 eine AG, die sich vollständig im Besitz des Bundes befindet. Auch dies war nicht immer so: Die SBB entstanden 1901 durch die Verstaatlichung und Fusion der wichtigsten Privatbahnen, nachdem diese in eine wirtschaftliche Krise geraten waren. Neben den SBB gibt es zahlreiche regionale Bahnen, die sich aber meist in öffentlicher Hand befinden (d.h. Bund, Kantone, Gemeinden). Auch bei der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur gibt es eine föderale Aufgabenteilung: Der Bund finanziert Grossprojekte und die SBB-Infrastruktur, während Investitionen in Regionalbahnen meist gemeinsam von Bund und Kantonen getragen werden.
- *Neat*: Für die derzeit im Bau befindliche Neat ist die Eidgenossenschaft sowohl Auftraggeber (vertreten durch das BAV) wie auch die politisch verantwortliche Ebene. Dies ergibt sich nicht nur durch die Höhe der Investitionen und die Bedeutung der Neat für den nationalen Verkehr oder gar den «Zusammenhalt», sondern auch durch die aussenpolitische Dimension. Hierzu

Kasten 2

Status der Landesflughäfen

Die Flugplätze Zürich, Genf und Basel haben den offiziellen Status von Landesflughäfen, der vor allem im Konzeptteil des 2000 vom Bundesrat beschlossenen SIL definiert wird: «Die Landesflughäfen sind die nationalen Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems.» Als übergeordnetes Ziel werden eine nachfragegerechte Entwicklung und die damit verbundene Verpflichtung formuliert, «eine ihrer Funktion entsprechende, leistungsfähige Infrastruktur» bereitzustellen. Ein genereller Ausbaustopp – wie ihn die Planierungsinitiative fordert – widerspricht dieser Zielsetzung. Trotz ihrer nationalen Bedeutung ist der Einfluss des Bundes auf die Landesflughäfen begrenzt, und im luftfahrtpolitischen Bericht von 2004 wirft der Bundesrat daher die Frage auf, ob die Rolle der Eidgenossenschaft bei Landesflughäfen gestärkt werden sollte: «Die heutige Rollenverteilung (grosse Einflussmöglichkeiten der Flughafenkantone, ungenügende Planungskompetenz des Bundes) wird der nationalen Bedeutung der Landesflughäfen nicht gerecht. [...] Der Bund kann weder neue Anflugverfahren verordnen noch sonstige gestalterische Massnahmen direkt durchsetzen; er agiert ausschliesslich als Bewilligungsbehörde [...]. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit der Bund künftig eine aktivere Rolle in Planung und Betrieb eines Flughafens einnehmen soll.»

Kasten 3

Kleinteiliger Föderalismus und Direktdemokratie

Dem Konflikt um den Flughafen Zürich liegt ein strukturelles Problem zugrunde, mit dem alle grossen Flughäfen Europas konfrontiert sind, das aber politisch unterschiedlich gehandhabt wird. Verglichen mit den Bundesstaaten Deutschland und Österreich ergibt sich die Schweizer Besonderheit aus der Kombination eines kleinteiligen Föderalismus und der Direkten Demokratie: Deutsche Bundesländer wie Bayern sind teilweise grösser als die Schweiz, und Österreich mit seiner ähnlichen Grösse hat lediglich sechs Bundesländer (statt 26 Kantone). Auch sind in den beiden Nachbarländern die Gemeinden meist grösser und ihre Autonomie ist deutlich schwächer ausgeprägt. Aufgrund des fehlenden direkt-demokratischen Elements wird zugleich über politische Themen nur einmal pro Legislaturperiode – und dann im Bündel – abgestimmt. Dadurch fällt es kleinen und räumlich konzentrierten Gruppen schwerer, Partikularinteressen gegenüber den Interessen einer grösseren, aber geografisch verteilten Gruppe durchzusetzen.

Kasten 4

Quellen

- Bazl (2005): Nachfrageprognose – Entwicklung des Luftverkehrs in der Schweiz bis 2030.
- Bazl (2006): «SIL-Prozess Flughafen Zürich: 19 Betriebsvarianten präsentiert». Medienmitteilung auf www.bazl.admin.ch vom 8.12.2006.
- Infras (2006): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Luftfahrt in der Schweiz. Studie im Auftrag des Bazl und von Aero-suisse.
- Schweizerischer Bundesrat (2004): Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004.

zählen das Transitabkommen von 1992 mit der EU, das Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene und die 2001 in Kraft getretene Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Mit anderen Worten: Die physische Infrastruktur ist eingebettet in ein komplexes Bündel an grenzüberschreitenden Verpflichtungen und Massnahmen (ähnlich wie beim Flugverkehr).

- *Post*: Bei der Gründung des Bundesstaates im Jahr 1848 kam es zu einer grundlegenden Reorganisation staatlicher Zuständigkeiten, unter anderem auch im Postwesen. Die ehemaligen kantonalen Postverwaltungen wurden durch die eidgenössische Postverwaltung abgelöst und der Bund erhielt ein Monopol für postalische Dienstleistungen, um ein effizientes und flächendeckendes Angebot zu gewährleisten. Die eigentliche Bundespost wurde 1849 gegründet. Somit ist die Post eines der frühesten Beispiele für die Übertragung von Kompetenzen für eine Netzwerkindustrie von den Kantonen auf den Bund. Die Schweizerische Post ist eine selbstständige öffentliche Anstalt des Bundes, und dieser ist ihr alleiniger Eigentümer.

Graduelle Kompetenzverschiebung von den Kantonen zum Bund

Wie diese und andere Beispiele zeigen, hat es in der Schweiz seit Gründung des Bundesstaates in fast allen Infrastrukturen eine graduelle Kompetenzverschiebung von den Kantonen hin zum Bund gegeben. Anlass hierfür waren meist Effizienzerwägungen, starkes Branchenwachstum oder Krisen. Neuere Infrastrukturen wie Telekommunikation und Kernkraft befanden sich seit Anbeginn in Bundeskompetenz. Unter den nationalen Infrastrukturen, vor allem im Verkehrsbereich, bilden die Landesflughäfen somit eine Ausnahme. Analog zur Kompetenzverschiebung bei anderen nationalen Infrastrukturen stellt sich daher heutzutage bei diesen – angesichts der nationalen Bedeutung, des Verkehrswachstums und der politischen Konflikte – ebenfalls die Frage nach einer Verschiebung der regulatorischen Gewichte. Entscheidend sind hierbei jedoch nicht die Eigentumsverhältnisse bei den Landesflughäfen, sondern die politischen und regulatorischen Zuständigkeiten.

Fazit

Durch die Vielzahl der Akteure, die Interdependenz zwischen den betroffenen Politikfeldern und die Verschachtelung von Zuständigkeiten verschiebt sich der Konflikt um die Zukunft des Flughafens Zürich immer mehr

in ein institutionelles Niemandland. Die tiefer liegende Ursache hierfür ist eine historisch gewachsene Aufgabenteilung, die der gewandelten Bedeutung der Landesflughäfen nicht hinreichend Rechnung trägt. Während es in den letzten 150 Jahren in fast allen nationalen Infrastrukturen eine Kompetenzverschiebung hin zur eidgenössischen Ebene gegeben hat, wurde dieser Schritt bei den Landesflughäfen bisher noch nicht vollzogen. Dies ist umso bemerkenswerter, als ansonsten fast alle anderen politischen Zuständigkeiten für die Zivilluftfahrt auf Bundesebene verortet sind. Da angesichts der konträren Standpunkte eine Lösung des Konfliktes um den Flughafen Zürich zur Zufriedenheit aller Beteiligten unmöglich ist, erschiene eine Lösung wünschenswert, welche nicht nur lokale, sondern vor allem auch gesamtstaatliche Interessen – nicht zuletzt auch im Hinblick auf den Wirtschaftsstandort Schweiz – berücksichtigt. Hierzu bedarf es einer politisch legitimierten Entscheidung auf zentralstaatlicher Ebene. ■